



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Zürich, den 23. Oktober 2002

Änderung des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 und seiner Ausführungsbestimmungen (Vernehmlassung)

Herr Bundesrat

Mit Zuschrift vom 15. Juli 2002 hat uns das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Entwurf für ein revidiertes Fernmeldegesetz (FMG) und zugehörige Ausführungsbestimmungen sowie einen erläuternden Bericht zur Gesetzesvorlage zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und gliedern unsere Ausführungen in eine grundsätzliche Beurteilung der Entwürfe sowie in Bemerkungen zu den wesentlichsten Regelungsthemen.

A. Ausgangslage und allgemeine Beurteilung der Vorlage

Wir teilen die Beurteilung, dass die noch unvollständige Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes der Schweiz und den einzelnen Kantonen empfindliche Wettbewerbsnachteile bringt. Bei ausländischen Investoren hat dieser Markt bislang den Ruf, klein und lukrativ, aber sehr risikobehaftet zu sein. Gerade dieser Umstand dürfte neben den überhöhten Erwartungen an die Marktentwicklung dazu geführt haben, dass sich seinerzeit sieben von acht interessierten Anbietern von der UMTS-Auktion wieder zurückgezogen hatten. Das völlige Abseits stehen ausländischer Telekommunikationsgesellschaften führt nachvollziehbar zu einer Beschränkung des Wettbewerbs. Alternative Angebote wie die Kabelnetze, die drahtlosen Teilnehmeranschlüsse oder das Stromnetz haben sich nicht im erhofften Umfang weiterentwickelt oder wurden eingestellt. Im Vergleich zum benachbarten Ausland liegt die Schweiz bezüglich Qualität und Innovation damit im Rückstand. Private und kommerzielle Nutzer bezahlen nachweislich um bis zu 50% höhere Preise für Kommunikationsdienste. Dies führt nicht nur zu einem Konkurrenznachteil, sondern hat mittelfristig auch gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Auswirkungen. Auch der teurere Zugang zu den für den Ausbau von Informationsdienstleistungen zentralen Breitbanddiensten und zum Hochleistungsinternet ist nachteilig für unsere volkswirtschaftliche Entwicklung.

Zur Beseitigung dieser Nachteile strebt die Revision nach eigenem Bekunden die Verstärkung des bereits 1997 eingeleiteten Liberalisierungsprozesses im Telekommunikationsmarkt an. Im Vordergrund steht hierfür die konsequente Beseitigung der verbleibenden Monopolstellungen der bisherigen Anbieterin im Bereich der Anschlussnetze und die Erleichterung des allgemeinen Marktzugangs. Zudem soll die Effizienz der Marktregulierung durch den Ausbau der Anbieterpflichten und des Instrumentariums der Regulationsbehörden verbessert werden. Gleichzeitig soll die Vorlage die Gewährleistung des Service public, des Konsumentenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre sicherstellen bzw. erhöhen. Einen wesentlichen Anstoss für die Revision bilden zudem die entsprechenden Entwicklungen im Rechtsrahmen der Euro päischen Union (EU), insbesondere dessen Anpassung an die Bedürfnisse der Konvergenz zwischen Fernmeldewesen, Rundfunk und Informationstechnologien, an die sich das schweizerische Recht weiter an nähern soll. In Berücksichtigung des dringlichen Handlungsbedarfes soll vorab die Entbündelung des Anschlussnetzes umgehend durch eine vorgezogene Revision der Ausführungsbestimmungen zum FMG umgesetzt werden.

Wir unterstützen diese Zielsetzung vollumfänglich und schliessen uns auch der Auffassung an, wonach das heutige FMG eine genügende Grundlage für die dringliche Umsetzung der Entbündelung und des Angebotes von Mietleitungen auf dem Verordnungswege bietet. Wir sind der Überzeugung, dass das Revisionspaket im Fernmelderecht zu einer Stärkung des Wettbewerbs und der Innovation führen und damit einen erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen für die gesamte Bevölkerung bringen wird. Die Änderungen

und Neuerungen erscheinen grundsätzlich ausgewogen und orientieren sich richtigerweise an der Weiterentwicklung des europäischen Rechts. Der Service public wird angemessen sichergestellt, die Investitionsanreize verstärkt und die Befugnisse der Regulierungsbehörden erfahren eine sinnvolle Klärung und Ausweitung. Die Erschwerung wettbewerbsverzerrender und marktbeherrschender Praktiken trägt wesentlich zur Gewährleistung des Konsumentenschutzes bei.

Wünschenswert erschiene uns darüber hinaus eine noch verstärktere Ausrichtung auf das europäische Recht, wie dies im Zuge der Verhandlungen mit der EU über ein Abkommen im Bereich der Dienstleistungen bereits ins Auge gefasst worden ist. Davon wären insbesondere die Regelungen über die Marktöffnung, das Wettbewerbsrecht und die Kompetenzen der Regulierungsbehörde betroffen. Zudem vermissen wir eine stärkere Berücksichtigung neuer Technologien an der Schnittstelle Telekommunikation und Informatik. Zu denken wäre hier etwa an das an der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHAW) und in der Winterthurer Futurelab AG entwickelte flächendeckende drahtlose Netzwerk, das in Zukunft die so genannte «letzte Meile» strahlungsarm und konzessionsfrei überbrücken kann. In diesem Zusammenhang verweisen wir gerne auf die für 2003 vorgesehenen Pilotversuche in ersten Anbietergemeinden.

Hinzuweisen ist schliesslich auf die wichtige Bedeutung der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Stellenabbau bei der bisherigen Monopolanbieterin wurde durch neue Arbeitsplätze bei neuen Telekom-Anbieterinnen mehr als ausgeglichen. Hinzu kommen laufend weitere Stellen, die in der Zulieferindustrie geschaffen werden. In Anbetracht der anhaltenden wirtschaftlichen Verunsicherung ist die weitere Liberalisierung der Telekommunikationsmarktes auch unter diesem Gesichtspunkt unverzichtbar.

B. Zu den wesentlichsten Regelungsthemen

1. Aufhebung der Konzession für Fernmeldedienste

Wir unterstützen die vorgeschlagene Aufhebung der Konzessionierung und die Neuregelung der Meldepflicht, wodurch die Hemmnisse für den Markteintritt neuer Anbieter wirksam beseitigt werden. Im Gegenzug erachten wir es auch als sachgerecht, am Prinzip der Grundversorgungs- und der Funkkonzessionen sowie den darin festgelegten Verpflichtungen der konzessionierten Anbieter festzuhalten.

2. Verstärkung der Pflichten der marktbeherrschenden Anbieterinnen und der Befugnisse des Regulators

Die Sicherstellung der Grundversorgung im Fernmeldewesen beurteilen wir als vordringlich. Gleichzeitig befürworten wir eine rasche Lösung der Problematik der «letzten Meile» und wünschen eine transparente und marktorientierte Regelung der Interkonnektion. Die marktbeherrschende Stellung der heutigen Anbieterin muss zu Gunsten eines fairen und nicht diskriminierenden Wettbewerbs aufgehoben werden. Eine regulatorische Öffnung der Fernmeldenetze im Bereich der «letzten Meile» verhilft zu mehr Wettbewerb und ist daher zu unterstützen. Zwingend erscheint auch hier die Verpflichtung zukünftiger Anbieter zur Erbringung von Grunddienstleistungen, weshalb die Regulation durch die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) erwünscht ist.

3. Neuerungen in der Grundversorgung

Wir begrüssen die Öffnung im Sektor «Grundversorgung» und sehen in der Neuregelung den Vorteil eines echten Wettbewerbs im Markt. Um den Marktgesetzen eines liberalisierten Wettbewerbs zu genügen und zur Vermeidung von kartellähnlichen Absprachen unter den Konzessionären erachten wir die Möglichkeit der direkten Einflussnahme im Ausschreibungsverfahren durch die ComCom als richtig. Bei der Vergabe der Grundversorgungskonzessionen ist aber in jedem Fall auf deren Langfristigkeit und Beständigkeit zu achten. Es muss daher sicher gestellt werden, dass die entsprechenden Anbieter auf ihre Fähigkeit zur Gewährleistung eines dauerhaften Betriebes hin überprüft werden.

4. Verbesserung des Konsumenten- und Datenschutzes

Die Sicherstellung der Grundversorgung hängt wesentlich davon ab, dass Qualität und Preis der Leistungen im Sinne eines Basisangebotes vorgeschrieben sind. Die entsprechenden Änderungen im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten erachten wir deshalb als richtig. Deren Schutz auch vor unerwünschter Massenwerbung (Spamming) ist ein Bedürfnis, das durch eine entsprechende Regelung befriedigt werden muss. Als wenig praktikabel und letztlich marktbehindernd beurteilen wir allerdings die vorgeschlagene Lösung der Pflicht der Anbieter zur Einholung individueller Einwilligungen der Konsumentinnen und Konsumenten. Es erscheint demgegenüber sachgerechter, wenn Letztere auf einfache Weise melden können, dass sie keine Werbung wünschen. Die geplante Verpflichtung, dass Anbieter von Fernmeldediensten den Konsumentenwillen durch geeignete Massnahmen zu ermöglichen haben, ist aus unserer Sicht richtig und nötig.

Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten würden wir es sodann begrüssen, wenn die Gelegenheit ergriffen würde, die Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung bereits auf Gesetzesstufe präziser zu fassen. Wünschenswert wäre, wenn die diesbezüglichen Bestimmungen den Zweck und das Ausmass der Datenbearbeitung, die beteiligten Organe sowie die bedeutsamen Datenkategorien wenigstens in den Grund zügen umschreiben würden. Soweit die

vorgeschlagene Regelung (Art. 13a E-FMG) sodann die Benutzung von Informationssystem ermöglichen soll, wäre auch hierfür die Art des Systems, der damit verfolgte Zweck, die darin enthaltenen Daten, die beteiligten Behörden, die zugriffs berechtigten Stellen (Abrufverfahren) und die Verantwortlichkeiten zumindest in den wesentlichsten Punkten aufzunehmen. Sollte dem gegenüber auf eine Konkretisierung dieser Aspekte auf Gesetzesstufe verzichtet werden, wäre die Verordnungskompetenz des Bundesrates im Hinblick auf die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Grundlage vorzugsweise als Rechtsetzungsauftrag und nicht als «Kann»-Vorschrift auszugestalten.

Entgegen der anders lautenden Einschätzung in den Erläuterungen würden wir es ausserdem als sinnvoll erachten, wenn die Bestimmungen über die nationale und internationale Amtshilfe (Art. 13b E-FMG) ausdrücklich klarstellen würde, dass in diesem Zusammenhang eine Daten abgabe nur auf begründetes Ersuchen im Einzelfall hin erfolgen darf. Klärungsbedarf besteht sodann hinsichtlich der Frage, ob das in der Bestimmung in Abs. 1 vorgesehene Zugänglichmachen von Daten auf Listen oder auf elektronischen Datenträgern tatsächlich im Rahmen von Amtshilfe oder eher zur Erfüllung von Meldepflichten erfolgen soll.

Abschliessend erlauben wir uns den Hinweis, dass die Übergangsbestimmungen Art. 66 und 67 E-FMG noch den Begriff «Telecom PTT» enthalten und auch inhaltlich überholt scheinen. Im Rahmen der vorgeschlagenen Revision wären die genannten Bestimmungen daher mit Vorteil zu überarbeiten, bzw. zu ersetzen, soweit darauf nicht ohnehin verzichtet werden kann.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:
Buschor



Der Staatsschreiber :
Husi