



SGB Schweizerischer  
Gewerkschaftsbund  
USS Union syndicale  
suisse  
USS Unione sindacale  
svizzera

Adresse Monbijoustrasse 61, 3007 Bern  
Korrespondenz Postfach, 3000 Bern 23  
Telefon 031 377 01 01  
Telefax 031 377 01 02  
E-Mail info@sgb.ch  
Internet www.sgb.ch  
PC 30-2526-3

Herrn Bundesrat  
Moritz Leuenberger  
Vorsteher des UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

113.1 rz/tm

Bern, 4. September 2002

## Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der SGB folgt gerne Ihrer Einladung zur Vernehmlassung und nimmt wie folgt Stellung zur Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen.

### **Grundsätzliches**

Die Liberalisierung des Schweizer Telekommarktes beruht auf dem Fernmeldegesetz (FMG). Es ist seit 4 Jahren in Kraft. Die Erfahrungen mögen je nach Interessenstandpunkt unterschiedlich sein, der Erfahrungszeitraum hingegen ist sicher zu kurz für eine grundlegende Analyse. Eine solche liegt auch nicht vor. Nach so einer kurzen Zeit trotzdem eine tiefgreifende Revision des FMG vorzulegen, erscheint uns somit nicht begründet. Das zentrale Ziel des FMG, die flächendeckende preiswerte Versorgung der ganzen Bevölkerung mit Dienstleistungen von hoher Qualität, ist seit 1998 weiterhin gut erreicht. Es ist unbestritten, dass die Schweiz international zur Spitze der bestversorgten Ländern gehört, besonders auch beim Breitbandzugang zum Internet, dem Hauptanlass Ihrer Revisionsvorlagen. Wir haben deshalb den Eindruck, der Bundesrat habe vor allem aufgrund des Konkurrenzdrucks von Anbieterseite her gehandelt.

Da wir nicht EU-Mitglied sind, sind wir auch nicht verpflichtet, jede Revision des EU-Rechts unbezogen „autonom nachzuvollziehen“. Das FMG muss in erster Linie die Versorgung im Rahmen der schweizerischen Besonderheiten sicherstellen. Es ist auch noch nicht absehbar, wie sich die neuen Liberalisierungsschritte im EU-Raum auswirken. Der Zustand der Telecom-Branche im EU-Raum insgesamt ist angesichts hochriskanter Überinvestitionen und entsprechend hoher Schuldenberge schlecht und lässt jedenfalls zu viele Fragen offen, als dass wir unsere Regeln ohne ausreichende andere Gründe jenen der EU anpassen müssten.

Erstaunlich an der vorliegenden Revision ist, dass sich der Bundesrat im Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsförderung und Swisscom-Eignerstrategie klar auf die Seite von mehr Wettbewerb stellt. Wettbewerb ist aber kein Selbstzweck. Die Versorgung des Landes muss oberstes Ziel bleiben. Mehr Konkurrenz dient dazu nicht unbedingt. Ein starker öffentlicher Betrieb mit seinem ge-

wachsenen eigenen Netzes und einem klaren, am öffentlichen Benutzerinteressen orientierten Leistungsauftrag kommt direkter zum Ziel als die im bestehenden öffentlichen Netz künstlich mit einem komplizierten Regelwerk herbeigeführte Konkurrenz. Mit enger Reglementierung erzwungene Konkurrenz widerspricht der gebotenen effizienten Versorgung. Wir erwarten von der Landesregierung eine Eignerstrategie bei bundeseigenen Betrieben, die das öffentliche Eigentum schützt und sich für leistungsfähige öffentliche Dienste einsetzt. Dieses öffentliche Interesse ist der Wettbewerbspolitik unterzuordnen. BV Art. 92 Abs. 1 sagt klar: „Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.“ Für eine stabile Versorgung ist auch das Überleben der Anbieterinnen wichtig. Dafür können Privatfirmen langfristig nicht garantieren.

Umso schwerer wiegt deshalb, dass die Revisionsvorschläge sich negativ auf die Finanzlage der Swisscom auswirken würden. Neben den schon geschilderten Folgen für die Dienstleistungen drohen damit auch ein nicht verantwortbarer Abbau von Arbeitsplätzen in der ganzen Schweiz sowie schlechtere Arbeitsbedingungen.

Wir sind deshalb grundsätzlich der Meinung, dass die mit dem geltenden Gesetz beabsichtigte Liberalisierung erreicht wurde und nicht erweitert werden soll. Die vorgelegten Revisionen sind u.E. aus den erwähnten grundsätzlichen Erwägungen unbegründet und im Widerspruch zum öffentlichen Versorgungsauftrag mit Fernmeldediensten.

### **Entbündelung der „letzten Meile“**

Anstelle der geltenden Interkonnektionsregulierung verlangt der neue Art. 11<sup>1</sup> des FMG gemäss Ihrem Revisionsvorschlag von sogenannt marktbeherrschenden Anbieterinnen, dass sie ändern Anbieterinnen den umfassenden „Zugang zu ihren Diensten und Einrichtungen“ öffnen. Art 11<sup>1bis</sup> verlangt dafür ein „Standardangebot“, das von der ComCom nach Anhörung der interessierten Kreise zu genehmigen wäre. Beschwerden dagegen hätten nach Art. 11<sup>1ter</sup> keine aufschiebende Wirkung. Auch über die Marktbeherrschung befindet gemäss Art. 10a allein die ComCom (nach Konsultation der Wettbewerbskommission), ebenfalls ohne aufschiebende Wirkung bei Beschwerden.

Diese Prozedur für eine Freigabe der „letzten Meile“ ist ausschliesslich gegen die Interessen der bundeseigenen ehemaligen Monopolistin gerichtet. Sie nimmt keinerlei Rücksicht auf deren Grundversorgungsauftrag, die im heutigen Umfang nur von ihr erbracht werden kann. Der Zugriff auf das gesamte Netz bis zum Anschluss kommt einer Enteignung der öffentlichen Infrastruktur gleich. Umso gravierender ist die im Verfahren vorgesehene starke Stellung der ComCom und die verweigerte aufschiebende Wirkung von Beschwerden. Alles zusammen zeigt, welch hohen Stellenwert die Vorlage der Konkurrenz einräumt. Wir beharren demgegenüber darauf, dass der Wettbewerb höchstens Mittel zur besseren Versorgung sein soll.

Den Zugriff auf die „letzte Meile“ für die Konkurrenten zu regulieren, wird in erster Linie damit begründet, dass der Breitbandmarkt noch einseitig von Swisscom beherrscht sei. Wir teilen die von Swisscom gemachte plausible Marktanalyse. Sie zeigt, dass über ihre Telefonleitungen 95'000, hingegen mittels die TV-Kabel Dritter 155'000 Endkunden mit Breitbanddiensten bedient werden. Von einem marktbeherrschenden Monopol kann nicht gesprochen werden. Zudem ist es stossend, dass der Bundesrat die Swisscom auf Druck der Wettbewerbskommission zum Verkauf der Cablecom gedrängt hat, sie in der dadurch bewirkten Konkurrenz nun aber erneut schwächen will. Uns scheint es umgekehrt viel wichtiger, dafür zu sorgen, dass es schnell und flächendeckend mehr Breitbandanschlüsse gibt. Das Wachstum ist bereits heute in der Schweiz beachtlich. Vor einer Öffnung der „letzten Meile“ müsste genau analysiert werden, ob diese Dynamik damit abgebremst oder gefördert würde. Ohne dies auch nur annähernd untersucht zu haben, geht Ihre Revision davon aus, dass mehr Wettbewerb auch mehr Anschlüsse brächte. Wir sind umgekehrt der Ansicht, dass die Öffnung für neue Anbieter sich nur in den Zentren rechnen würde (Rosinen-

pickerei). Für die Swisscom wären hingegen zusätzliche Investitionen wegen absehbarer Fremdnutzung zu riskant und deshalb würde die Dynamik gebrochen. Dies schadet den weniger interessanten Randgebieten. Wir möchten vermeiden, dass die Schweiz ihren Spitzenplatz im Breitbandbereich verliert und wenden uns deshalb gegen die nicht ausreichend begründete Öffnung der „letzten Meile“.

Schliesslich erachten wir auch das absolute Verbot der Bündelung von Diensten in Art.11b für die sogenannte „marktbeherrschende Anbieterin“ als in der Praxis kaum effizient. Es ist keineswegs plausibel, dass bei leitungs- und infrastrukture gebundenen Dienstleistungen die Konkurrenz die Bürgerinnen und Bürger besser und effektiver versorgt als ein koordiniertes Vorgehen des gleichen Anbieters. Die Erfahrungen und der gesunde Menschenverstand lehren uns das Gegenteil. Für die Konkurrenz spricht in erster Linie die Gewinnorientierung, die nicht im Interesse der preisgünstigen Versorgung ist.

### **Gesetz oder Verordnung**

Ausgehend von unseren bisherigen Erwägungen gibt es selbstredend keinerlei Gründe zur Eile. Schon deshalb lehnen wir eine Reglementierung der „letzten Meile“ auf Verordnungstufe ab. Wir sind eventualiter der Ansicht, dass dieser Eingriff zwingend auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Es gibt abgeleitet aus BV Art. 164 verfassungsrechtliche Gründe, die für die Gesetzgebung in diesem zentralen Bereich des Fernmelderechts sprechen. Wir wollen sie hier nicht länger ausführen, da Ihnen Gutachten dazu (u.a. Bundesamt für Justiz) vorliegen.

Wichtig erscheint uns aber auch, dass beim Erlass des FMG der Bereich des Anschlussnetzes ausdrücklich ausgeklammert blieb. Ob das Gesetz mit einer so weitgehenden Liberalisierung auch ohne Referendumshürde ausgekommen wäre, ist sehr fraglich. Es wäre u.E. deshalb undemokratisch, jetzt auf Verordnungstufe eine so umstrittene Regelung durchzusetzen und damit für die spätere FMG-Revision zu präjudizieren. Dafür sprechen weder zeitliche noch sachliche Dringlichkeitsüberlegungen.

### **Aufhebung der Konzessionspflicht**

Der mit Art. 4 ff. vorgeschlagene Ersatz der bisherigen Konzessionspflicht durch eine einfache Meldepflicht für Anbieterinnen vom Fernmeldediensten ist für uns nicht nachvollziehbar, weil Sie auch in den Erläuterungen nicht näher begründet wird. Wie bereits oben erwähnt, sind gemäss Bundesverfassung die Fernmeldedienste Bundessache. Sie mit einer blossen Meldepflicht zu delegieren, ist staatsrechtlich unhaltbar. Eine Konzession kann verbindlicher wesentliche Bedingungen des öffentlichen Interesses formulieren, als ein Meldeverfahren, das höchstens im Nachhinein korrigierend einwirkt. Wir sehen darin übrigens auch einen Widerspruch zur vorgeschlagenen strikten ex-ante-Regulierung der Entbündelung.

Wir anerkennen, dass Sie immerhin wie bisher auch innerhalb des vorgeschlagenen Meldeverfahrens verlangen, die Arbeitsbedingungen der Branche einzuhalten. Wir halten aber an unserer Forderung fest, von den Anbieterinnen von Fernmeldediensten mit der Konzession Gesamtarbeitsverträge (GAV) zu verlangen. Öffentliche Dienste müssen zu sozialen Bedingungen erbracht werden. Es gehört zu fairen Konkurrenzbedingungen, dass alle Anbieterinnen im selben sozialpartnerschaftlichen Rahmen Arbeitsverträge abschliessen. Heute garantiert einzig Swisscom diese Selbstverständlichkeit. Wir erwarten, dass die Bundesbehörden endlich diesbezüglich für gleich lange Spiesse sorgen.

## **Grundversorgung**

Wir sind selbstverständlich einverstanden, dass die Grundversorgung weiterhin einer Konzession bedarf (Art. 14ff.). Wir sind jedoch der Ansicht, dass sie nicht auf mehrere Konzessionen verteilt werden darf. Eine Zersplitterung von Dienstleistungs-Bereichen auf mehrere Anbieterinnen auch noch beim Grundbedarf widerspricht dem Gebot eines einheitlichen Vollzugs und kann kaum effizient und transparent organisiert werden. Umgekehrt sind wir aber auch weiterhin der Meinung, dass jene Anbieterin, die die umfassende Grundversorgung des ganzen Landes gewährleistet, nicht mit zusätzlichen Konkurrenzaufgaben an ihrem Auftrag gehindert werden sollte.

## **Schlussfolgerungen**

Erstens bitten wir Sie, auf die Entbündelung der „letzten Meile“ zu verzichten. Sie hätte für die schnelle Versorgung des ganzen Landes mit Breitbandtechnologie aus den dargelegten Gründen zu viele Nachteile. Ein schnelle Regelung auf Verordnungsstufe ist für uns zudem rechtlich nicht haltbar. Zweitens finden wir die Aufhebung der Konzessionspflicht keineswegs begründet und staatspolitisch falsch, weshalb u.E. auch auf diesen Teil der Revision zu verzichten ist. Und schliesslich sehen wir keinerlei Vorteile darin, die Grundversorgung auf mehrere Anbieterinnen aufzuteilen. Nach so kurzer Zeit Fernmeldeliberalisierung gemäss den Regeln des FMG bestehen zu wenig Erfahrungen und Gründe für eine grundlegende Revision des Gesetzes.

Wir hoffen, dass Sie unseren Einwänden Rechnung tragen werden und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

## **SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Der Präsident:  
Paul Rechsteiner



Der Sekretär:  
Rolf Zimmermann