REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

REGIERUNGSGEBÄUDE, POSTFACH, 6301 ZUG
TELEFON 041 / 728 33 11, FAX 041 / 728 37 01
Internet: www.zug.ch

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

Zug, 30. September 2002 ek

Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen - Vernehmlassungsverfahren - Stellungnahme des Kantons Zug

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. Juli 2002 haben Sie uns die Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen zur Stellungnahme unterbreitet. Gerne lassen wir uns dazu wie folgt vernehmen:

1. Grundsätzliches

Die Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen beabsichtigt primär eine Liberalisierung des schweizerischen Telekommunikationsmarkts. Diese Diskussion überrascht nicht, denn es zeigt sich, dass ein wirksamer Wettbewerb unter den Anbietern im erwähnten Markt den Konsumentinnen und Konsumenten - ganz im Unterschied zu anderen Konsumbereichen - tiefere Preise und eine breitere Paillette an qualitativ hoch stehenden Angeboten bieten kann. Dass die Liberalisierung vorangetrieben werden muss, ist für uns angesichts der im europäischen Vergleich immer noch sehr hohen Preise für Telekommunikationskosten (z.B. Gebühren für analoge Anschlüsse) und den damit verbundenen Standortnachteilen, folgerichtig. Gerade für den Wirtschaftsstandort Schweiz wäre es wichtig, wenn auch im Telekommunikationsbereich dank Wettbewerb die Preise weiter sinken könnten.

Das Fernmeldegesetz von 1997 hat eine Liberalisierung eingeleitet. Allerdings hat die Öffnung der Telekommunikationsmärkte nicht eine derartige Eigendynamik entfaltet, dass ein grosser Wettbewerbsdruck entstehen konnte und damit regulatorische Eingriffe unnötig geworden wären. Die Schweiz sieht sich nach wie vor mit Wettbewerbsnachteilen konfrontiert, wie sie in den Vernehmlassungsunterlagen aufgelistet worden sind, insbesondere gegenüber der Europäischen Union, welche ihre Revision bezüglich der Rechtsgrundlagen Richtung Liberalisierung konsequent weiter fortführt.

Im Zentrum der Vorlage steht logischerweise auch die wettbewerbspolitische Position der ehemaligen Monopolistin Swisscom, die nach Ansicht der Bundesbehörden den Bereich der Festnetzdienste nach wie vor beherrscht. Für die Swisscom könnte die neue liberalisierte Gesetzgebung Nachteile mit sich bringen, die aber aufgrund der zahlreichen Vorteile in Kauf zu nehmen wären.

Wie Sie richtig feststellen, ist der breitbandige Internetzugang noch kaum verbreitet und entwickelt sich weniger schell als erhofft und auch die Interkonnektionsverfahren, welche die Verbindung der verschiedenen Telekommunikationsnetze und Dienstleistungen ermöglichen, indem beispielsweise marktbeherrschende Betreiber und alle Anbieter von Grundversorgungsdienstleistungen verpflichtet werden, anderen Anbietern den Zugang zu ihrem Netz zu garantieren, kamen nicht voran. Heute ist festzustellen, dass viele Konkurrentinnen der Swisscom auf die Leistungen derselben angewiesen sind, z.B. bei der Telefonie und den Breitbanddienstleistungen. Die vorhandenen Alternativen wie Kabelnetze (CATV), drahtlose Teilnehmeranschlüsse (Wireless Local Loop) oder das Stromnetz (Powerline Communication) sind zwar vorhanden, aber haben sich weniger rasch als erwartet entwickelt. Kernpunkt der Revision ist denn auch die Einführung des Wettbewerbs im Bereich der sog. letzten Meile. Dass diese gesetzgeberischen Bestrebungen nicht von ungefähr kommen, zeigt eine Analyse der OECD, die vor Kurzem im Bereich der Liberalisierung der Märkte in der Schweiz nach wie vor einen grossen Nachholbedarf festgestellt hat.

Der an sich vielversprechend begonnene Liberalisierungsprozess im Fernmeldewesen könnte ohne eine Weiterentwicklung der Gesetzgebung auf halbem Weg stecken bleiben. Wir sind der Auffassung, dass die Ursachen dafür relativ vielgestaltig sind und hiefür nicht allein das bestehende faktische Monopol der Swisscom im Anschlussnetz angeführt werden kann. Dieses ermöglicht zwar auf Grund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen keine

Entbündelung des Teilnehmeranschlusses, d.h. die Konkurrenten haben keine Möglichkeit, die Anschlussleitungen zu mieten und mit einer selbst gewählten Technologie an die Kundenbedürfnisse angepasste Breitbanddienstleistungen anzubieten. Diesbezügliche Entscheidungen des Bundesgerichts verunmöglichen aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen eine entsprechende Entwicklung. Anderseits darf aber nicht vergessen werden, dass der Wettbewerb auf der letzten Meile massgeblich von der Stärke der Kabelnetzbetreiber abhängt. Fernsehkabelgesellschaften wie die Cablecom haben den Nachweis bisher nicht erbracht, dass sie in einem liberalisierten Wettbewerb auch tatsächlich bestehen könnten. Allerdings sind Aussagen, dass solche Unternehmen mit einer mehrgliedrigen Strategie wie analoges und digitales Fernsehen, Kabeltelefonie und Breitbandnetzzugang breite Dienstleistungen anbieten könnten, nachvollziehbar.

Die meisten Argumente der Swisscom gegen eine Gesetzesrevision vermögen nicht zu überzeugen. Unseres Erachtens sind die Auswirkungen des Vernehmlassungsvorschlags durchaus nachvollziehbar und bedürfen keiner umfassenden Analyse des schweizerischen Fernmeldemarkts. Entsprechende Entwicklungen können aus dem Beispiel anderer europäischen Staaten mit vergleichbarer Ausgangslage abgeleitet werden. Dass Regulierungsbehörden die Möglichkeit erhalten könnten, von Amtes wegen in funktionierende Märkte einzugreifen, ist zwar nicht von der Hand zu weisen, auf Grund des Gesetzesvorschlags jedoch nicht auf jeden Fall zu erwarten. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die vorgeschlagene Regulierung der letzten Meile den Anreiz der Marktteilnehmenden, in den Ausbau der Breitbandinfrastruktur zu investieren, kaum negativ beeinflussen wird. Dies entscheiden letztlich der Markt und das Preisniveau. Wenn dieses sinkt und Dienstleistungen effizient und kostengünstig angeboten werden könnten, ist ein rascher Ausbau der Breitbandinfrastruktur durchaus möglich. Richtigerweise verweist die Swisscom darauf, dass sie in verschiedenen Bereichen die Preise in den letzten Jahren markant senken konnte, es ist aber davon auszugehen, dass die Preise in den meisten Bereichen in der Schweiz trotzdem immer noch deutlich höher sind als im Ausland.

Der Regierungsrat ist deshalb der Auffassung, dass die vorgeschlagene Änderung des Fernmeldegesetzes einen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Er unterstützt grundsätzlich die vorgeschlagene Änderung des Fernmeldegesetzes. Dies beinhaltet auch die Regulierung der letzten Meile, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass auf Grund der massiven Auswirkungen einer Liberalisierung in diesem Bereich eine Regelung auf

Gesetzesstufe zweckmässig und dem demokratischen Verständnis unserer Wirtschaftspolitik besser entsprechen würde als lediglich eine Änderung auf Verordnungsstufe. Auch darf die Frage gestellt werden, ob es letztendlich sinnvoll ist, wenn eine Behörde die Tarife abschliessend festlegt, oder ob dies nicht grundsätzlich den Marktteilnehmenden überlassen werden könnte, womit sich die öffentliche Hand auf die Vermeidung von schädigenden Ausflüssen von überhöhten Gebühren und Tarifen beschränken und damit indirekt den Service Public sicherstellen könnte.

Verschiedentlich wird heute bemängelt, dass die Auswirkungen auf die bestehende Telefonie-Infrastruktur nicht klar aufgezeigt werden. Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, weshalb die Vorlage diesbezüglich ergänzt bzw. verdichtet werden müsste.

Der Wirtschaftsstandort Zug ist mit seinem Schwerpunkt im Dienstleistungsbereich (u.a. Handel und Grosshandel) in besonderem Mass auf innovative, neue, schnelle, einfach zugängliche und kostengünstige Fernmeldedienstleistungen angewiesen. Dies gilt auch für viele andere Wirtschaftsstandorte in der Schweiz. Deshalb darf die Schweiz kein Telekommunikationssonderfall werden und Wettbewerbsnachteile gegenüber den ausländischen Nachbarn aufweisen. Sowohl die Marktöffnung der von der Allgemeinheit finanzierten Teilnehmeranschlüsse, als auch die Regulierung der Mietleitungspreise zumindest im oberen Bereich wäre für die Stärkung der Standortattraktivität der Schweiz als Dienstleistungsland von grosser Bedeutung.

2. Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen

a) Fernmeldegesetz

Art. 4 – 10a

Der Aufhebung der bisherigen Konzessionspflicht und Ablösung derselben durch eine Meldepflicht stimmen wir zu, sofern zwingend wie im Gesetzesentwurf vorgesehen die bisherige Grundversorgungskonzessionspflicht und die Funkkonzessionspflicht beibehalten werden. Nur damit werden die gesetzlichen Pflichten der Anbieterinnen und Anbieter von Fernmeldedienstleistungen nicht gelockert und kann der Markt durch die öffentliche Hand im Bereich der Mindeststandards reguliert werden.

ex ante Regelung (Art. 10a und 11)

Wie die Swisscom richtig feststellt, erhält die Comcom mit diesen Bestimmungen relativ weitreichende Interventionsmöglichkeiten. Wir sind aber der Auffassung, dass diese Kompetenzen durch die folgenden Artikel insofern relativiert werden, als nicht von einer wettbewerbspolitisch weitgehend abgekoppelten Lösung oder gar staatlichen Bürokratie gesprochen werden kann.

Konsumenten- und Datenschutz (Art. 13 ff.)

Wir unterstützen es ausdrücklich, dass die neuen Bestimmungen die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten besser berücksichtigen, insbesondere durch eine Änderung des UWG die Kundinnen und Kunden besser vor unerbetenen Werbemitteilungen (Spamming) geschützt werden, indem das sog. Opt-in-Modell ihre Einwilligung voraussetzt.

Die Bestimmung betreffend die Datenverarbeitung (Art. 13a) ist zu weit und zu wenig genau gefasst, da sie den Anforderungen von Art. 17 und 19 des eidgenössischen Datenschutzgesetzes an eine Rechtsgrundlage nicht genügen. Eine solche Regelung müsste die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen regeln und durch Präzisierung des Zwecks und des Umfangs der Bearbeitung den Rahmen bestimmen. Für den Fall, dass neben der Kommission noch andere Behörden Daten bearbeiten, müssten diese im Gesetz erwähnt werden. Für den Fall der Benutzung eines Informationssystems durch die Kommission, sind weder die Nutzung noch die Verantwortlichkeiten dieses Systems klar geregelt. Es fehlen insbesondere die Art des Informationssystems, der damit verfolgte Zweck, die enthaltenen Daten, die beteiligten Behörden, die Zugriffsart (Abrufverfahren) und die zutrittsberechtigten Stellen.

Art. 13b (Amtshilfe) sollte wie folgt umformuliert werden: „Die Kommission ..... übermitteln in Einzelfällen auf begründetes Gesuch anderen schweizerischen Behörden ..... “. Falls es sich bei der Zugänglichmachung von Daten auf Listen oder elektronischen Datenträgern nicht um Amtshilfe handelt, müsste dieser Teil der Bestimmung gestrichen werden. Für den Fall von Meldepflichten müssten diese in der Bestimmung selbst präzisiert werden. Mit Bezug auf Absatz 2 sei nochmals auf die Datenbekanntgabe im Einzelfall und auf begründetes Ersuchen verwiesen. Das Gleiche gilt für Absatz 4.

Enteignungs- und Mitbenutzungsrecht

Aus unserer Sicht sind die Änderungen von Art. 36 Abs. 2 von grosser Bedeutung, wonach nicht nur die gemeinsame Nutzung von Fernmeldeanlagen, sondern auch von anderen Anlagen wie Kabelkanalisationen oder Sendestandorten (Antennenmasten) vorgeschrieben werden kann. Dies begrüssen wir sehr. Zudem sollte das BAKON mehrere Anbietende von Fernmeldediensten zur gemeinsamen Nutzung ihrer Anlagen verpflichten können.

b) Verordnung über die Fernmeldedienste

Der Regierungsrat bedauert, dass die geplante Regulierung der letzten Meile faktisch ausschliesslich über eine Änderung der Verordnung über die Fernmeldedienste erfolgen soll. Die Swisscom und die Spezialkommissionen der eidgenössischen Räte weisen unseres Erachtens zu Recht darauf hin, dass gestützt auf die Art. 164 und 36 Abs.1 der neuen Bundesverfassung derart wichtige Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden sollten. Unseres Erachtens handelt es sich bei den geplanten Entbündelungsvorschriften um wettbewerbspolitisch wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Wir sind deshalb der Auffassung, dass diese Regelung entgegen der Auffassung des Bundesrats neu im Gesetz erfolgen sollte, insbesondere jene des Bitstream-Access, Shared Line Access und Full Access (Art. 1 Bst. c-e der Verordnung). Hingegen finden wir es richtig, dass Preisobergrenzen (Art. 26) in der Verordnung geregelt werden, da diese zweifellos einer gewissen Veränderung unterliegen.

c) Änderung des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb

Wie wir bereits ausgeführt haben, erachten wir die Neuregelung zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten als sehr sinnvoll.

3. Erläuterungen bezüglich Ressourcen der Swisscom

Der Regierungsrat vermisst Aussagen in den Vernehmlassungsunterlagen zu den Auswirkungen auf die finanziellen und personellen Ressourcen der Swisscom durch eine Liberalisierung der Gesetzgebung. Wir sind der Auffassung, dass eine Liberalisierung des Markts die Monopolanbieterin insbesondere im personellen Bereich negativ treffen könnte und hätten uns gewünscht, diesbezüglich Aussagen in den Vernehmlassungsunterlagen

zu finden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Liberalisierung von Monopolbereichen der schweizerischen Volkswirtschaft nicht immer ohne erheblichen Personalabbau bei den alten Monopolanbietenden vor sich gegangen ist. Dies sollte in Rezessionszeiten wie heute vermieden werden. Die Marktöffnung sollte derart gestaffelt werden, dass ein erheblicher Personalabbau bei der Swisscom vermieden werden könnte. Wir sind aber der Auffassung, dass generell durch die Öffnung des Telecommarkts weitere Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert und geschaffen werden können.

4. Publikation der Stellungnahme auf dem Internet

Wir sind damit einverstanden, dass die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden im Internet publiziert werden, aber nur, wenn sich alle Vernehmlassungsteilnehmenden mit diesem Grundsatz einverstanden erklären können.

Abschliessend halten wir fest, dass eine Marktöffnung nicht Selbstzweck, sondern Garant einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes zum Vorteil seiner Bewohnerinnen und Bewohner sein muss. Wir sind der Auffassung, dass dies im wesentlichen durch die vorgeschlagene Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen erreicht werden kann, weshalb wir sie grundsätzlich unterstützen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zug, 30. September 2002 ek

Mit vorzüglicher Hochachtung
REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann Der Landschreiber

Hanspeter Uster Tino Jorio

Kopie an:

- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion (3)
- Wasserwerke Zug AG