



**Wirtschaftsdepartement
des Kantons Luzern**

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon 041-228 61 47
Telefax 041-228 66 90

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Luzern, 15. Oktober 2002

**Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

In einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren wurden mit Schreiben des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 15. Juli 2002 unter anderem auch die Kantonsregierungen in obgenannter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen.

Im Auftrag des Regierungsrates nehmen wir zu den Revisionsvorlagen wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Neben zahlreichen eher technischen und administrativen Revisionspunkten tangieren die vorgesehenen Revisionsvorschläge - insbesondere die Revision der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vom 31. Oktober 2001 - Sachbereiche, die für die zukünftigen Fernmeldedienste in unserem Land von erheblicher Bedeutung sind. Es geht um die Weiterführung bzw. die Beibehaltung des Angebots einer vielfältigen, qualitativ hochstehenden und zuverlässigen Grundversorgung mit Fernmeldedienstleistungen für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen. Unter diesem Aspekt stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich eine zusätzliche Liberalisierung im Fernmeldebereich aufdrängt, nachdem sich die bisherige Liberalisierung im Fernmeldebereich unbestrittenermassen in vielfacher Hinsicht positiv entwickelt hat. Wir denken dabei an die Preissenkungen bei den nationalen und internationalen Verbindungen auf dem Festnetz und im Mobilfunkbereich sowie an die Erweiterung des Dienstleistungsangebotes für Konsumentinnen und Konsumenten. Dabei ist allerdings nicht zu verkennen, dass die Swisscom als ehemalige Monopolistin vor allem im Bereich der Festnetzdienste nach wie vor erhebliche Marktanteile beherrscht. Wir teilen die im Vernehmlassungsbericht dargelegte Auffassung, wonach gewisse Engpässe auf die heutige Stellung der Swisscom zurückzuführen sind. Es betrifft dies insbesondere die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses und die Interkonnektion der Mietleitungen. Ferner zeigte sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, dass die Kompetenzen und Einflussnahmen der Comcom nach geltendem Recht in ihrer Wirksamkeit in Frage gestellt werden.

2. Entbündelung der Teilnehmeranschlüsse

Die Liberalisierung im Fernmeldebereich, eingeleitet durch das Inkrafttreten des Fernmeldegesetzes (FMG) am 1. Januar 1998, brachte in manchen Segmenten freien Wettbewerb. Die Marktöffnung darf als grundsätzlich erfolgreich beurteilt werden. Der freie

Wettbewerb ist jedoch noch eingeschränkt bei der sogenannten letzten Meile, das heisst bei der physischen Verbindung zwischen den Kunden und der Ortszentrale. Für die neuen Fernmeldedienstanbieterinnen besteht nach wie vor eine starke Abhängigkeit vom Anschlussnetz der Swisscom. Mit der Entbündelung wird neuen Marktteilnehmern die Möglichkeit eröffnet, über diese Leitung einen direkten Zugang zu ihren Kunden zu erhalten. Damit verbunden ist ein wesentlicher Vorteil für die neuen Anbieter: sie können selbst entscheiden, welche Dienste sie ihren Endkunden anbieten wollen. Vor allem im Breitbandbereich resultieren vielfältigere, innovativere und kostengünstigere Angebote und die bestehende Abhängigkeit von der Swisscom wird dadurch aufgehoben. Wir schliessen uns den im Vernehmlassungsbericht geäusserten Bemerkungen an, dass die Einführung der Entbündelung neue Anbieterinnen dazu motivieren wird, die nötigen Investitionen zu tätigen, mit der Absicht, den noch ziemlich neuen Markt der Breitbanddienste erfolgreich besetzen zu können. Auch für die Swisscom müsste die wachsende Konkurrenz dazu führen, ihre Marktposition in diesem schnell wachsenden Marktsegment auszubauen.

Gestützt auf diese Überlegungen stehen wir der geplanten Entbündelung positiv gegenüber, auch in Kenntnis davon, dass im Breitbandbereich für die Konsumentinnen und Konsumenten auch heute schon die Möglichkeit besteht, das Netz der Swisscom über andere Anbieter zu nutzen. Die Vorteile der Entbündelung überwiegen jedoch die heute bestehenden Nachteile. Insbesondere dürfte der durch die Öffnung der letzten Meile entstehende Wettbewerb Anreiz bieten, in ländlichen Regionen in den Ausbau der Breitbandinfrastruktur zu investieren, weil die Investitionslast auf mehrere Anbieter verteilt wird.

Erhebliche Vorbehalte haben wir jedoch in Bezug auf die Einführung dieser Entbündelung mittels Verordnung (vgl. nachstehend Ziffer 5).

3. Mietleitungen

Die Mietleitungen sind für den Aufbau und den Betrieb von alternativen Kommunikationsnetzen sowie für den direkten Anschluss von Geschäftskunden zentral. Die erfolgte Liberalisierung des Fernmeldemarktes und die Aufhebung des Netzmonopols bezweckten unter anderem, die im internationalen Vergleich recht hohen Mietleitungstarife im Monopol durch Marktpreise zu ersetzen. Die Durchführung dieser Zielsetzung verlangt aber einen wirksamen Wettbewerb unter den Mietleitungsanbieterinnen; die marktbeherrschende Stellung der Swisscom verhindert jedoch diesen Wettbewerb. Die vorgesehene Unterstellung von Mietleitungen unter das sogenannte Interkonnektionsregime gewährleistet, dass die Swisscom Mietleitungen zu kostenorientierten, transparenten und nicht diskriminierenden Bedingungen anbieten muss. Mit dieser Massnahme besteht die Chance zur Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Schweizer Unternehmen.

Wir sind demzufolge mit der Interkonnektion für Mietleitungen einverstanden, allerdings wiederum mit dem Vorbehalt der Umsetzung auf Verordnungsstufe.

4. Kompetenzen der Regulierungsbehörde (Comcom)

Der neue Art. 10a des FMG räumt der Regulierungsbehörde die Möglichkeit ein, relevante Märkte und Fernmeldedienstanbieterinnen zu bezeichnen, die auf diesen Märkten eine beherrschende Stellung einnehmen. Ferner passt die Comcom ihre Entscheide zur marktbeherrschenden Stellung regelmässig an die Wettbewerbssituation in den relevanten Märkten an. Diese sogenannte Ex-ante Bezeichnung der verschiedenen Anbieterinnen erhöht die Rechtssicherheit; das schweizerische Recht wird insoweit auch dem heutigen Rechtsrahmen der Europäischen Union angenähert.

Wir sind mit der vorgeschlagenen Kompetenzregelung für die Regulierungsbehörde einverstanden.

5. Umsetzung auf Verordnungsstufe

Wie vorstehend bereits dargelegt, stimmen wir in materieller Hinsicht der Entbündelung der letzten Meile und der vorgeschlagenen Neuregelung betreffend Mietleitungen zu. Wir haben jedoch Bedenken hinsichtlich der Form der Rechtsetzung.

Im Dezember 2000 lehnte der Nationalrat einen Vorstoss von Georges Theiler ab, der die Entbündelung auf dem Gesetzesweg durchsetzen wollte. Wir halten es für falsch, diese Entbündelung keine zwei Jahre nach dieser Entscheidung unter Umgehung von Volksvertretung und Referendum einzuführen. Mit der Entbündelung muss ein schwerwiegender Eingriff in die Eigentumsrechte eines Betriebes gemacht werden, der zur Hauptsache im Eigentum der Eidgenossenschaft steht und der neben allen neuen Dienstleistungen der Telekommunikation auch die politisch wichtige Grundversorgung sicherstellt.

Wir sind uns durchaus bewusst, dass die Entbündelung mittels Gesetzesrevision in etwa 2 Jahre in Anspruch nimmt und sich dies für die neuen Anbieterinnen negativ auswirken kann. Diese zeitlich bedingten negativen Auswirkungen ergeben sich jedoch mit grösster Wahrscheinlichkeit auch bei der Entbündelung mittels Verordnungsrevision. Es ist nämlich zu erwarten, dass die Verordnungsrevision gerichtlich angefochten werden wird, was erfahrungsgemäss ebenfalls einige Jahre dauern kann.

Gestützt auf diese Überlegungen plädieren wir für eine raschmögliche Regelung der Entbündelung auf Gesetzesstufe.

6. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

6.1 Fernmeldegesetz (FMG)

Art. 4: Meldepflicht

Wir stellen uns der vorgesehenen Ersetzung der Konzession durch die Meldepflicht nicht grundsätzlich entgegen. Allerdings ist aufgrund der vorliegenden Vernehmlassungsunterlagen nicht ganz klar, ob die notwendige Kontrolle mit diesem Systemwechsel gewährleistet werden kann.

Art. 6 Abs. 1 lit. c: Anforderungen an die Anbieterinnen

Gute Arbeitsbedingungen sind gerade in einem Markt, in welchem es auch zu harten Preiskämpfen kommen kann, keine Selbstverständlichkeit. Ein gesundes soziales Klima und ein Lohnniveau, das keine weiteren Working Poor provoziert, sind von allgemeinem Interesse und langfristig wohl wichtiger als tiefe Telekommunikationspreise.

Wir beantragen deshalb, dass sich die Anbieterinnen an einen Gesamtarbeitsvertrag zu halten haben.

Art. 12c: Schlichtungsstelle

Der Markt ist schnelllebig, komplex und für den einzelnen Konsumenten nicht leicht zu überblicken. Eine Ombudsstelle eröffnet die Möglichkeit, Unklarheiten von unabhängiger Stelle zu klären, ohne gleich rechtliche Schritte unternehmen zu müssen. Sie stärkt somit das allgemeine Vertrauen, schafft Transparenz und entlastet möglicherweise die rechtlichen Instanzen.

Wir beantragen deshalb, die Schlichtungsstelle sei zu stärken und als Ombudsstelle auszugestalten. Ferner ist unseres Erachtens Absatz 3 ersatzlos zu streichen.

Sollte es bei der vorgeschlagenen Schlichtungsstelle bleiben, ist nicht einzusehen, weshalb die Parteien an einer Schlichtungsentscheidung nicht gebunden werden sollen. Die Begründung dazu in den Erläuterungen ist ungenügend. Analog zum Mietrecht sollte es möglich sein, dass die Schlichtungsstelle einen bindenden, aber beschwerdefähigen Entscheid fällen kann.

Art. 13a: Datenverarbeitung

Dieser Artikel ist zu vage formuliert. Es fehlt insbesondere der Hinweis auf die Art. 17 und 19 des Datenschutzgesetzes. Zweck und Ausmass der Datenverarbeitung sowie die Datenkategorien müssen abschliessend und genau umschrieben sein.

Art. 17: Qualität und Preise

Wir beantragen, in Absatz 2 den folgenden Satz zu streichen:

„Der Bundesrat strebt distanzunabhängige Tarife an“.

Mit der Festlegung der Preisobergrenzen - die wir unterstützen - ist gewährleistet, dass die Grundversorgung auch in Randregionen zu günstigen Preisen erhältlich ist. Die Ausgestaltung des Tarifsystems im Einzelnen kann unseres Erachtens ohne weiteres dem Markt überlassen werden. Die Festschreibung der distanzunabhängigen Tarife bedeutet eine Überreglementierung und ist zudem mit grosser Wahrscheinlichkeit für die kleine und private Kundschaft die teurere Lösung.

Art. 45a: Unerwünschte Mitteilungen

Das sogenannte Spamming ist lästig und volkswirtschaftlich wenig effizient oder sogar schädlich. Die schweizerische Lauterkeitskommission hält den Versand von unverlangten Werbe-E-mails ohne Nachweis einer Kundenbeziehung für eine aggressive Verkaufsmethode und hat im November 2001 eine entsprechende Beschwerde eines Konsumenten geschützt. In Österreich ist Spamming seit 1999 gesetzlich verboten, in Deutschland gilt das Verbot aufgrund von Gerichtsentscheiden. Wenn die Schweiz hier mitziehen könnte, würde der deutschsprachige Raum für Spamming gänzlich uninteressant.

Falls auf ein Verbot im Gesetz verzichtet wird, ist zumindest die entsprechende Bestimmung griffiger zu gestalten. Bei der vorgeschlagenen Formulierung besteht die Gefahr, dass alle Massnahmen entweder ungeeignet oder nicht zumutbar wären, womit die Bestimmung wirkungslos würde.

6.2 Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) und Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV)

Wir verweisen auf unsere vorstehenden Ausführungen, insbesondere auf Ziffer 5. Weitere Bemerkungen haben wir nicht anzubringen.

Wir danken für die uns gewährte Vernehmlassungsmöglichkeit und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Der Departementsvorsteher:

Dr. Anton Schwingruber, Regierungsrat