

Bundesamt für Kommunikation
tp@bakom.admin.ch

Bern, 29. März 2016 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort Änderung des Fernmeldegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der vorliegende Vorschlag zu einer Änderung des Fernmeldegesetzes hat mannigfaltige Inhalte. Teils handelt es sich um punktuelle Anpassungen des bestehenden Rechts, teils um Begriffsdefinitionen und teils um Inhalte mit erheblichen regulatorischen und politischen Implikationen. Während der Schweizerische Gewerbeverband sgv offen für eine Aktualisierung des Fernmeldegesetzes ist, weist diese Vorlage noch erhebliche Mängel auf.

Einerseits geben die erläuternden Materialien keinerlei substantielle Erklärungen zum Anlass der Revision. Wenn es darum geht, die darin postulierte marktmächtige oder dominierende Stellung eines Akteuren zu durchbrechen, müssten Erwägungen zum Markt, zur Stellung der Akteure, zum Gehalt der postulierten Marktmacht und Dominanz in den Berichten enthalten sein. Sie fehlen ganz. Wenn andererseits eine technologieneutrale Regulierung angepeilt wird – was der sgv auf abstrakter Ebene befürwortet –, dann müssen die Materialien auch viel genauer erklären, was unter Technologieneutralität zu verstehen ist, zumal das technische Verständnis, was dies genau beinhaltet, vom Ökonomischen abweicht und das Juristische wiederum Eigenheiten aufweist. Zuletzt ist festzustellen, dass der Vorlage die Abschätzung der Regulierungsfolgekosten insgesamt fehlt. Das ist inakzeptabel.

Neben diesen Mängel bei der Erarbeitung der Vorlage kommen bestimmte Besonderheiten zum Tragen, die ebenfalls zu wenig berücksichtigt wurden. Bei der Gestaltung von Rahmenbedingungen für innovations- und investitionsintensive Sektoren ist darauf zu achten, nicht an einem Benchmark festzuhalten, der alte Technologien und statische Marktverhältnisse bevorzugt. Der Erläuterungsbericht zur vorliegenden Teilrevision gibt dies selber zu: "Es war (2007) kaum absehbar, dass Fernmeldedienste in einem derart grossen Ausmass unabhängig von den Betreuerinnen von Fernmeldenetzen erbracht würden (S. 5)."

Es ist auch nicht die Aufgabe des Staates, sich eine Zukunft für die Branche, eine Dynamik oder gar ein ideales Marktverhältnis vorzustellen. Seine einzige Aufgabe besteht darin, gute Rahmenbedingungen für Wettbewerb, Innovation und Investition zu schaffen. Darüber hinaus müssen Rahmenbedingungen und staatliches Handeln ergebnisoffen sein und keine Endzustände wünschen oder herbeizuführen.

führen versuchen. Die Modernisierung des FMG soll also eine Verbesserung der Rahmenbedingungen sein.

Strategische Forderungen

Der sgv steht zu einer Modernisierung des Fernmeldegesetzes; er weist aber die vorliegende Revision aufgrund ihrer Mängel und Widersprüche zurück. Es ist eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche folgende Punkte erfüllt:

1. Ein neues Fernmeldegesetz ist in „einem Paket“ dem Parlament zu unterbreiten. Eine Aufstückelung der Vorlage macht die Modernisierung des Gesetzes als Ganzes unwahrscheinlich. Es ist auch widersprüchlich, zu sagen, das FMG brauche eine Modernisierung und diese dann nicht vollständig zu präsentieren.

2. Ein neues FMG muss eine technologie neutrale Regulierung beinhalten, die sich zum Wettbewerb auf allen Stufen bekennt. D.h. heutige Unterscheidungen in Kupfer, Koaxialkabel und Glasfaserkabel sowie Funk sollen ebenso entfallen wie die Zuweisung von technologieabhängig-geschützten Versorgungsbereichen.

3. Daraus folgt aber nicht: Alles Marktgeschehen soll vollständig reguliert werden. Im Gegenteil: Wettbewerb braucht Freiheit unter anderem vor Regulierung. Der Wettbewerb soll das zentrale Prinzip des FMG sein. Das FMG schafft lediglich Rahmenbedingungen und seine Instrumente kommen erst dann zum Zuge, wenn Missbrauchsfälle bestehen. Freie Märkte sind – insbesondere im Fernmeldebereich – notwendige Bedingungen für Investition und Innovation. Zu viel Regulierung und vor allem der proaktive Einsatz regulatorischer Instrumente bremsen die Entwicklung ganzer technologieaffiner Sektoren. Typische Beispiele für die nicht-bestehende Notwendigkeit von Eingriffen sind das Roaming oder die sogenannte Netzneutralität.

4. In der neu zu erarbeitenden Vorlage ist so viel auf dem Prinzip der Selbstregulierung der Branche wie möglich aufzubauen. Kein Akteur ist näher an den technologischen und geschäftlichen Veränderungen, wie die Anbieter es sind. Ebenfalls herrscht zwischen ihnen genug Wettbewerb, um sicherzustellen, dass die Branchenselbstregulierung eingehalten wird. Typische Beispiele für Branchenselbstregulierung sind die Anliegen des Kunden-, Erwachsenen- und Kinderschutzes sowie die Bekämpfung unerwünschter Werbeanrufe. Generell sollten diese Anliegen nicht in einem technischen Gesetz stehen.

5. Das Regulierungsregime soll weiterhin ex-post bleiben und dem Verhandlungsprimat unterliegen. Ex-ante und ex-officio Regimes verleiten oft zu übermässigen Eingriffen in den Markt, was dem oben angesprochenen Wettbewerbsprinzip widersprechen würde. Das Preisentdeckungsverfahren soll weiterhin Sache der einzelnen Marktteilnehmer bleiben. Die im Rahmen der aktuellen Vorlage unterbreitete "Methodenvielfalt" mit Elementen aus ex-post, ex-ante, ex-officio und Toolbox ist der Regulierung eines wettbewerblichen Marktes gänzlich unangemessen. Das heutige ex-post System deckt sich mit vergleichbaren regulatorischen Regimes im Inland. Darüber hinaus haben die Marktteilnehmenden bereits Erfahrungen damit gemacht. Darin zu verbessern ist jedoch: Die Verfahren sind massiv zu kürzen indem den Instanzenzügen keine aufschiebende Wirkung des Erstentscheids zugestanden wird.

Weitere Bemerkungen und Anliegen

Ein Desideratum in der Weiterentwicklung der Fernmeldemärkte ist der Ausbau der Breitbandversorgung der Schweiz aus wettbewerblichen Mitteln, d.h. ohne Subventionen oder der Schaffung geschützter Märkte und Versorgungsaufträge. Die Versorgung der Schweiz ist das Ergebnis offener und wettbewerbsfördernder Rahmenbedingungen und nicht direkter bundesstaatlicher Intervention. Aktuell-

Die Ereignisse in der EU sollen der Schweiz als Negativbeispiel dienen. Die Union ist nun dabei, das Breitbandnetz auszubauen, weil dort sich eine grosse Investitionslücke auftut. Diese hängt ursächlich mit der EU-Überregulierung zusammen, beispielsweise mit Mindest- und Höchstpreisen, der Infragestellung des Eigentumsrechts an Netz und Netzinfrastruktur oder auch den ex-officio Möglichkeiten des Regulators, die letztlich zu Kurzfristigkeit und Willkür in den regulatorischen Eingriffen führen (Siehe auch OECD Digital Economy Outlook 2014).

Immer wieder und vermehrt werden den Fernmeldedienstleister Assistenzaufgaben im Bereich der hoheitlichen, meist polizeilichen, Aufgaben des Staates übertragen. Beispiele dafür sind Vorratsdatenspeicherung oder die Sperre von Internet-Seiten oder -Dienste. Die Erfüllung dieser Aufgaben gehört keinesfalls zum Geschäftsmodell der Fernmeldedienstleister. Ihnen diese aufzubürden, ist eine unverhältnismässige Einschränkung ihrer Wirtschaftsfreiheit, weil ihnen keine Möglichkeit des „opt-out“ gegeben wird und ihre geschäftlichen Entscheidungen von diesen Aufgaben geprägt und eingeschränkt werden. Fernmeldedienstleister sind beispielsweise wegen diesen polizeilichen Assistenzaufgaben eingeschränkt in ihren Auslandsverknüpfungen; sie müssen auch höhere Kosten tragen beispielsweise für zusätzliches Personal, Speicherkapazitäten oder betriebliche Abläufe; ebenso müssen sie nicht selten zusätzliche Investitionen tätigen. Vor allem aber verlieren sie dadurch den Fokus auf ihre Kundinnen und Kunden sowie auf ihre eigene Strategieentwicklung. Die Fernmeldedienstleister sind für diese Assistenzaufgaben mindestens zu entschädigen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider
Ressortleiter