

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach 7836 / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16
Internet <http://www.sab.ch> E-Mail info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 30. September 2002

US / 316 / I 60

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 **Biel**

Stellungnahme zur Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen

(Vernehmlassungsunterlagen vom 10. Juli 2002)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) dankt für die Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG) und seiner Ausführungsbestimmungen Stellung nehmen zu können.

Die zur Vernehmlassung unterbreiteten Vorschläge enthalten zahlreiche Einzelmassnahmen sowohl inhaltlicher als auch formaler und technischer Natur. Wie wir in der Folge detailliert darlegen, lehnt die SAB einige der inhaltlichen Vorschläge ab. Insbesondere stellen wir uns gegen die Entbündelung der letzten Meile und gegen die Interkonnektion für Mietleitungen in der vorgeschlagenen Art und Weise. Das geltende FMG und die Verordnungen dazu (FDV und AEFV) haben sich im Grossen und Ganzen bewährt und die landesweite Versorgung mit guten und günstigen Fernmeldeangeboten kann mit den geltenden Regelungen in einem hohen Masse gewährleistet werden. Es gibt keinen dringenden Handlungsbedarf, der diese Änderungen „auf die Schnelle“, d.h. über eine Änderung der FDV, rechtfertigen würde.

Demgegenüber finden wir es durchaus sinnvoll, am FMG und seinen Ausführungsbestimmungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Gesetzesvollzug gewisse Anpassungen technischer und formaler Natur vorzunehmen.

1. Grundsätzliche Überlegungen

1.1 Gute und flächendeckende Grundversorgung unabdingbar

Eine flächendeckende, zuverlässige, preiswerte und qualitativ hochstehende Grundversorgung mit Fernmeldedienstleistungen ist für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Berggebiet von herausragender Bedeutung. Über die Telekommunikation können Standortnachteile, die sich durch die vergleichsweise schlechte Verkehrsanbindung vieler Bergregionen ergeben, zumindest teilweise wettgemacht werden. Die SAB hat deshalb in ihren Stellungnahmen zum Fernmeldegesetz und seinen Ausführungsbestimmungen stets gefordert, dass die flächendeckende Grundversorgung zu einheitlichen Preisen vom Gesetzgeber weit definiert und den Bedürfnissen der Wirtschaft wie auch den technologischen Möglichkeiten kontinuierlich angepasst wird.

1.2 Positive Folgen der bisherigen Liberalisierung

Die SAB ist überzeugt, dass die bisherigen Liberalisierungsschritte im Fernmeldewesen dem Berggebiet einige Vorteile gebracht haben. Zu nennen sind hier in erster Linie die stark gefallen Preise und die durch den Wettbewerb stimulierten neuen Dienstleistungsangebote, dann aber auch die total rund 15 Mia. Franken, welche die alternativen Anbieter investiert haben und die zumindest teilweise auch der Wirtschaft im Berggebiet zu Gute kamen. Auf der anderen Seite darf nicht vergessen gehen, dass die Swisscom in den letzten Jahren im Berggebiet zahlreiche teils hochqualifizierte Stellen abgebaut hat und die rund 6'000 neuen Stellen der alternativen Anbieter fast gänzlich in den grossen Zentren geschaffen wurden.

1.3 Ist eine weitere Liberalisierung des Fernmeldewesens nötig?

Die ökonomische Theorie und die Erfahrung aus der Praxis zeigen, dass eine Aufhebung von (staatlichen) Monopolen bzw. der dadurch ermöglichte Wettbewerb die Innovationstätigkeit in einer Branche erhöhen kann und dadurch für die Konsumenten oftmals neue und preisgünstigere Angebote geschaffen werden. Allerdings gilt dies nicht unbedingt für den Service public, wie die einschlägigen Erfahrungen in England (Bahnnetz) sowie in Kalifornien und in Schweden (Stromversorgung) zeigen. Soll eine Liberalisierung allen Bevölkerungsschichten und allen Teilgebieten eines Landes zu Gute kommen, braucht es griffige Begleitmassnahmen, ansonsten die Gefahr gross ist, dass das vorher staatlich kontrollierte Monopol durch ein nicht mehr kontrollier- und steuerbares Oligopol abgelöst wird. Dabei profitieren wohl die (wenigen) Anbieter, nicht aber die Mehrheit der Konsumenten und insbesondere nicht die oft kleinen und wenig marktmächtigen Konsumenten in den Bergregionen.

Der Bundesrat hat 1999 in einer Richtlinie fünf Leitkriterien für die Analyse der Folgen neuer staatlicher Regulierungen festgehalten. Da wir die hier zur Vernehmlassung gestellten Vorschläge des UVEK keineswegs als Deregulierung, sondern als Re-Regulierung betrachten, scheint es uns zweckmässig, bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Änderungen von diesen Leitkriterien und der dazu erarbeiteten

Checkliste auszugehen. Stark vereinfacht und unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Berggebiet stellen sich folgende Fragen:

1. Besteht im Berggebiet ein öffentliches Interesse, den Fernmeldebereich entsprechend der zur Stellungnahme unterbreiteten Vorschlägen zu regeln? Besteht insbesondere ein öffentliches Interesse an der Entbündelung der letzten Meile?
2. Liegt ein Marktversagen vor, dessen negativen Folgen für das Berggebiet durch die Änderungsvorschläge vermieden oder zumindest abgeschwächt werden?
3. Werden durch die Änderungsvorschläge Innovationen und Investitionen im bzw. für das Berggebiet gefördert? Entstehen neue Arbeitsplätze oder können bestehende Arbeitsplätze erhalten werden?
4. Werden die Grundsätze eines rechtsstaatlichen Prozesses und der Bundesverfassung eingehalten?

2. Haltung der SAB bezüglich der letzten Meile und der Mietleitungen

Unsere Stellungnahme gliedert sich nach diesen Fragen, wobei wir nicht auf alle im gleichen Umfang eingehen werden. Dies auch deshalb, weil wichtige Informationen dazu (noch) nicht vorliegen.

2.1 Öffentliches Interesse im Berggebiet

Eingangs wurde darauf hingewiesen, welche zentrale Bedeutung eine gute Grundversorgung mit Fernmeldedienstleistungen für das Berggebiet hat. Entscheidend ist indessen nicht nur die absolute Qualität, sondern vor allem auch die relative Qualität der angebotenen Fernmeldedienstleistungen: Wenn das Angebot in den städtischen Zentren vergleichsweise besser resp. billiger ist, wird der Wirtschafts- und Wohnstandort Berggebiet an Attraktivität einbüßen. Aus Sicht des Berggebiets stellt sich also die Frage, ob die vorgeschlagenen Änderungen des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen die vorhandenen Disparitäten bezüglich Preis und Qualität der Fernmeldedienstleistungen abbauen bzw. ob damit zusätzliche Disparitäten geschaffen werden.

Auf der einen Seite gehen das BAKOM und die alternativen Anbieter davon aus, dass die Disparitäten durch mehr Wettbewerb abgebaut werden und dass mit der Entbündelung neue, massgeschneiderte Fernmeldedienstleistungen gerade auch im Berggebiet angeboten werden. Auf der anderen Seite sind die Swisscom und andere Experten der Meinung, dass die bisher relativ hohe Qualität des Angebots im Berggebiet durch eine Entbündelung der letzten Meile gefährdet wäre und die vorhandene Infrastruktur künftig vernachlässigt würde. Dabei weisen sie insbesondere darauf hin, dass die technischen Massnahmen, die es für eine Entbündelung braucht, viel kosten, ohne dass (gerade im Berggebiet) garantiert ist, dass die Möglichkeiten der Entbündelung dann auch tatsächlich genutzt werden.

Beide Parteien untermauern ihre Ansicht mit nachvollziehbaren Argumenten. Wir schliessen aus diesen Argumenten, dass *eine Entbündelung der letzten Meile und*

die vollständige Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonktionsverfahren aus Sicht des Berggebiets zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen sind. Für diese einschneidenden Massnahmen wären aus unserer Sicht zwei entscheidende Voraussetzungen erforderlich: Erstens würde es griffige Bestimmungen in der Grundversorgungskonzession brauchen, damit neue Dienstleistungen auch in dünn besiedelten Gebieten zu vernünftigen Preisen angeboten werden und zweitens müssten die Investitionen der Besitzerin und Betreiberin des Netzes (d.h. im Normalfall der Swisscom) durch die alternativen Anbieter genügend entschädigt werden. Unser Erachtens wird vor allem der zweiten Voraussetzung in den vorliegenden Vorschlägen zur Anpassung der FDV zu wenig Bedeutung zugemessen. Die geltende Regelung, wonach im Streitfall die ComCom die Bedingungen der Interkonktion festlegen wird (vgl. Art. 58 FDV) erachten wir als ungenügend.

2.2 Marktversagen mit negativen Folgen für das Berggebiet

Im Schweizer Fernmeldemarkt stehen sich traditionell einige wenige Anbieter und zahlreiche Konsumentinnen gegenüber. Mit geeigneten gesetzlichen Massnahmen hat der Bund bisher dafür gesorgt, dass sich die negativen Folgen dieses Ungleichgewichts in Grenzen hielten und die flächendeckende Grundversorgung zu relativ moderaten Preisen gut funktionierte.

Wir sind der Meinung, dass die momentan geltende Regelungen für das Berggebiet keine gravierenden nachteiligen Folgen hat. Allerdings glauben wir auch nicht, dass eine Entbündelung der letzten Meile bzw. die Interkonktion für Mietleitungen sich per se nachteilig auswirken müssen. Im Sinne der Ausführungen in Abschnitt 2.1 fordern wir deshalb, dass die Instrumente, die auf den Seiten 5 und 6 des erläuternden Berichts zur Änderung der FDV skizziert sind, bei einer allfälligen Entbündelung bzw. bei einer allfälligen Interkonktion für Mietleistungen tatsächlich angewendet würden: *Regionalpolitisch unerwünschte Effekte müssten mit einer entsprechenden Festlegung der Interkonktionspreise vermieden bzw. ausgeglichen werden – und dies müsste in Gesetz und Verordnung festgehalten werden!*

2.3 Innovationen, Investitionen und Arbeitsplätze im Berggebiet

Die bisher unternommenen Schritte bei der Aufhebung des Monopols im Fernmeldewesen haben insgesamt zu einer verstärkten Innovations- und Investitionstätigkeit und zu einer Zunahme der Arbeitsplätze im Fernmeldewesen geführt. Das Letztere allerdings nur bis ins Jahr 1999, danach nahmen die Arbeitsplätze wieder ab. Zudem wurden die neuen Arbeitsplätze vorwiegend in den städtischen Zentren geschaffen, während im Berggebiet viele Stellen der einstigen PTT verloren gingen.

Im Moment gibt es keine Hinweise, dass die Fernmeldebranche selber aufgrund der Entbündelung der letzten Meile oder der vorgeschlagenen Änderungen bei den Mietleitungen im Berggebiet in einem grösseren Umfang neue Arbeitsplätze schaffen würde. Demgegenüber ist es durchaus möglich, dass *indirekt neue Arbeitsplätze entstehen*: Entweder indem Vorleistungen im Berggebiet bezogen werden (z.B. im Baugewerbe oder in der Informatikbranche) oder dann, wenn KMU die neuen tele-

matischen Innovationen nutzen, die im Zuge eines verstärkten Wettbewerbs entstehen (z.B. im Tourismus, aber auch im übrigen Dienstleistungssektor). Die Voraussetzung dazu ist jedoch auch hier, dass die neuen telematischen Dienste auch im Berggebiet angeboten werden, und zwar zu einem konkurrenzfähigen Preis. Um dies zu gewährleisten, wären die (oben bereits geforderten) griffigen Bestimmungen im FMG und in der FDV erforderlich.

2.4 Rechtsstaatlichkeit

Es ist zumindest unüblich, dass in einem Revisionspaket die inhaltlich brisanten Fragen auf Stufe Verordnung geregelt werden. Der Verdacht liegt nahe, dass das BAKOM zusammen mit der ComCom versucht, wichtige Regulierungen durch die Hintertür und am Parlament vorbei einzuführen. Ob dies letztlich gelingen würde, ist offen. Prof. Dr. A. Kley von der Universität Bern kommt in einem Gutachten zum Schluss, dass die Swisscom gute Chancen hätte, mit einer Anfechtung dieses Vorgehens beim Bundesgericht Recht zu bekommen.

Angesichts der grossen staatspolitischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung des vorgeschlagenen Revisionspakets und auch mit Blick auf dessen Auswirkungen auf die Swisscom (als Unternehmen, das bekanntlich mehrheitlich dem Bund gehört und der Bundeskasse in den letzten Jahren einige Mittel zukommen liess) ist die SAB der Meinung, dass die Entbündelung der letzten Meile und die Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsverfahren keinesfalls in einer kurzfristigen Hau-ruck-Übung über die Bühne gehen sollte. Für diese Umgehung von Parlament und Volk gibt es nüchtern betrachtet auch keinen dringenden Anlass, zumal z.B. eine Studie der Boston Consulting Group in verschiedenen Ländern zeigt, dass eine Entbündelung auch grosse Probleme verursachen kann und effektiv noch in keinem Land vollständig geglückt ist.

Letztlich ist es vor allem dieser letzte, eher formale Punkt, der dazu führt, dass *wir die zentralen Punkte der vorliegenden Änderungsvorschläge, nämlich die Entbündelung der letzten Meile und die Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsregime, zum jetzigen Zeitpunkt und in der vorgeschlagenen Art und Weise ablehnen.*

3. Haltung der SAB gegenüber weiteren Änderungsvorschlägen

3.1 Ex-ante- statt ex-post-Regulierung

Eine weitere inhaltliche Kernfrage der Vernehmlassung betrifft die Befugnisse des Marktregulators, d.h. der ComCom, der WeKo und des BAKOM (vgl. Art. 10 ff FMG).

Grundsätzlich ist es wünschenswert, wenn der staatliche Regulator rasch und effizient eingreifen kann, wenn ein Marktversagen vorliegt. Es scheint uns aber heikel, allfälligen Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen, zumal die Verfahren durch die unter dem Stichwort „ex-ante“ vorgeschlagenen Änderungen nicht per se beschleunigt werden. Hier schiessen die Vorschläge unser Erachtens über das Ziel hinaus und es müsste geprüft werden, wie die vorhandenen Instanzen und In-

strumente wirksamer agieren können, bevor neue zusätzliche Regulierungen erlassen werden.

3.2 Erwünschte bzw. unproblematische Änderungsvorschläge

Das vorgelegte Paket umfasst zahlreiche weitere Vorschläge, die aus Sicht der SAB erwünscht oder zumindest nicht problematisch sind. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die SAB folgenden Änderungen in FMG, FDV und AEFV grundsätzlich positiv gegenüber steht:

1. Aufhebung der Konzessionspflicht und Neuregelung der Finanzierung der Grundversorgung durch Anbieter ab einer gewissen Umsatzschwelle (vgl. Art. 4 bis 10 und Art. 38 FMG)
2. Diverse Neuerungen bei der Grundversorgung und im Verfahren zur Wahl des Anbieters (Art. 14 bis 21 FMG).
3. Diverse Vorkehrungen für einen besseren Schutz der Konsumenten, so namentlich die Einführung einer Schlichtungsstelle (Art. 12 FMG) und Anpassungen in den Bereichen Grundversorgung (Art. 17 FMG), Datenschutz (Art. 45 FMG, AEDV und Anpassungen UWG) sowie Telefonhilfe für Kinder (EDV).

4. Zusammenfassung

Mehr denn je sind Bevölkerung und Wirtschaft der Schweiz heute auf zuverlässige, preiswerte und qualitativ hochstehende Fernmeldedienstleistungen angewiesen. Dies gilt speziell auch für das Berggebiet, da über die Telekommunikation gewisse Standortnachteile abgeschwächt werden können, die sich aus der vergleichsweise schlechten Verkehrsanbindung und der geringen Bevölkerungsdichte ergeben.

Mit den zur Vernehmlassung unterbreiteten Änderungsvorschlägen möchte der Bundesrat den Wettbewerb im Fernmeldewesen fördern und schweizweit einen weiteren Innovationsschub auslösen. Die SAB ist mit diesem Ziel grundsätzlich einverstanden. Allerdings erachten wir das vorgelegte Revisionspaket diesbezüglich als wenig geeignet und lehnen es deshalb ab.

Wir fordern statt dessen, dass

1. die inhaltlich wichtigsten Änderungen allenfalls auf Gesetzesstufe, das heisst weniger kurzfristig und nicht am Parlament vorbei, eingeführt werden,
2. vorher die volks- und regionalwirtschaftlichen Folgen einer Entbündelung der letzten Meile und einer Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonkonnktionsverfahren gründlich abgeklärt werden,
3. griffigen Begleitmassnahmen vorgeschlagen werden, mit denen unerwünschte Effekte einer Schwächung der Grundversorgungskonzessionärin vermieden und eine Grundversorgung auch bezüglich neuer Angebote gewährleistet werden kann.

Wir sind davon überzeugt, dass es im Fernmeldebereich mittelfristig weitere Re-Regulierungen braucht – gerade auch im Interesse des Berggebiets. Diese Schritte müssen allerdings gut überlegt sein und es kann nicht im Interesse des Bundes liegen, die Swisscom, an der er immerhin die Aktienmehrheit besitzt, mit einer zu raschen und zum Teil wenig durchdachten Revision des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zu schwächen. In diesem Zusammenhang erachten wir es im Übrigen als schlechte Ausgangslage, wenn sich, wie im vorliegenden Fall, mit der Swisscom einer der wichtigsten Akteure im ganzen Prozess mit allen Kräften gegen die Änderungen stemmt und hoffen, dass mit künftigen Revisionsvorschlägen vermehrt ein sachdienlicher Konsens und weniger die letztlich unergiebige Konfrontation gesucht wird.

Wir danken nochmals für die Gelegenheit, uns zum Revisionspaket des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen äussern zu können und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Thomas Egger