



REGIERUNGSRAT DES KANTONS AARGAU

Aarau, 18. September 2002

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel-Bienne

Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Juli 2002 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf für eine Änderung des Fernmeldegesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und äussern uns wie folgt:

1. Grundsätzliches

1.1 Stand der Marktöffnung

Der per 1. Januar 1998 gestartete Liberalisierungsprozess in der Schweiz und in der Europäischen Union hat zu zahlreichen positiven Auswirkungen geführt. Die Zahl der Fernmeldediensteanbieterinnen ist stark angestiegen, die Preise der meisten Dienste sind deutlich gesunken. Trotzdem konnte sich der Wettbewerb nicht überall in gleicher Masse durchsetzen; die Swisscom als ehemalige Monopolanbieterin nimmt weiterhin eine starke Stellung ein (83 % Marktanteil bei lokalen Verbindungen, 69 % bei Ferngesprächen, 55 % bei internationalen Verbindungen).

1.2 Gründe für die Marktbeeinträchtigung

Die festgestellten Marktbeeinträchtigungen finden ihren Ursprung hauptsächlich darin, dass Alternativen für den direkten Zugang zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern fehlen und die ehemalige Monopolanbieterin nach wie vor das Anschlussnetz beherrscht. Dies macht es insbesondere im zukunftssträchtigen Breitbandmarkt für andere Anbieterinnen schwierig, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern kostengünstige und innovative Angebote zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der hohen Kosten für die Errichtung der Infrastruktur ist es für die neuen Anbieterinnen schwierig, der ehemaligen Monopolistin mit gleich langen Spiesen entgegenzutreten. Diese konnte ihr Netz über einen sehr langen Zeitraum unter dem Monopolregime aufbauen. Alternative Anschlusstechnologien wie Kabelnetze, drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL Wireless local loop) oder das Stromnetz (PLC Power Line Communication) haben sich nicht so rasch entwickelt wie erwartet. Auch im Bereich der Mietleitungen ver-

fügt die Swisscom über eine marktbeherrschende Stellung. Es drängen sich daher Lösungen auf, welche die bereits vorhandene Infrastruktur der ehemaligen Monopolistin nutzen.

1.3 Ziele der Revision/Abstimmung mit der EU

Mit der in die Vernehmlassung geschickten Revision des Fernmelderechts beabsichtigt der Bundesrat in den genannten Bereichen Gegensteuer zu geben. Dies betrifft insbesondere die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses ("letzte Meile"), also das Aufbrechen des Swisscom-Monopols bei den Hausanschlüssen und die Unterstellung der Mietleitungspreise unter das Interkonnektionsregime. Damit soll auch im Bereich der Teilnehmeranschlüsse echter Wettbewerb hergestellt werden. Diese beiden markanten Neuerungen will der Bund auf dem Weg der Verordnungsänderung realisieren.

Die Europäische Union hat im Frühling 2002 ihren Rechtsrahmen für Kommunikationsnetze und –dienste vereinfacht. Schwerpunkt war die Öffnung der letzten Meile für den Wettbewerb und weitere Erleichterungen im Marktzugang. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, muss sie unserer Ansicht nach ein klares Interesse daran haben, ihre Fernmeldegesetzgebung an jene der Nachbarländer anzupassen.

In einem zweiten Schritt beabsichtigt der Bundesrat, das Fernmeldegesetz zu revidieren. Es sollen gewisse Schwachstellen behoben und eine Anpassung an das neue europäische Recht vorgenommen werden. Gleichzeitig soll auch die Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV) geringfügig angepasst werden.

1.4 Haltung des Regierungsrates: Zustimmung zu den Eckpfeilern der Revision – Differenz bezüglich Vorgehensstrategie

Der Regierungsrat des Kantons Aargau begrüsst die Schwerpunkte der verschiedenen Revisionen. Insbesondere die Entbündelung der "letzten Meile" und die Interkonnektionspflicht für Mietleitungen im Anschlussnetz können für den schweizerischen Telekommunikationsmarkt von grosser Bedeutung sein.

Die vorgesehene Regulierung in den genannten Bereichen hat für die bisherige Monopolanbieterin einschneidende Konsequenzen und stellt einen markanten Eingriff in ihre bisherige Geschäftstätigkeit dar. Nach unserer Auffassung genügt es daher nicht, die Änderungen im Rahmen einer Verordnungsrevision vorzunehmen. Aufgrund der einschneidenden Änderung und des grossen politischen Gewichtes ist einer Gesetzesrevision klar der Vorzug zu geben. Da der Schweizerische Fernmeldemarkt seit 1996 keiner vertieften Analyse mehr unterzogen wurde, würde dieses Vorgehen auch erlauben, die Auswirkungen der Vorschläge fundiert abzuklären.

Bei der gesamten Revision legt der Regierungsrat zudem grossen Wert darauf, dass eine qualitativ hochstehende und erschwingliche Grundversorgung für die gesamte Schweizer Bevölkerung sichergestellt ist.

2. Revision des Fernmeldegesetzes (FMG)

Wir beschränken unsere Stellungnahme auf die wesentlichen Punkte der Revision des FMG:

2.1 Aufhebung der Konzessionierungspflicht für Fernmeldedienste

Das Erteilen von Konzessionen für Fernmeldedienste hat heute, nach der erfolgreichen Einführung des Marktregimes, nach Meinung des Regierungsrates keine Berechtigung mehr. Die Anbieterinnen von Fernmeldediensten sollen in den Markt eintreten können, ohne zuvor eine besondere Genehmigung beantragen zu müssen.

Zentral bleibt für den Regierungsrat, dass die Grundversorgungskonzession, die ein Basisangebot an preiswerten und qualitativ hoch stehenden Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen garantiert, aufrecht erhalten bleibt. Ferner ist darauf zu achten, dass sich mit Wegfall der Konzessionierungspflicht alle Anbieterinnen von Fernmeldediensten an der Finanzierung der ungedeckten Kosten der Grundversorgung beteiligen. Am Grundsatz der Eigenfinanzierung durch den Sektor ohne Inanspruchnahme öffentlicher Gelder ist festzuhalten.

2.2 Offener Marktzugang

Marktbeherrschende Anbieterinnen werden verpflichtet, anderen Anbieterinnen auf transparente und nichtdiskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen Zugang zu ihren Einrichtungen und Diensten bereitzustellen. Dazu zählen insbesondere die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses und die Interkonnektion der Mietleitungen. Diese Ziele finden die Unterstützung des Regierungsrates. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in den Kapiteln 1 und 3.

2.3 Verbesselter Konsumenten- und Datenschutz

1997 hatte der Gesetzgeber auf die Einführung eines erleichterten Verfahrens für die Streitbeilegung verzichtet und das Einrichten einer Schlichtungsstelle den Anbieterinnen überlassen. Diese haben aber bisher keine solche Stelle eingerichtet. Nach bisherigem Recht hatte der Verbraucher kaum Möglichkeiten, seine Telefonrechnung vor einem Zivilrichter erfolgreich anzufechten. Es erscheint sinnvoll, dass mit der Revision eine Schlichtungsstelle im BAKOM realisiert wird, welche für die einvernehmliche Regelung von Streitigkeiten zwischen Kundinnen oder Kunden und Anbieterinnen zuständig ist. Damit wird sich auch die Zahl der Verfahren vor dem Zivilrichter verringern. Zudem begrüßen wir es ausdrücklich, dass die Kundinnen und Kunden inskünftig besser vor unerbetenen Werbemitteilungen (Spamming) geschützt werden.

3. Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Aufgrund unserer einleitenden Bemerkungen stellen wir fest, dass im Anschlussnetz nur ein ungenügender Wettbewerb herrscht. Diesem Defizit kann mit 2 Massnahmen entgegengetreten werden:

a) Entbündelung

Mit der Entbündelung wird neuen Marktteilnehmern die Möglichkeit gegeben, über die Leitung der marktbeherrschenden Anbieterin den direkten Zugang zu ihren Kunden zu erhalten. Die damit zusammenhängenden Kosten sind dabei der marktbeherrschenden Anbieterin vollumfänglich abzugelten. Die Vorteile der Entbündelung liegen vor allem in vielfältigeren und kostengünstigeren Angeboten im Breitbandbereich. Alternative Anbieterinnen können Kunden direkt anschliessen und ihnen massgeschneiderte Lösungen anbieten.

b) Regulierung des Mietleitungsangebots

Mietleitungen sind für den Aufbau von alternativen Kommunikationsnetzen sowie den direkten Anschluss von Geschäftskunden zentral. Zur Zeit verfügt die Swisscom bei den Mietleitungen im Anschlussnetz über eine marktbeherrschende Stellung. Auch die Mietleitungen sollen neu dem Interkonnektionsregime unterstellt werden. Dies bedeutet, dass Mietleitungen im Anschlussnetz (auf der "letzten Meile") künftig kostenorientiert und nicht-diskriminierend angeboten werden müssen.

In inhaltlicher Hinsicht erachtet der Regierungsrat die vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich als richtig und verzichtet auf Detailbemerkungen. Hingegen scheint uns aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Vorhabens der Weg über eine Gesetzesrevision angezeigt zu sein.

Die neue Regelung kann nach Ansicht des Regierungsrates den Wettbewerb ankurbeln. Gleichzeitig dürfte sich die Vorzugsstellung der ehemaligen Monopolistin etwas abschwächen. Mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt hat zweifellos Vorteile für Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten (niedrigere Preise, neue Dienste, Förderung der technologischen Innovation, etc.). Telekommunikationskosten machen rund 2 – 4 % der Direktkosten schweizerischer und europäischer Unternehmen aus. Ein differenziertes und kostengünstiges Angebot kann deshalb zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen. Attraktivere Bedingungen nützen allen Wirtschaftszweigen, ganz besonders aber den Hochtechnologie- und den Dienstleistungssektoren mit hoher Wertschöpfung. Mit niedrigeren Preisen kann zudem ein weiterer Schritt in Richtung der wünschbaren Entwicklung hin zur Informationsgesellschaft gemacht werden.

4. Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV)

Die Verordnung regelt die Erstellung der Nummerierungspläne und erlässt Vorschriften über die Verwaltung der Kommunikationsparameter. Der erweiterte Schutz vor Missbrauch, d.h. die Zuteilungsverweigerung bei Verdacht auf number grabbing (Horten von Nummern oder domain-Namen zwecks Weiterverkauf an Dritte) wird vom Regierungsrat ausdrücklich begrüsst. Den weiteren Änderungen (Verfall von Prepaid-Nummern, Nutzung alphanumerischer Bezeichnungen, Kurznummern, etc.) stimmen wir zu.

Wir grüssen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, mit ausgezeichneter Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Landammann:

Ernst Hasler

Staatsschreiber:

Marc Pfirter