



Eidgenössische
Kommunikations-
kommission

Commission
fédérale
de la communication

Commissione
federale
delle comunicazioni

Cumissiu
federala
da communicaziuns

Federal
Communications
Commission

Stellungnahme der Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) zur Vernehmlassung betreffend die Vorlage "Änderungen des FMG und der Ausführungsbestimmungen"

A) Einleitung: Dringender Handlungsbedarf aufgrund der aktuellen Marktsituation

Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) begrüsst die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Fernmeldegesetzes (FMG) sowie der beiden Verordnungen über Fernmeldedienste (FDV) und über Adressierungselemente (AEFV) vollumfänglich.

Die Vorschläge des Bundesrates stehen ganz im Zeichen des Konsumentenschutzes und der Wirtschaftsförderung. Dies entspricht auch der klaren Zielsetzung, die der Gesetzgeber 1997 ins FMG geschrieben hat (Art. 1): Ein dynamischer Wettbewerb soll – gekoppelt mit einer gesetzlich garantierten Grundversorgung – für eine preiswerte, vielfältige und landesweite Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Telecom-Dienstleistungen sorgen und dadurch den Wirtschaftsstandort Schweiz stärken. Dieses Gesamtversorgungsziel bezieht sich nicht nur auf die (schmalbandige) Telefonie, sondern auch auf breitbandige Angebote.

Schon beinahe vergessen sind die Zeiten vor 1992, als neben dem Netz- und Dienstemonopol auch noch das Endgerätemonopol bestand. Abgesehen von der Einforderung hoher Preise verbot die PTT ihren Kunden damals, von der PTT nicht zugelassene Geräte zu nutzen. Nach der Aufhebung des Endgerätemonopols 1992 wurden in einem zweiten Liberalisierungsschritt 1998 mit Ausnahme des Anschlussnetzes (inkl. Mietleitungen) die schweizerischen Telecom-Märkte geöffnet. Angesichts der äusserst positiven Erfahrungen mit dem Wettbewerb geht es jetzt darum, diese Marktöffnung konsequent zu Ende zu führen.

Die Liberalisierung ist kein Selbstzweck: es geht um die Konsumenten und das Wohl der Wirtschaft. Wo sich der Wettbewerb seit Beginn der Liberalisierung der Telecom-Märkte vor über viereinhalb Jahren entwickeln konnte, zeigen sich aus Sicht der Konsumenten und der Volkswirtschaft beachtliche Erfolge: Die Telecom-Nutzer kommen – ganz im Unterschied zu andern Konsumbereichen – in den Genuss tieferer Preise und einer breiteren Palette an qualitativ hochstehenden Angeboten; schneller als erwartet kam es insbesondere bei den internationalen und nationalen Festnetzverbindungen zwischen 1998 und 2000 zu deutlichen bis sehr grossen Preisreduktionen. Auch die Umsatzentwicklung und die Investitionen im schweizerischen Telecom-Sektor übertrafen die Erwartungen bei der Marktöffnung. So hat denn die Liberalisierung der Telecom-Märkte die im internationalen Vergleich gute Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien in der Schweiz stark unterstützt. Dies befördert die Wettbewerbsfähigkeit unseres dienstleistungsorientierten Wirtschaftsstandortes.

Die Frage der Arbeitsplatz-Erhaltung hatte bei den Beratungen des FMG im Parlament spezielle Besorgnis erregt, denn wegen der ohnehin notwendig gewordenen Umstrukturierung und Effizienzsteigerung bei der Telecom PTT befürchteten viele einen Rückgang der Arbeitsplätze in der Telecom-Branche. Eingetreten ist das Gegenteil: Seit 1998 wurden in der Telecom-Branche und in verwandten Bereichen (z.B. Produktion von Geräten und Inhalten) per Saldo deutlich mehr neue Arbeitsplätze geschaffen als gestrichen. Auch Swisscom hat nicht nur Stellen abgebaut, sondern in einzelnen Bereichen (z.B. Mobilfunk) einen kräftigen Personal-

zuwachs gehabt.¹ Die längerfristig erwarteten positiven Beschäftigungseffekte durch die Wachstumsimpulse der Marktöffnung und die Entstehung neuer Märkte wurden schneller Realität als prognostiziert.

Erst kürzlich stellte auch Bundesrat Leuenberger fest, die Liberalisierung der Telekommunikation habe sehr positive Auswirkungen gehabt, die es ohne Marktöffnung nicht gegeben hätte.²

Aus Konsumentensicht ist weiter hervorzuheben, dass die Grundversorgung der Bevölkerung und damit die Teilnahme aller an der gesellschaftlichen Kommunikation mit einem Basisangebot an Telecom-Diensten heute in der ganzen Schweiz vollumfänglich gewährleistet ist – und daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern.

Trotz der positiven Resultate für die Konsumenten besteht die akute Gefahr, dass der vielversprechend begonnene Liberalisierungsprozess auf halbem Weg stecken bleibt und der errungene Wettbewerb zum Erliegen kommt. Nicht nur aufgrund der Skepsis des Kapitalmarktes nach dem Platzen der Internet- und Telecom-Blase im Jahr 2000 und der anhaltend ungünstigen Konjunktur bewegt sich im Telecom-Sektor seit rund 18 Monaten nur noch wenig: Zum einen wird die Wettbewerbsentfaltung durch das praktische Monopol der Swisscom im Anschlussnetz blockiert, zu andern haben sich Schwachstellen in der Gesetzgebung gezeigt. So konnte die ComCom als Regulator aufgrund eines Entscheides des Bundesgerichtes vom Oktober 2001 weder die speziell für KMUs und alternative Telecom-Betreiber wichtigen Mietleitungspreise senken, noch das Anschlussnetz dem freien Wettbewerb öffnen (d.h. die sogenannte Entbündelung der letzten Meile einführen).

Gemäss Bundesgericht bestehen keine ausreichende gesetzliche Grundlagen für die Unterstellung der Entbündelung und der Mietleitungen unter die Interkonnectionsbestimmungen. Nach Ansicht der Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) müssen diese Grundlagen im Interesse der Konsumenten und einer gesunden Telecom-Branche so schnell als möglich über eine Verordnungsänderung geschaffen werden.

Die Dringlichkeit einer solchen Anpassung ergibt sich aus der aktuellen Marktsituation, welche die akute Gefahr einer weiteren Ausdünnung des Wettbewerbs und des Rückzugs von Firmen und Investoren aus dem schweizerischen Telecom-Markt in sich birgt. So ist neben andern Firmen beispielsweise Comcare, eine Schweizer Telecom-KMU, in der Folge des Bundesgerichtsurteils vom Oktober 2001 eingegangen.

Aufgrund der monopolistischen Stellung der Swisscom im Anschlussnetz haben die alternativen Betreiber einerseits keinen Zugang zur letzten Meile und es kann sich kein wirksamer Wettbewerb entwickeln. Auch der technologische Fortschritt wird blockiert, da die Konkurrenz der Swisscom die einzusetzende Technologie nicht frei wählen kann. Zugleich ist jedoch bereits der harte Kampf um Marktanteile im so zukunftssträchtigen Breitbandmarkt angelaufen. Die Swisscom kann ihre Vorzugsposition hier voll ausnützen und zeigt verständlicherweise wenig Interesse, den potentiellen Konkurrenten freiwillig einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. So ist den auch die Wettbewerbskommission (WEKO) am 7. Mai 2002 aufgrund ihrer Abklärungen zum Schluss gelangt, dass Swisscom mit grosser Wahrscheinlichkeit eine marktbeherrschende

¹ Swisscom hat – Debitel eingerechnet – seit 1998 per Saldo nur 800 Vollzeitstellen weniger als vor der Marktöffnung, obwohl Swisscom 1998 einen Abbau von 4'000 Stellen und im Jahr 2000 eine weitere Reduktion um 3'000 Stellen angekündigt hatte. Gemäss Halbjahresbericht 2002 hat Swisscom im Verlauf des letzten Jahres sogar rund 1'000 Vollzeitstellen neu geschaffen. Quellen: Jahres- und Halbjahresberichte der Swisscom.

² Im NZZ-Interview vom 21.8.2002 (S. 13) meinte Bundesrat Moritz Leuenberger: "Die Liberalisierung der Telekommunikation ist ein Segen für die Konsumentinnen und Konsumenten. Einerseits ist das ganze Angebot billiger geworden. Andererseits ist aber auch die unglaubliche Innovation von neuen Dienstleistungen, die der Wettbewerb gebracht hat, nicht zu übersehen. Man nimmt das heute als selbstverständliche Gabe, die uns ohnehin in den Schoss zu fallen habe. Doch ohne die Liberalisierung wäre dies alles nicht gekommen."

Stellung missbrauche und die Konkurrenten ihrer Tochterfirma Bluewin diskriminiere. Entsprechend hat die WEKO vorsorgliche Massnahmen gegen Swisscom bezüglich ADSL-Dienste erlassen.³

Der Bundesrat hat die Dringlichkeit der Probleme erkannt und hat deshalb eine kombinierte Vorlage – mit der baldigen Modifikation zweier Fernmeldeverordnungen (FDV / AEFV) und der Revision des FMG – in die Vernehmlassung geschickt. Die ComCom unterstützt die bundesrätlichen Vorschläge vollumfänglich; ganz speziell die folgenden Punkte:

- die dringende Unterstellung der Entbündelung (inklusive Kolokation) und der Mietleitungen unter die Interkonnektion auf dem Wege der Ordnungsänderung,
- die Massnahmen zur Stärkung des Konsumtenschutzes und
- die Bereitstellung neuer griffiger Regulierungsinstrumente über eine Gesetzesrevision.

Die vorgeschlagene Revision schafft unabdingbar gewordene Grundlagen für die Zukunft. Ein gut gedeihender Telecom-Sektor ist nicht nur für die weitere Entfaltung der Informationsgesellschaft von zentraler Bedeutung. Sie ist viel mehr noch ein wichtiger Motor für die dienstleistungsorientierte Volkswirtschaft. Eine schnelle, für alle Seiten faire und tragbare Lösung tut Not, damit der Wettbewerb gefördert und erneut ein freundlicheres Klima für Investitionen in der Schweiz geschaffen werden kann.

B) Dringende Stimulierung des Wettbewerbes: Entbündelung der letzten Meile und Unterstellung der Mietleitungen unter die Interkonnektion

Zur Attraktivitätssteigerung des Wirtschaftsstandorts Schweiz wollen Bundesrat und Parlament bei der Entfaltung der Informationsgesellschaft international an vorderster Front dabei sein – entsprechende Förderprogramme wurden verabschiedet. Eine weitere entscheidende Voraussetzung hierfür wären jedoch auch vielfältige und günstige Breitbandangebote im Bereich der letzten Meile. In der Europäischen Union wurde mit der Einführung der Entbündelung Anfang 2001 die nötige Grundlage für die Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft geschaffen. Entsprechend prognostiziert eine aktuelle Studie dem europäischen Breitbandmarkt ein starkes Nachfragewachstum für die nächsten Jahre.⁴

Die Telekommunikation macht nicht halt an den Landesgrenzen, deshalb kann es nicht im Interesse des stark international vernetzten Dienstleistungsland Schweiz liegen, die Entwicklung im europäischen Umfeld zu ignorieren. Mit der Gesetzesrevision will der Bundesrat das FMG an das neue europäische Recht im Telekommunikationsbereich anpassen. Es handelt sich jedoch nicht um einen blinden Nachvollzug, sondern in ausgewählten Bereichen um Anpassungen, die richtigerweise die spezifisch schweizerischen Gegebenheiten mitberücksichtigen.

In der im internationalen Vergleich wohlhabenden Schweiz zeichnen sich sowohl die privaten Haushalte als auch die Wirtschaft durch hohe Ausstattungsgrade bei Festnetzanschlüssen, Mobiltelefonen, Computerausrüstung und Internetzugang aus. Die Schweiz müsste somit grundsätzlich – in einem bezüglich Konjunktur und Wettbewerb freundlicheren Umfeld – einen fruchtbaren Boden für die Entwicklung der Breitbanddienste bieten. Die Tatsache, dass die schweizerischen Telecom-Nutzer deutlich mehr als die übrigen Europäer für Telekommunikation ausgeben (Pro-Kopf-Ausgaben in der Schweiz 2001: 1'485 €, europäischer Durchschnitt 2001: 820 €), lässt nicht nur auf eher hohe Preise in der Schweiz schliessen, sondern auch die Bereitschaft der Kunden erkennen, für qualitativ gute Angebote tief in die Tasche zu greifen.

³ Medienmitteilung der Wettbewerbskommission (WEKO) vom 7. Mai 2002.

⁴ Frost & Sullivan (Deutschland), Pressemitteilung vom 5. März 2002 (Report B082).

Ausschlaggebend für die freie Entfaltung des Breitbandmarktes ist die Wettbewerbssituation auf der letzten Meile. Die alternativen Anbieter haben keinen direkten Zugang zur letzten Meile, sie können lediglich als Zwischenhändler die von der Swisscom preislich und technologisch vordefinierten Angebote an Endkunden weiterverkaufen. Aufgrund der monopolistischen Stellung der Swisscom im Anschlussnetz – bei Infrastruktur *und* Diensten – gibt es hier bisher keinen echten Wettbewerb und es fehlt damit der innovations- und investitionsfördernde Konkurrenzdruck.

Im Unterschied zum Mobilfunk gibt es beim Anschlussnetz, auf der sogenannten "letzten Meile", nur eine einzige die ganze Schweiz abdeckende Infrastruktur – und eine Verdoppelung dieses Netzes wäre zu teuer und volkswirtschaftlich ineffizient. Eine vollumfänglich vergleichbare Alternative existiert nicht. Entgegen den Erwartungen vor zwei Jahren werden alternative Anschluss-technologien wie Wireless Local Loop (WLL) und Powerline Communications zu keiner ernsthaften Konkurrenz der letzten Meile beim Telefonnetz. Einige WLL-Konzessionäre haben sich denn auch bereits aus diesem Markt zurückgezogen. Die noch am weitesten fortgeschrittene Alternativtechnologie wären die breitbandtauglichen Teile der TV-Kabelnetze (CATV), diese erschliessen jedoch nur Teile der Schweiz und die Sprachtelefonie wird bisher nicht angeboten. Um im TV-Kabelnetz Zweiweg-Kommunikation zu ermöglichen, sind zudem hohe Investitionen notwendig; diese Finanzierung scheint aktuell nur bedingt möglich. Gemäss Bericht der NZZ am Sonntag vom 15.9.2002 sind bei der mit grossem Abstand wichtigsten CATV-Anbieterin Cablecom 450'000 Anschlüsse für die bidirektionale Kommunikation ausgerüstet, d.h. 30% der 1.5 Mio. Anschlüsse. Swisscom dürfte ADSL aktuell bei rund 3.5 Millionen Telefonanschlüssen anbieten können, d.h. bei 85% der 4.1 Mio. Telefonanschlüsse in der ganzen Schweiz.

Ein weiterer entscheidender Unterschied besteht aufgrund der baumartigen Netzstruktur bei CATV: Sind gleichzeitig eine grössere Zahl von Nutzer aktiv, so reduziert sich die dem einzelnen Nutzer zur Verfügung stehende Übertragungskapazität plötzlich. Zwischen Telefonnetz und CATV kann somit höchstens sehr punktuell von einer Wettbewerbssituation ausgegangen werden. Die Entstehung eines Duopols wäre zudem genauso unbefriedigend wie ein Monopol, denn nur Swisscom und die Kabelnetzbetreiber würden profitieren, die übrigen Telecom-Anbieter hätten weiterhin keinen direkten Zugang zu einer Breitbandinfrastruktur.

Zu beachten ist auch, dass die Entbündelung unabhängig von der Zugangstechnologie – jedoch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen technischen Gegebenheiten – auf alle Netz mit faktischem Ausschliesslichkeitscharakter angewendet werden sollte.

Gerade für das Dienstleistungsland Schweiz ist die gute Entwicklung des äusserst zukunfts-trächtigen Breitbandmarktes ein wichtiger Standortfaktor. Nun drängt die Zeit: Denn zum Schaden der Volkswirtschaft besteht die Gefahr, dass sich in diesem Zukunftsmarkt der Datenkommunikation mit hohen Übertragungsraten schnell neue monopolistische Verhältnisse etablieren. Diese können bei einer verspäteten Liberalisierung kaum mehr aufgebrochen werden, wie gerade auch die Erfahrung beim im europäische Vergleich spät geöffneten Mobilfunkmarkt zeigt: Die Konkurrenten konnten zusammen nicht mehr als ein Drittel des Marktes erobern.

Bereits in naher Zukunft dürfte der Erfolg der Telecom-Anbieter davon abhängen, mehr als nur Telefonate vermitteln und Daten übertragen zu können. Das Zusammenwachsen von herkömmlicher Telekommunikation mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (Konvergenz) eröffnet den Telecom-Firmen neue, lukrative Geschäftsfelder wie das Anbieten von Medien- und Unterhaltungsinhalten (TV, Radio, Video-on-demand, Online-Spiele usw.) oder von neuen Kommunikationsformen (z.B. Video-Konferenz). Solche Anwendungen setzen zunehmend höhere Datenübertragungsraten voraus. Ohne Entbündelung wird somit einzig Swisscom mit neuen leistungsstarken xDSL-Technologien über das bestehende Kupferkabelnetz ein umfassendes multimediales Vollsortiment anbieten können.

Ohne direkten Zugang aller Anbieter zur letzten Meile wird es in diesen Zukunftsmärkten keinen Wettbewerb geben und die Marktposition der Swisscom wird – letztlich auch in den herkömmlichen Telecom-Märkten – zwangsläufig gestärkt.

Das Ausbleiben der Marktöffnung im Anschlussbereich könnte somit die aktuelle Perspektivenlosigkeit im schweizerischen Telecom-Sektor verstärken und damit zu einer weiteren, folgenreicheren Ausdünnung des Wettbewerbs führen. Zur Stimulierung des Marktes erachtet die ComCom die Entbündelung deshalb als zentral und dringend.

Der direkte Zugang aller Anbieter zur letzten Meile dürfte den Markt neu beleben und zu einer grösseren Angebotsvielfalt und günstigeren Preisen führen. Die Anbieter könnten selbst entscheiden, welche Technologie sie einsetzen wollen und welche Dienste sie ihren Kunden anbieten. Auch kleine Anbieter könnten direkte, exklusive Kundenbeziehung aufbauen und ihren Klienten entweder ein Vollsortiment anbieten oder spezifische Kundenwünsche erfüllen. Den Konsumenten werden sich somit neue Wahlmöglichkeiten eröffnen. Diesem innovations- und investitionsfördernden Konkurrenzdruck wird sich auch eine kompetitive Swisscom nicht entziehen können.

Auch die Randregionen werden profitieren

Diese Dynamik wird sich in den Randregionen ebenfalls positiv auswirken. Aktuell bestehende regionale Unterschiede werden eher reduziert. Durch einen schweizweit einheitlichen Preis für die entbündelte Leitung werden die peripheren Gebiete begünstigt. Durch die Entbündelung können die alternativen Betreiber Ihre Angebote schrittweise räumlich ausdehnen. Dies führt zu einem Wettbewerbsdruck in Gebieten, die bisher keine Angebotsvielfalt kannten.

Die Grundversorgung bleibt auch nach der Entbündelung garantiert

Für die Konsumentinnen und Konsumenten ist gerade im dynamischen Umfeld der Telekommunikation die Sicherheit wichtig, dass ihnen mit der Grundversorgung ein qualitativ hochstehendes und preiswertes Basisangebot an Fernmeldediensten in jedem Fall gewährleistet wird. Die Einführung der Entbündelung ändert daran nichts. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben weiterhin in allen Teilen der Schweiz Anrecht auf die Grundversorgungsdienste. Insbesondere können sie bei der Grundversorgungskonzessionärin (aktuell Swisscom) einen "normalen" analogen oder einen digitalen Anschluss zu den vom Bundesrat festgelegten Preisen in Anspruch nehmen. Auch bei den beiden Entbündelungsformen "Bitstream Access" und "Line Sharing" wird die Grundversorgung mit Sprachtelefonie weiterhin von Swisscom gewährleistet. Bei der vollen Entbündelung wählt ein Kunde freiwillig ein Dienstangebot eines alternativen Anbieters, der die betreffende Leitung von Swisscom mietet. Preis und Leistungen dieses Gesamtpaketes, das sowohl Breitbanddienste als auch Sprachtelefonie umfassen kann, sind zwischen Anbieter und Kunde zu vereinbaren.

Die Grundversorgung bleibt somit vollumfänglich garantiert. Zusätzlich führt die Entbündelung zu grösseren Wahlmöglichkeiten und günstigeren Preisen für die Konsumentinnen und Konsumenten. Massgeschneiderte Angebote bringen den Kunden grösseren Nutzen – sogar wenn die Preise nicht fallen sollten.

Marktdynamik und beste Ausgangslage der Swisscom für die Zukunft

Auch auf einem entbündelten Breitbandmarkt hat die Swisscom die komfortabelste Ausgangslage: Sie hat weitaus am meisten, oft treue Kunden und verfügt über einen grossen Informations- und Erfahrungsvorsprung. Swisscom kann ganz allgemein als Gewinnerin der Liberalisierung bezeichnet werden, da sie nach notwendigen Restrukturierungen zu einem florierenden Unternehmen wurde, das sich durch steigende Umsätze, hohe Gewinne und die Behauptung starker Marktpositionen auszeichnet.

Weiter wird das Marktvolumen bei den Breitbanddiensten – genauso wie beim Mobilfunkmarkt – aufgrund sinkender Preise und zunehmender Nachfrage dynamisch ansteigen. Von dieser Dynamik dürfte Swisscom als heute bereits grösster Anbieter wohl erneut am stärksten profitieren, sofern sie kompetitive Angebote macht – dieser Mechanismus war in jüngster Zeit bereits beim Mobilfunk zu beobachten. Die Erfahrungen aus dem Mobilfunkmarkt lehren weiter, dass ein umkämpfter Markt bei allen Marktteilnehmern zu Investitionen in die Infrastruktur und

zur steten Weiterentwicklung der Angebote führt. Dass dies auch beim Breitbandmarkt zutrifft, zeigt das Beispiel der Deutschen Telecom, die gerade auch nach der Einführung der Entbündelung kräftig in den Ausbau der DSL-Infrastruktur investiert (so 2001 über eine Mia. Euro).⁵

Investitionen durch Swisscom und die Konkurrenten

Swisscom hat zur rechtzeitigen Eroberung des Breitbandmarktes und aus eigenen Stücken bereits beträchtliche, offenbar wirtschaftlich vielversprechende Investitionen in die Aufrüstung der Telefonzentralen getätigt.

Der durch die Entbündelung entstehende Wettbewerbsdruck wird die Swisscom auch in Zukunft dazu bringen, in neue Technologien zu investieren und den Kunden attraktive Angebote zu unterbreiten.

Für die alternativen Anbieter ist die Entbündelung eine Chance, die aber auch mit beträchtlichen Investitionen verbunden ist. Es sind die Anbieter, die Leitungen entbündeln wollen, welche die Kosten für die Installation und Beherrschung diverser Geräte in den Ortszentralen der Swisscom zu tragen haben. Zudem müssen sie die Verbindung zwischen diesen Zentralen und ihrem eigenen Netz neu erstellen oder entsprechende Leitungen bei Swisscom hinzumieten.

Miete von entbündelten Leitungen zu fairen Bedingungen

Die Entscheidung, ob eine Leitung entbündelt wird, fällt letztlich der Konsument aufgrund der ihm vorliegenden konkurrierenden Angebote. Kommt es zur Entbündelung einer Leitung, so wird der Swisscom nichts einfach "weggenommen". Solange sie marktbeherrschend ist, wird sie einzig dazu verpflichtet, den Konkurrenten die Leitungen zu einem angemessenen, kostenorientierten Preis, der auch einen Gewinnanteil enthält, zu vermieten. Von einer Enteignung kann somit nicht die Rede sein.

Mietleitungspreise

Nach Ansicht der Kommission besteht auch bei den im internationalen Vergleich offenbar hohen Mietleitungspreisen dringender Handlungsbedarf. Hohe Kosten entstehen dadurch in erster Linie den schweizerischen KMUs, belastet werden zudem die ebenfalls auf solche Leitungen angewiesenen alternativen Telecom-Anbieter. Die Mietleitungstarife der Swisscom sind vollkommen intransparent, denn weder die Wiederverkäufer- noch die Endkundenpreise werden veröffentlicht. Es gibt Anzeichen, dass die Mietleitungspreise je nach Kunde variieren und in Randregionen teurer sind als an zentralen Orten.

Verhandlungsprimat wird durch Verordnungsänderung nicht angetastet

Damit keine Missverständnisse entstehen, ist bezüglich Verordnungsänderung daran zu erinnern, dass mit der Unterstellung der Entbündelung und der Mietleitungen unter die Interkonnektion kein automatischer Markteingriff ausgelöst wird. Weiterhin gilt das Verhandlungsprimat und die bisherige Ex-post-Regulierung: Die Marktteilnehmer müssen zuerst versuchen, sich auf dem Verhandlungsweg zu einigen, und können bei der ComCom erst ein Interkonnektionsgesuch einreichen, wenn die Verhandlungspartner nach drei Monaten nicht zu einer Einigung gelangen.

C) Konsumentenschutz

Dass das Konsumenteninteresse und der Aspekt der Wirtschaftsförderung bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verordnungsänderung an oberster Stelle stehen, zeigen nebst der Entbündelung weitere Kernpunkte. Die ComCom hält die verschiedenen Vorschläge des Bundesrates zur Verbesserung des Konsumentenschutz für wichtig. Die vielfältigen beim ComCom-Sekretariat eingehenden Anfragen und Beschwerden zeigen, dass die Einrichtung

⁵ WIK-Bericht "Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich", Bad Honef, April 2002, S. 89.

einer Schlichtungsstelle für Streitfälle zwischen Betreiber und Konsumenten notwendig ist. Dasselbe gilt etwa für Massnahmen gegen Missbräuche mit teuren Spezialnummern (Mehrwertdienste) oder der bessere Schutz vor unerwünschten Werbebotschaften ("Spamming"). Im Hinblick auf die zunehmende Zahl von sogenannt standortbezogenen Diensten (location based services) erscheint der ComCom auch die vorgeschlagene Regelung zum Schutz der Mobilkunden vor beliebiger Verwendung ihrer Standortdaten sinnvoll.

D) Griffigere Regulierungsinstrumente für rechtzeitiges Eingreifen bei Marktbeherrschung

Griffige Regulierungsinstrumente, die in Märkten mit monopolistischen Situationen ein schnelles Eingreifen ermöglichen, fehlen bisher. Nach geltendem Recht kann die ComCom in Fragen der Interkonnektion erst auf Gesuch eines Anbieters hin aktiv werden. Diese sogenannte "Ex-post-Regulierung", die zwangsläufig erst mit grosser Verzögerung wirksam wird, hat sich in der Praxis als schwerfällig und nicht wettbewerbsfördernd erwiesen. Deshalb schlägt der Bundesrat hier neu die Möglichkeit der "Ex-ante-Regulierung" vor, die in den meisten europäischen Ländern erfolgreich praktiziert wird. Sie erlaubt dem Regulator in einzelnen Teilmärkten selber aktiv zu werden – jedoch nur wenn ein Anbieter eine marktbeherrschende Stellung inne hat. Damit wird ein rechtzeitiges Eingreifen möglich, was auch für Transparenz und mehr Rechtssicherheit bei den Marktteilnehmern und den Investoren sorgen wird.

Die Notwendigkeit der Ex-ante-Regulierung in einem bestimmten Teilmarkt muss vor der Einführung solcher Massnahmen umfassend abgeklärt werden. So beginnt ein solches Verfahren mit einer Marktanalyse und der eingehenden Konsultation der Wettbewerbskommission, der Marktteilnehmer und weiterer interessierter Kreise. Erweist sich ein Markteingriff als sinnvoll, dann würde die marktbeherrschende Anbieterin verpflichtet, im besagten Markt ein Standardangebot zu veröffentlichen. Die Notwendigkeit der Beibehaltung einer solchen punktuellen Regulierung wäre sodann periodisch zu überprüfen.

Neue Regulierungsinstrumente bieten Handlungsoptionen, die im Falle von Marktbeherrschung zur Anwendung kommen können. Bereits der Umstand, dass solche Instrumente zur Verfügung stehen, könnte wettbewerbsstimulierende Auswirkungen auf den Markt haben. Es gibt zudem auch keinen Zwang zum Einsatz der Ex-ante-Regulierung. Markteingriffe sollen erst nach reiflicher Abklärung stattfinden. Der Meinung der Wettbewerbskommission wird hier eine entscheidende Bedeutung zukommen. Die Hoffnung der ComCom geht denn auch dahin, dass die Instrumente bei wirksamem Wettbewerb gar nicht eingesetzt werden müssen oder die Markteingriffe wiederum zurückgenommen werden können (De-Regulierung).

Bern, 14. Oktober 2002

Im Namen der Kommission:
Der Präsident

Dr. Fulvio Caccia