

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

tp@bakom.admin.ch

Bern, 29. März 2016

Änderung des Fernmeldegesetzes: Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, uns zur vorgeschlagenen Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) äussern zu können.

Grundsätzliche Anmerkungen

Der Bundesrat rekapituliert im erläuternden Bericht, wieso er eine Revision des FMG zum jetzigen Zeitpunkt für notwendig erachtet, diese aber lediglich als Teilrevision verstanden haben will und eine zweite, weitergehende, in Aussicht stellt. Der SGB anerkennt, dass es herausfordernd ist, Gesetzesanpassungen in einem dermassen dynamischen Umfeld vorzunehmen und versteht durchaus, dass es gute Gründe gäbe, eine solche Revision aufzuschieben, bis beispielsweise der Breitbandausbau flächendeckend bis in die Randregionen realisiert ist. Hingegen rechtfertigt gerade die dynamische technologische Entwicklung und die weiterhin marktbeherrschende Stellung der Swisscom eine Überprüfung, ob die Gesetzesgrundlagen noch genügend sind. Insbesondere müssen sich Aufgaben und Kompetenzen des Regulators realitätsnah im Gesetz abbilden. Der SGB unterstützt deshalb grundsätzlich diese Teilrevision, allerdings vorbehältlich des nachfolgenden Punktes:

Der Bundesrat will mit der vorliegenden Teilrevision des FMG den Arbeitnehmerschutz nachhaltig schwächen. Zum einen soll die Meldepflicht für die Fernmeldediensteanbieterinnen abgeschafft werden (Art. 4). Stattdessen käme nur noch eine Registrierung der inländischen Anbieterinnen zum Zug, welche Adressierungselemente oder Funkfrequenzen nutzen. Diese würden dann auch einer gewissen Kontrolle unterworfen bleiben. Weiter soll Artikel 6, der Anforderungen an die Anbieterinnen von Fernmeldediensten definiert, u.a. zu branchenüblichen Arbeitsbedingungen und der Ausbildung von Lernenden, ersatzlos gestrichen werden. Der Bundesrat macht geltend, dass es mittlerweile nur noch mit einem grossen administrativen Aufwand möglich sei, alle Anbieterinnen zu erfassen und dass zudem auch ausländische Anbieterinnen hier tätig seien, die ihren Sitz im Ausland hätten und sich deshalb der Meldepflicht entziehen würden. Entsprechend seien die Auflagen zum Schutz der Arbeitsbedingungen und zur Ausbildung von Lernenden obsolet, sie würden inländische Unternehmen benachteiligen. Die hier vorgeschlagene Regelung ist aber komplett widersprüchlich. Sie würde nämlich tatsächlich zu einer Ungleichbehandlung von

Unternehmen im Inland führen und der essentielle Schutz der Arbeitsbedingungen würde preisgegeben. Es reicht nicht aus, wie der erläuternde Bericht geltend macht, dass es ja mittlerweile Gesamtarbeitsverträge gibt. Diese sind zwar Errungenschaften dank hartnäckiger gewerkschaftlicher Arbeit, aber es sind Gesamtarbeitsverträge, die mit einzelnen Unternehmen abgeschlossen worden sind und sie garantieren noch nicht ein verbindliches Niveau für alle Anbieterinnen. Der SGB und die betroffenen Gewerkschaften lehnen die hier vorgeschlagene Schwächung des bewährten Schutzes der Arbeitsbedingungen in der Branche entschieden ab. Der Kostendruck in der Branche ist aufgrund der laufenden Investitionen und des Preiswettbewerbs enorm hoch. Die Einhaltung von branchenüblichen Arbeitsbedingungen für alle Anbieterinnen muss deshalb unbedingt gesetzlich verankert bleiben.

Vorrangig aus volkswirtschaftlicher Sicht ist weiter die Sicherung von investitionsfreundlichen Rahmenbedingungen, aber ebenfalls zentral ist die Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Netzinfrastruktur. In diesem Spannungsfeld situiert sich die aktuelle Vorlage. Der SGB ist überzeugt, dass eine volle Netz- und Technologieneutralität den Wirtschaftsstandort Schweiz nachhaltig stärkt, ohne dass deswegen die Investitionsanreize geschwächt würden. Die Refinanzierung der Investitionen ist gewährleistet und durch die ex-post Regulierung ganz im Interesse der Infrastrukturanbieterin abgesichert. Insofern sollte diese Revision des FMG genutzt werden um sowohl Netz- wie Technologieneutralität gesetzlich zu verankern. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen diesbezüglich zu wenig weit. Der SGB unterstützt selbstverständlich den gesetzlichen Anspruch auf die Nutzung von bestehenden Infrastrukturen wie Kabelkanalisationen, Mobilfunkmasten und anderer brachliegender Infrastrukturkapazitäten.

Volkswirtschaftlich ist auch eine gute, verlässliche und in Bezug auf Kosten und Angebote transparente Versorgung von eminenter Bedeutung. Offensichtlich wird in keinem Land so viel pro Kopf in die IT-Infrastruktur investiert wie in der Schweiz, die Preise sind denn auch entsprechend im europäischen Vergleich hoch. Der SGB befürwortet deshalb, dass mit dieser Revision die Rechte der NutzerInnen bezüglich Transparenz und Wahlmöglichkeiten gestärkt werden sollen.

Die Entwicklung in der Branche der Kommunikationstechnologien verläuft wie erwähnt äusserst dynamisch. Ein Treiber dafür ist der Anspruch, jederzeit und überall Zugriff zu leistungsstarken Verbindungen zu haben. Dem stehen Befürchtungen zu möglichen gesundheitsschädlichen Folgen von Elektromog gegenüber. Es bleibt dringlich, die technologische Entwicklung auch bezüglich solcher Aspekte wissenschaftlich zu begleiten. Die Forschungsstiftung Strom und Mobilkommunikation FSM, die sich mit solchen Fragen befasst, wurde von den drei grossen Unternehmen Swisscom, Salt und Sunrise zusammen mit der ETH gegründet und auch von diesen finanziell getragen.¹ Das ist ein bisschen so, als würde man den Bock zum Gärtner machen, jedenfalls ist nicht auszuschliessen, dass sich das erkenntnisleitende Interesse der Trägerschaft auf die Forschungsergebnisse auswirkt. Die Motion 16.3007 der KVF-NR fordert nun, dass der Bundesrat aus den Konzessionserlösen die Forschung zu den Mobilfunknetzen und deren Auswirkungen finanziert und entsprechend das FMG ergänzt. Konkret solle ein neuer Artikel 39bis eingefügt werden, der wie folgt lauten würde:

Der Bundesrat kann den Erlös aus den Konzessionsgebühren nach Absatz 1 ganz oder teilweise für begleitende Massnahmen wie Forschung und Erhebungen im Zusammenhang mit funkbasierten Technologien einsetzen.

¹ <http://www.emf.ethz.ch/stiftung/sponsorentraeger>

Der SGB teilt zwar nicht die Stossrichtung der Motion, deren Zielsetzung primär darauf ausgerichtet ist, „...den Anlagegrenzwert für Mobilfunkanlagen anzuheben, die Vollzugshilfsmittel wie auch die Anlagendefinition zu vereinfachen und dabei insbesondere einen Anlagegrenzwert je Netzbetreiber festzulegen.“² Dass aber eine gesetzliche Grundlage für eine unabhängige Finanzierung für diese Forschung geschaffen wird, unterstützt der SGB ausdrücklich und fordert den Bundesrat auf, diese aktuelle Revision des FMG dazu zu nutzen.

Zu einzelnen Artikeln

Art. 4 Registrierung von Anbieterinnen von Fernmeldediensten

Die Argumentation für die Aufhebung der Meldepflicht überzeugt nicht. Insbesondere bleibt unklar, wie der Bund resp. das BAKOM die Aufsicht bei nicht mehr registrierten FDA wahrnehmen will. Für das Streichen der Meldepflicht spräche, dass sich der administrative Aufwand für die Verwaltung verringere und für die Unternehmen mit Sitz im Ausland „allfällige Umgehungsanstrengungen zur Meldepflicht entfallen“ würden. Gleichzeitig wird befürchtet, dass es nur mehr schwer möglich sein dürfte, die relevanten Informationen weiterhin zu erhalten, zumal fast die Hälfte der bisher gemeldeten FDA nicht mehr registriert würde.³ Die Argumentation ist auch widersprüchlich, da sie zwar FDA ohne Konzession und ohne Adressierungselemente von der Registrierung ausnimmt, hingegen die inländischen FDA, die über Konzessionen verfügen und/oder Adressierungselemente nutzen, weiterhin einer Meldepflicht unterstellen will. Damit wird genau die Ungleichbehandlung von inländischen FDA erst hergestellt, die man scheinbar beheben will.⁴ Der SGB lehnt diese Änderung ab.

Art. 6 Anforderungen an die Anbieterinnen von Fernmeldediensten

Der SGB lehnt die Streichung dieses Artikels entschieden ab. Die Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen wurde mit der Marktliberalisierung eingeführt und sie hat ihre Dringlichkeit trotz geltender Gesamtarbeitsverträge keineswegs verloren. Gerade, weil es sich um eine sehr dynamische Branche mit immer neuen Anbieterinnen handelt, die untereinander und mit den marktbeherrschenden Anbieterinnen in hartem Wettbewerb stehen, muss das Niveau der Arbeitsbedingungen gesetzlich garantiert bleiben. Auch hier überzeugen die Ausführungen im erläuternden Bericht überhaupt nicht: Die Regulierungsfolgenabschätzung resp. die Folgenabschätzung, die sich aus der Streichung dieser Verpflichtung ergeben würde, ist unzureichend, fragwürdig und in Bezug auf die Unternehmen schlicht falsch. Durch die Streichung dieses Artikels ergäbe sich nämlich erst eine Wettbewerbsverzerrung.⁵

Art. 12 Abs. 1 Bündelung von Diensten

Der SGB unterstützt die Anforderung, dass künftig nicht nur die marktbeherrschenden FDA, sondern alle FDA Dienste nur bündeln dürfen, wenn sie diese auch einzeln anbieten. Wir befürchten auch nicht, dass deswegen die Preise für die einzelnen Dienste steigen würden, da aufgrund der Konkurrenz der Preisdruck stark ist.

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163007>

³ Erläuternder Bericht, S. 96, Punkt 3.3.1.1

⁴ Erläuternder Bericht, S. 108, Punkt 3.3.4.1

⁵ Erläuternder Bericht, ebenda

Art. 12a Informationen über die Fernmeldedienste

Mit dieser Regelung verstärkt der Bundesrat zwar die Informationspflicht der FDA gegenüber den NutzerInnen und sorgt für mehr Transparenz, indem die FDA informieren müssen, wenn sie Informationen bei der Übertragung unterschiedlich behandeln. Nach unserer Einschätzung reicht dies aber nicht aus. Es wäre trotz des Widerstands aus der Branche jetzt der richtige Zeitpunkt, um die Netzneutralität gesetzlich zu verankern und legitime Abweichungen davon klar zu definieren. Das Internet ist heute Teil des Service public, der Zugang zum Internet gehört im Selbstverständnis der Bevölkerung zur Grundversorgung. Es muss deshalb darauf gesetzlich verankert sein, dass nicht einzelne Unternehmen Einschränkungen bei der Informationsübertragung nach eigenem wirtschaftlichem Interesse vornehmen können. Das ist nicht zuletzt auch im Sinne der Gesamtwirtschaft von hoher Relevanz.

Art. 12a^{bis} Internationales Roaming

Der SGB unterstützt die Bestrebungen des Bundesrats, das hohe Preisniveau in diesem Bereich zu dämpfen. So bieten bereits heute einige FDA ihrer Kundschaft im Ausland den so genannten „local break out“ an, aber hier wird dies nun gesetzlich verankert. Auch unterstützen wir die präzisere Abrechnungspraxis, die der Bundesrat per Verordnung definieren wird, und die Marktbeobachtungen durch das BAKOM.

Art. 13c-13l Zugangsregulierung

Der Bundesrat bekräftigt im erläuternden Bericht seine Absicht, den gegenwärtig laufenden, marktgetriebenen Infrastrukturausbau nicht zu bremsen und deshalb nur punktuell einzugreifen um den Wettbewerb im Endkundenmarkt zu sichern und den Ausbau der Glasfaser bis in die Privathaushalte zu begünstigen. Die Entbündelung der letzten Meile soll demnach auf Kupferkabel beschränkt bleiben. Wie eingangs ausgeführt, betrachten wir diese Einschränkung als falsch. Die Technologieneutralität sollte bereits mit dieser Teilrevision verankert werden um zu verhindern, dass die Infrastrukturanbieterin technisch Tatsachen schafft, die ihr stets unschlagbare Wettbewerbsvorteile sichern. Entsprechend müsste Art. 13d präzisiert werden.

Die ComCom soll neu die Möglichkeit erhalten, von sich aus (ex-officio) einzugreifen, wenn sie Verhaltensweisen beobachtet, die diskriminierend sind. In solchen Fällen hätte die ComCom dann auch die Kompetenz, u.a. Preise festzulegen ohne dass sie von einer Anbieterin darum ersucht wurde (Art. 13j Abs. 3). Der SGB unterstützt diese Ausweitung des Handlungsspielraums und der Interventionsmöglichkeiten für die ComCom. Der Regulator würde schon aus Ressourcengründen nur in Ausnahmefällen von der ex officio Regelung Gebrauch machen können, die aber dennoch eine hohe präventive Wirkung entfalten kann.

Grundsätzlich soll aber am bisherigen ex-post Regime festgehalten werden. Auch dies unterstützt der SGB, denn damit wird der Infrastrukturanbieterin garantiert, dass sich ihre Investitionen refinanzieren lassen.

Art. 36a – 36c Mitbenutzung bestehender passiver Infrastruktur

Der SGB begrüsst wegen der Kosteneffizienz und Netzkonvergenz die Präzisierung, dass die Mitbenutzung von bestehenden Anlagen gestattet werden muss und dass bei Bedarf auch die ECom einbezogen wird.

Art. 48a Sicherheit

Die Sicherung der Kommunikation und der betreffenden Infrastrukturanlagen sind volkswirtschaftlich von hoher Relevanz. Die Abhängigkeit von leistungsstarken und widerstandsfähigen Infrastrukturnetzen ist enorm hoch und die Integrität und Vertraulichkeit von Systemen und Daten sind von grundlegender Bedeutung. Die Schweiz ist mit der gut ausgebauten Infrastruktur und wegen der politischen Stabilität offensichtlich ein attraktiver Standort zur Speicherung von Daten. Es ist deshalb richtig, der Sicherheit einen ganz hohen Stellenwert einzuräumen. Es müssen genügend Ressourcen seitens des Bundes und seitens der Unternehmen für Massnahmen bereit stehen und diese müssen stets demokratisch legitimiert sein.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Dore Heim
Geschäftsführende Sekretärin