

LSI
Bundesamt für Kommunikation
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Reference

SK

Date

14. Oktober 2002

Vernehmlassung zur Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Unternehmen der T-Systems-Gruppe bedanken sich für die Möglichkeit, zu den Entwürfen für die Revision des FMG und der FDV Stellung nehmen zu dürfen.

Im Hinblick auf die vorliegende Vernehmlassung haben wir uns vor allem stark beim Zustandekommen der Eingabe des Verbands Inside Telekom (VIT) engagiert, welche die von den wichtigen schweizerischen Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) vertretenen Argumente detailliert wiedergibt. Wir möchten daher grundsätzlich auf die in der genannten Eingabe vertretenen Positionen und gestellten Anträge verweisen, denen wir uns vollumfänglich anschliessen.

Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, beschränken wir uns vorliegend lediglich darauf, nochmals die aus unserer Sicht wichtigsten Punkte kurz hervorzuheben, nämlich die Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsregime, den Begriff des Zugangs sowie die Ex ante-Regulierung.

1. Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsregime

Telekommunikation als wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen

T-Systems ist auf die Versorgung von Geschäftskunden mit konvergenten Telekom- und IT-Lösungen ausgerichtet, wobei das Kundenspektrum von schweizerischen KMUs bis zu multinationalen Grosskunden reicht. Die Telekommunikationsbedürfnisse dieser Geschäftskunden liegen vornehmlich im Bereich der raschen, also breitbandigen Datenübermittlung, sei es für den Zugang zum Internet, sei es für die Vernetzung von verschiedenen Standorten im Rahmen eines firmeninternen Netzwerkes (Virtual Private Network (VPN)). Ideales Mittel für die Erbringung solcher Dienstleistungen sind Mietleitungen. Die Verfügbarkeit und vor allem die Kosten dieser Mietleitungen sind damit ein entscheidender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz ansässigen Unternehmen.

Hemmung von Innovationen durch Monopolstellung der Swisscom

Wie die Wettbewerbskommission bereits mehrfach festgestellt hat, ist die Swisscom bei den Mietleitungen im Anschlussbereich marktbeherrschend. Unsere täglichen Erfahrungen zeigen, dass die Mietleitungspreise in diesem Bereich im europäischen Vergleich ausserordentlich hoch sind. Diese überhöhten Preise haben zur Folge, dass von uns entwickelte, innovative Mehrwertdienste, beispielsweise Verschlüsselungsdienste zur sicheren Kommunikation innerhalb des Unternehmens, oft nicht zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden können, da allein schon die externen Kosten, welche bei uns für den Einkauf der Mietleitungen anfallen, nur knapp unter dem von Swisscom den Endkunden angebotenen Preis liegen. Auch wenn die Swisscom-Offerte nicht selten weit weniger ausgereift ist als die von uns oder anderen alternativen Anbietern entwickelte Lösung, führt doch die grosse Preisdifferenz im derzeit sehr schwierigen wirtschaftlichen Umfeld vielfach zu einer Entscheidung zugunsten der billigeren Variante. Wirksamer Wettbewerb unter den FDA und vor allem von den Unternehmen zur Erhaltung und Steigerung ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit benötigte Innovationen werden damit massiv behindert.

Hinzu kommt, dass die Preisgestaltung für Mietleitungen durch Swisscom alles andere als transparent ist. Es existiert keine offizielle Preisliste von Swisscom, so dass die Preise für jede konkurrenzierende FDA unter dem Schutz von Vertraulichkeitsklauseln von Swisscom nach freiem Belieben festgelegt werden können. Ein solches Verhalten ist angesichts der marktbeherrschenden Stellung der Swisscom in keiner Weise gerechtfertigt.

Entbündelung als Ziel

Die Öffnung der letzten Meile, das sogenannte Unbundling of the Local Loop (ULL), welche in der EU schon seit einigen Jahren zumindest auf dem Papier existiert, ist auch für die alternativen Anbieter in der Schweiz das klare Ziel, welches es zur Sicherstellung eines „vielfältigen, preiswerten, qualitativ hochstehenden sowie national und international konkurrenzfähigen“ Angebotes an Telekommunikationsdiensten und im Interesse eines „wirksamen Wettbewerbes beim Erbringen von Fernmeldediensten“ (Art. 1 FMG) so rasch wie möglich zu erreichen gilt. Die Erfahrungen in der EU haben jedoch gezeigt, dass der Weg vom Erlass der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen bis zur vollen und flächendeckenden Umsetzung der Entbündelung lang und steinig ist. Zu zahlreich sind die Möglichkeiten, welche sich den Ex-Monopolisten für immer neue Verzögerungsmanöver bieten. Auch in der Schweiz wird die Umsetzung wohl längere Zeit in Anspruch nehmen, auch wenn der Bundesrat, wie beabsichtigt, von seiner Kompetenz zur Festschreibung der Entbündelung auf Verordnungsstufe Gebrauch macht. Die alternativen Anbieter müssten nämlich sämtliche technischen und kommerziellen Bedingungen des Zugangs zur letzten Meile erst noch mit Swisscom aushandeln, was bereits jetzt ein zähes Ringen um jedes noch so kleine Zugeständnis voraussehen lässt. Ausserdem hat Swisscom bereits angekündigt, sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel voll auszuschöpfen.

Unterstellung der Mietleitungen unter das Interkonnektionsregime als Sofortmassnahme

Bis die Konsumenten vom politischen Entscheid zugunsten von ULL effektiv profitieren können, wird damit sicher noch einige Zeit vergehen. Es ist daher unumgänglich, zugunsten der Versorgung des schweizerischen Marktes mit innovativen Produkten und zur

Sicherstellung des wirksamen Wettbewerbs bereits jetzt rasch greifende Sofortmassnahmen zu treffen. Das ideale Mittel hierzu ist die Unterstellung der Mietleitungspreise unter das Interkonnektionsregime.

Mietleitungen sind ein standardisiertes Produkt von Swisscom, für welches die technischen Bedingungen klar und die Bestell- sowie die Lieferprozesse bestens eingespielt sind. Einziger, aber entscheidender Mangel ist der Preis. Eine Senkung dieser Preise auf ein kostenbasiertes Niveau, analog den Regeln bei der Interkonnektion, kann sehr rasch und unkompliziert geschehen, da die übrigen Bedingungen und Abläufe, wie erwähnt, bereits bestehen und unverändert beibehalten werden können. Durch eine solche Anpassung der Preise würde den alternativen Anbietern endlich die Möglichkeit gegeben, fortschrittliche Dienstleistungen zu konkurrenzfähigen Preisen anzubieten.

Keine negativen Auswirkungen auf die Randregionen oder die Grundversorgung

Durch eine Unterstellung der Mietleitungspreise unter das Interkonnektionsregime würde die Qualität der Versorgung, namentlich in den Randregionen, in keiner Weise beeinträchtigt. Im Gegenteil: gerade die Randregionen würden in starkem Mass von einer Öffnung des Wettbewerbs auch abseits von den grossen Städten mit ihren kurzen Mietleitungsdistanzen profitieren. Hier ist besonders hervorzuheben, dass die Preisgestaltung der Swisscom derzeit gerade zu einer Diskriminierung der Randregionen führt, welcher durch die geplante Revision der FDV entgegengewirkt werden könnte. Die Mietleitungspreise der Swisscom sind nämlich zum Beispiel in Chur rund 40% höher als in Zürich (bei 2 Mbit/s, < 5km).

Auch eine negative Auswirkung auf die Investitionstätigkeit der Swisscom ist nicht zu befürchten. Neben ihren Kosten könnte Swisscom nämlich auch einen angemessenen Kapitalertrag verrechnen (vgl. Art. 45 FDV), so dass Investitionen auch in Zukunft rentieren würden. Ausserdem ist Swisscom bereits auf der Basis der Grundversorgungskonzession zu einem angemessenen Unterhalt ihres Netzes verpflichtet, wofür nötigenfalls ebenfalls Kostenbeiträge der alternativen FDA verlangt werden könnten.

Schliesslich führt der Konkurrenzdruck gegenüber alternativen FDA, die sich vor allem durch innovative Produkte und Dienstleistungen von ihren Mitbewerbern abzuheben versuchen, automatisch zu einer Verbesserung des Angebotes von Swisscom, welche Innovationen stärker vorantreiben muss, um sich auch in einem liberalisierten Markt behaupten zu können.

2. Zum neu eingeführten Begriff des Zugangs

Wie der VIT in seiner oben erwähnten Vernehmlassung ausführlich darlegt, ist der Begriff „Zugang“ im vorgeschlagenen Art. 3 lit. d^{bis} FMG noch nicht mit ausreichender Präzision definiert, und sein Verhältnis zum Begriff der Interkonnektion nicht restlos klar. In Abweichung von der vom VIT vertretenen Meinung und unter der Voraussetzung, dass die nötige Präzisierung des Zugangsbegriffes erfolgt, ist T-Systems jedoch grundsätzlich mit der begrifflichen Annäherung an die Rechtsgrundlagen in der EU einverstanden.

Die notwendige Präzisierung kann dadurch erreicht werden, dass die allgemeine Definition des Zugangsbegriffes, wie in Art. 2 lit. a der EU-Zugangsrichtlinie, durch eine beispielhafte Aufzählung von Fällen ergänzt wird, welche unter den Begriff des Zugangs fallen. Durch dieses Vorgehen lassen sich in Zukunft verunsichernde und lähmende Diskussionen, wie sie

im Zusammenhang mit der Frage entstanden sind, ob der Bundesrat die Kompetenz habe, die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses als Fall der Interkonnektion zu definieren, von allem Anfang an weitgehend verhindern.

Eine angepasste Definition des Zugangs könnte wie folgt lauten: „Zugang: ausschliessliches oder nicht ausschliessliches Bereitstellen von Einrichtungen und/oder Diensten zur Erbringung von Fernmeldediensten für eine andere Anbieterin von Fernmeldediensten. Darunter fallen unter anderem: Zugang zu Netzkomponenten und zugehörigen Einrichtungen, wozu auch der feste oder nicht feste Anschluss von Einrichtungen gehören kann (dies beinhaltet insbesondere den Zugang zum Teilnehmeranschluss sowie zu Einrichtungen und Diensten, die erforderlich sind, um Dienste über den Teilnehmeranschluss zu erbringen); Zugang zu physischen Infrastrukturen wie Gebäuden, Leitungen und Masten; Zugang zu einschlägigen Softwaresystemen, einschliesslich Systemen für Betriebsunterstützung; Zugang zur Nummerumsetzung oder zu Systemen, die eine gleichwertige Funktion bieten; Zugang zu Fest- und Mobilfunknetzen, insbesondere um Roaming zu ermöglichen; Zugang zu Diensten für virtuelle Netze.“

Konsequenterweise ist dann auch die Anpassung der Begriffsdefinition der Interkonnektion in Art.3 lit.d^{bis} FMG entsprechend dem in der EU verwendeten Begriff der Zusammenschaltung erforderlich: „Interkonnektion: Sonderfall des Zugangs, der durch die Verbindung der Netze und Dienste zweier Anbieterinnen von Fernmeldediensten hergestellt wird und ... [Rest unverändert]“.

3. Bedeutung der Ex ante-Regulierung

Wie der VIT treffend feststellt, ist die im geltenden FMG verankerte Regelung zur Festlegung der Bedingungen, zu denen marktbeherrschende Anbieterinnen ihren Mitbewerberinnen Interkonnektion gewähren müssen, unbefriedigend, da sie oft Jahre dauernde Verfahren zur Folge hatte. Die beabsichtigte Einführung einer Ex ante-Beurteilung des Standardangebotes von marktbeherrschenden Anbieterinnen ist daher für die effiziente und rasche Umsetzung der weiteren Marktöffnungsbestrebungen unumgänglich. Entgegen der vom VIT vertretenen Position sieht T-Systems jedoch den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde als ein zentrales Element an, um die rasche Wirksamkeit der beabsichtigten Ex ante-Regelung zu garantieren. Falls Beschwerden aufschiebende Wirkung gewährt werden kann, besteht die Gefahr extrem langer Verfahrensdauern bis zum Wirksamwerden eines Entscheides nämlich auch in Zukunft in hohem Masse fort.

Wir danken Ihnen bestens für die wohlwollende Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Lars Losinger
Chief Operating Officer

Stephan Kronbichler
General Counsel