



DER REGIERUNGSRAT

DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das
Bundesamt für Kommunikation
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen Stellungnahme zum Entwurf des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung zum Entwurf einer Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG), der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) und der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV). Gerne kommen wir Ihrem Ersuchen nach und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme. Diese ist unterteilt in einen allgemeinen Teil mit Bemerkungen grundsätzlicher Art und Änderungsanträge zu einzelnen Bestimmungen. Sie erhalten unsere Stellungnahme wunschgemäss auch auf elektronischem Weg.

1 Grundsätzliches

Die 1998 erfolgte Öffnung des schweizerischen Telekommunikationsmarktes hat in vielen Teilmärkten zu positiven Auswirkungen für die Geschäfts- und Privatkunden und somit für den Wirtschaftsstandort Schweiz geführt. Diese Entwicklung ist vor allem dem wirksamen Wettbewerb zu verdanken, der seither auf der Ebene der Dienstleistungen zum Tragen gekommen ist. Im Infrastrukturbereich kann demgegenüber nur im Bereich der Fernnetze und des Mobilfunks von einer Wettbewerbssituation gesprochen werden. Die Marktsituation im Bereich der lokalen Infrastruktur ist nach wie vor geprägt durch ein faktisches Monopol bei den Anschlussnetzen, eine marktbeherrschende Stellung der Swisscom beim Angebot von Breitbanddiensten und vergleichsweise hohe Mietleitungspreise. Unter diesen Bedingungen werden Innovation und Investitionen in die zukunftsgerichteten Technologien, Märkte und Dienstleistungen im Bereich der Breitbanddienste unnötig behindert, was die Entwicklung des Schweizer Telekommunikationsmarktes beeinträchtigt.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft befürwortet deshalb die Revisionsvorlage, wie sie in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellt wird, im Grundsatz. Es werden damit die notwendigen Voraussetzungen zur Verwirklichung des Hauptziels der Revision geschaffen, das darin besteht, auch im Bereich der Anschlussnetze, der sog. letzten Meile, wirksamen Wettbewerb einzuführen. Zentrale Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb sind gleiche Markteintrittsbarrieren für alle Anbieter, die Sicherstellung des offenen Netzzugangs und ein effizientes Schlichtungsverfahren für Streitfälle zwischen Marktteilnehmern.

Mit dem vorliegenden Revisionspaket wird eine dieser Voraussetzungen, nämlich der offene Zugang zur letzten Meile für den Bereich der Anschlussnetze sichergestellt über die Verpflichtung von marktbeherrschenden Unternehmen zur Entbündelung des Teilnehmeranschlusses und über die Regulierung des Mietleitungsangebotes von marktbeherrschenden Unternehmen, die durch die Unterstellung unter das Interkonnektionsregime des Fernmeldegesetzes gewährleistet wird. So wird der Zugang zur letzten Meile für alle Marktteilnehmer geöffnet und damit ein längst fälliger Liberalisierungsschritt vollzogen. Die Konkurrenz erhält damit das Recht, die Leitungen der Swisscom zu nutzen, um den Endkunden eigene Dienste anzubieten.

Im Gegenzug müssten die Konkurrenten der Swisscom einen von der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom) regulierten Preis dafür bezahlen. Im Zusammenhang mit der Durchsetzung des fairen Wettbewerbs ist die vorgesehene Einführung der sog. ex-ante-Regulierung von entscheidender Bedeutung. Diese ermöglicht es der ComCom, von sich aus auf den Märkten mit marktbeherrschenden Anbieterinnen für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, was wir ausdrücklich befürworten, weil wir die geltende Regelung zur Festlegung der Bedingungen, zu denen marktbeherrschende Anbieterinnen ihrer Konkurrenz Interkonnektion gewähren müssen, als unbefriedigend erachten. Von Vorteil ist dabei auch, dass damit das schweizerische Recht in diesem zentralen Punkt an die europäischen Normen angepasst wird.

Es gibt eine Reihe von Fällen, in denen zwischen der zur Interkonnektion verpflichteten Anbieterin und anderen Anbietern keine Einigung zustande kam, die dann der ComCom zur Beurteilung unterbreitet wurden (diese konnte nicht von sich aus eingreifen). Die damit verbundenen Verfahren dauerten teilweise mehrere Jahre und hatten für die betroffenen neuen Anbieterinnen während der Dauer des Verfahrens ungerechtfertigte Nachteile zur Folge, auch die hohen, nach Aufwand berechneten Gebühren von BAKOM und ComCom und all-fällige Parteientschädigungen an Swisscom, wenn das Verfahren nicht oder nicht vollständig gewonnen wurde. Hier schafft die Revisionsvorlage die längst fällige Abhilfe mit der Einführung der ex-ante Regulierung (die ComCom kann von sich aus rasch eingreifen). Um ein effizientes Schlichtungsverfahren sicherzustellen, beantragen wir eine verbindliche Befristung der Verfahrensdauer auf maximal 4 Monate.

Um einen funktionsfähigen Wettbewerb im schweizerischen Telekommunikationsmarkt zu schaffen, sind im Fernmeldegesetz genaue Zielsetzungen für die Tätigkeit der Regulierungsbehörden definiert. Priorität hat die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit vielfältigen, preiswerten, qualitativ hochstehenden sowie national und international konkurrenzfähigen Fernmeldediensten. Dies soll erreicht werden über einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten. Der Vorschlag, die Entbündelung der letzten Meile und die Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsregime auf dem

Verordnungsweg zu regeln, zielt darauf ab, den bisher erfolgreichen Liberalisierungsprozess in der Telekommunikationspolitik möglichst rasch voranzutreiben, der derzeit auf politischer und auf gerichtlicher Ebene blockiert ist.

Dieses Ansinnen des Bundesrates erscheint zwar sachlich gerechtfertigt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist aber trotzdem zur Auffassung gelangt, dass begründete rechtliche und politische Gründe gegen eine Regelung auf Gesetzesstufe sprechen. Weil diese Vorbehalte nicht abschliessend entkräftet werden können, ist damit zu rechnen, dass die Swisscom AG eine Regelung auf Verordnungsebene vor Bundesgericht anfechten wird, was wiederum zu unvorhersehbaren zeitlichen Verzögerungen führen wird. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bevorzugt deshalb eine gesetzliche Regelung, welche die Zustimmung des Parlaments und des Soveräns voraussetzt.

Wir erachten die Regelung der gesetzlich verankerten Grundversorgung als sinnvoll. Sie führt dazu, dass die Grundversorgung durch die Öffnung der letzten Meile in keiner Weise beeinträchtigt wird, auch nicht in den Randregionen der Schweiz. Die Grundversorgung bleibt rechtlich sauber verankert und ihr Umfang ist weiterhin exakt vorgegeben. Auch für den Fall nicht gedeckter Kosten der Grundversorgungskonzessionärin ist vorgesorgt. Neu müssen sämtliche Anbieterinnen von Fernmeldediensten die ungedeckten Kosten der Grundversorgung gemeinsam und proportional zu ihrem Umsatz tragen, was einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis entspricht.

2 Bemerkungen zu den Änderungen des Fernmeldegesetzes

Zu Art. 10a: Marktbeherrschende Stellung

Wir begrüssen, dass die Aufsichtsbehörde bei der Bestimmung der relevanten Märkte und der marktbeherrschenden Anbieterinnen die Wettbewerbskommission und die interessierten Kreise konsultiert. Wir gehen davon aus, dass mit den interessierten Kreisen die Konkurrenten und Verbände mitgemeint sind. Dabei ist es zwingend, dass bei der Bestimmung der relevanten Märkte und der marktbeherrschenden Anbieterinnen die Kriterien des schweizerischen Wettbewerbsrecht zu berücksichtigen sind, auch wenn dies im vorliegenden Entwurf des FMG nicht explizit erwähnt ist.

Zur Gewährleistung der notwendigen Rechtssicherheit erscheint es unerlässlich, dass die Marktteilnehmer die Kriterien zur Bestimmung der relevanten Märkte und der marktbeherrschenden Stellung von Anbieterinnen kennen. Diese sind deshalb in Bekanntmachungen der Aufsichtsbehörden (ComCom, WEKO) festzuhalten. Dies ist im Sinne des Kartellgesetzes, das eine diesbezügliche Bestimmung im Zusammenhang mit der Präzisierung von gerechtfertigten Wettbewerbsabreden beinhaltet.

Die verfahrensrechtliche Stellung der Anbieterinnen, die von der ComCom als marktbeherrschend bezeichnet werden sowie die Rechtsnatur der entsprechenden Entscheide werden zwar nicht ausdrücklich festgelegt. Aber wir gehen wegen der in Art. 10a Abs. 3 enthaltenen Beschwerdemöglichkeit davon aus, dass es sich bei den Entscheiden um Verfügungen handelt, und dass die marktbeherrschenden Anbieterinnen Parteistellung haben, weil sie sonst nicht beschwerdeberechtigt wären.

Wegen der Verweigerung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden ist es aus unserer Sicht unerlässlich, Maximalfristen für die Verfahren zur Bestimmung der relevanten Märkte und marktbeherrschenden Anbieterinnen festzulegen.

Antrag

Wir beantragen deshalb, Art. 10a Abs. 3 folgendermassen anzupassen:

Die Kommission führt die Verfahren zur Bestimmung von relevanten Märkten sowie zur Bezeichnung von Anbieterinnen mit beherrschender Stellung jeweils innerhalb von maximal 4 Monaten durch.

Zu Art. 11 Abs. 1 ter (keine aufschiebende Wirkung von Beschwerden)

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 10a.

Antrag

Wir beantragen Art. 11 Abs 1 ter folgendermassen anzupassen:

Die Kommission führt die Verfahren zur Genehmigung von Standardangeboten innerhalb von maximal 4 Monaten ab Eingang des Genehmigungsgesuchs durch.

Zu Art. 11 Abs. 3 (Zugangs- und Interkonnektionsstreitigkeiten)

Auch für die Zugangs- und Interkonnektionsstreitigkeiten soll eine maximale Frist der Verfahren festgelegt werden.

Antrag

Wir beantragen Art. 11 Abs. 3 folgendermassen anzupassen:

Die Kommission führt die Verfahren zur Verfügung von Zugangs- und / oder Interkonnektionsbedingungen innerhalb von maximal 4 Monaten ab Eingang des Gesuchs durch.

Zu Art. 13b: Amtshilfe

Wir beantragen, dass diese Bestimmung darauf hin überprüft wird, dass die in Art. 19 des Datenschutzgesetz für die Amtshilfe entwickelten Grundsätzen und Voraussetzungen eingehalten sind, namentlich Weitergabe von Daten nur im Einzelfall, nicht generell; Wahrung der Bindung an den Zweck, für den die Daten durch das weitergebende Organ gesammelt worden sind; Unentbehrlichkeit der Daten für die Aufgabenerfüllung durch die anfragende Stelle; Rechtfertigung der Datenweitergabe durch überwiegende Interessen; Notwendigkeit der Datenweitergabe (Fehlen eines alternativen Weges) und Grundlage in dem für das anfragende Organ geltenden Recht.

Zu Art. 21a: Weitere Verpflichtungen zur Sicherstellung der Kommunikationsfähigkeit

Diese generelle Kompetenz ist aus unserer Sicht überflüssig. Art. 11 Abs. 2 reicht aus, um die Kommunikationsfähigkeit der Benutzer sicherzustellen. Zusätzliche Verpflichtungen kann der Bundesrat auf dem Verordnungsweg festlegen. Wir beantragen, Art. 21a ersatzlos zu streichen.

Zu Art. 24 Konzessionserteilung

Wir lehnen es ab, dass dem Bundesrat die Kompetenz erteilt werden soll, für das erstinstanzliche Verfahren von wesentlichen Verfahrensvorschriften des VwVG abzuweichen. Zu Gunsten eines raschen Verfahrens dürfen keinesfalls grundlegende Rechte wie z.B. das rechtliche Gehör und das Aktenseinsichtsrecht tangiert werden. Wir beantragen deshalb, Art. 24 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Liestal, den

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
die Präsidentin

der Landschreiber