

Herr Peter Fischer
Stellvertretender Direktor
Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44
2501 Biel

15. September 2006

Anhörung Revision Fernmeldeverordnungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Nach der Verabschiedung der langwierigen Revision des Fernmeldegesetzes durch die Eidg. Räte sind auch zahlreiche Änderungen der entsprechenden Ausführungsverordnungen notwendig. Angesichts der technischen Komplexität beschränken wir uns in unserer Äusserung zu den Revisionen auf einige Hauptpunkte, welche uns aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zentral erscheinen.

1 Allgemeine Bemerkungen

Seit Beginn der Debatte haben wir aus einer Gesamtschau betont, dass die Öffnung der „Letzten Meile“ einem konstanten Anliegen der Wirtschaft entspricht und zu begrüßen ist. Damit soll den alternativen Anbietern Zugang zur Infrastruktur und zu den Diensten der beherrschenden Anbieterin gegeben werden. Es soll ihnen ermöglicht werden, in die Technologien zu investieren, die am meisten Nutzen versprechen. Dadurch werden neue Geschäftsmodelle auf breiter Basis einsetzbar. Bei der Regulierung ist dem raschen Wandel im Markt Rechnung zu tragen (z.B. Internet-Telefonie). Investitionen in neue Infrastrukturen dürfen nicht dadurch behindert werden, dass diese ohne Risiko Konkurrenten geöffnet werden müssen.

Die bereits lang andauernde Debatte soll nun rasch auch auf der Verordnungsebene abgeschlossen werden. Aus Sicht der Wirtschaft sind dabei weiterhin die folgenden Aspekte entscheidend:

- Schaffung von Rechtssicherheit
- Förderung des Wettbewerbes primär durch das Wettbewerbsrecht
- Begrenzung sektorieller Eingriffe in Hinsicht auf das Notwendige
- Keine Behördenkompetenzen auf Vorrat
- Förderung von Investitionen in Infrastruktur und Innovation

Die vorgelegten Entwürfe vermögen diesen generellen Zielen nicht genügen und sind rasch zu überarbeiten. Dabei sind nachstehende Eckwerte zu beachten:

- Orientierung der Entbündelung strikt am Gesetz entsprechend den Beschlüssen des Parlamentes (z.B. betreffend der Auswirkungen auf die Zahl der Anschlusspunkte)

- Klare aber nicht überschüssende Regelungen (keine auf Einzelfälle ausgerichtete Detailbestimmungen)
- Verzicht auf Schaffung von Wettbewerbsbarrieren (namentlich betreffend der Verpflichtungen zu Lehrstellen und beim Konsumentenschutz)
- Voller Einbezug der funktionierenden Selbstregulierung der Branche (insbesondere betreffend der Schlichtungsstelle)

2 Zugang zur Infrastruktur marktbeherrschender Fernmelde-Dienst-Anbieter (Entbündelung Letzte Meile)

Aus der Sicht der Wirtschaft ist insbesondere die rasche Umsetzung der international üblichen und vom Parlament beschlossenen Öffnung des Anschlussnetzes (Unbundling of the Local Loop, ULL, inklusive dem schnellen Bitstrom-Zugang) von zentraler Bedeutung. Dank dieser weiteren Marktöffnung sollen Unternehmungen, aber auch Privatpersonen neue und kompetitive Dienste angeboten erhalten. Attraktive Telekommunikationsdienste, insbesondere Sprach- und breitbandige Datendienste sind heute auch im internationalen Vergleich ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Nachdem durch die lang andauernde Gesetzesberatung viel Zeit verstrichen ist, muss der vom Gesetzgeber vorgesehene und gewollte zusätzliche Wettbewerb in diesem Bereich nun aber mit präzisen Verordnungsvorschriften möglichst schnell umgesetzt und implementiert werden können. Dabei ist die Investitionssicherheit zu wahren, sollen kontraproduktive Effekte vermieden werden. Dies wurde auch in der parlamentarischen Debatte ausdrücklich anerkannt.

Eine rasche Umsetzung kann nur erreicht werden, wenn die entsprechenden Vorschriften in der Verordnung klar sind und möglichst wenig Interpretationsspielraum zulassen. Erfahrungen zeigen, dass bei der Umsetzung von Zugangsregulierungen viele Möglichkeiten bestehen, um Konkurrentinnen zu behindern und einen griffigen Wettbewerb zu verzögern. Es ist deshalb im Interesse der Wirtschaft, dass mit klaren Bestimmungen dies verhindert wird. Dazu gehört vor allem auch der Verzicht auf offene Bestimmungen, welche nur Anlass zu Rechtsstreitigkeiten geben. Eine Einzelfallregelung darf aber auf Verordnungsstufe ebenso wenig erfolgen wie eine schleichende Ausdehnung über den gesetzlichen Rahmen hinaus. In beiden Fällen würde dies zu einer Bestreitung der Gesetzmässigkeit der Verordnung – mit hin wiederum zu Rechtsverfahren – führen. Ein solches Vorgehen stünde auch im Widerspruch zur abgelehnten ex ante – Lösung.

Konsequent ist auf eine an Einzelfällen orientierte Detailregulierung zu verzichten. Sie schafft unnötige Interpretationsschwierigkeiten. **Entsprechend ist auf eine Differenzierung der „Kollokation“ (Art. 1 bzw. 54) zu verzichten.** Damit sind grundsätzlich alle Kollokations-Arten erfasst. Im Falle einer Kollokation ohne bauliche Trennung (Unterart der „offenen“ Kollokation) muss durch pragmatische Lösungen im Einzelfall sowohl den Betriebsbedürfnissen aller Beteiligten (Gewährleistung des jederzeitigen Zugangs) wie auch den Sicherheitsansprüchen (z.B. Schutz gegen Abhören, erhöhte Sicherheit für Notfall- oder Militärleitungen) Rechnung getragen werden, ohne dass die Lösungen in der Verordnung detailliert zu umschreiben sind. Bei einer generellen Verpflichtung zur Gewährleistung der Kollokation, ergibt sich, dass ein solcher Zugang jederzeit (rund um die Uhr) und nicht-diskriminierend gewährleistet sein muss, ohne dass dies noch speziell erwähnt zu werden braucht. Die erwähnte „virtuelle Kollokation“ geht hingegen über die im Parlament diskutierten Entbündelungsformen hinaus und dürfte vom Gesetz nicht mehr abgedeckt sein.

Auch der Umfang der Entbündelung ist an den Beschlüssen des Parlamentes zu orientieren, die sich auf die Hauptanschlüsse (insgesamt ca. 1400 in der Schweiz) ausrichtete, nicht auf Teilabschnitte. In diesem Sinne **ist Art. 55 anzupassen und die Verpflichtung zum Zugang zu Teilabschnitten zu streichen.** Hingegen sollen die Kupfernetzteile in „hybriden“ Netzen (Kombination von Glasfaser und

Kupferleitungen) im beschlossenen Rahmen von der Verpflichtung zur Entbündelung miterfasst sein, was ein Angebot für diesen Teil nach sich ziehen kann.

3 Konsumentenschutzbestimmungen

Diese Bestimmungen sind generell zu überprüfen und zu vereinfachen. Eine zu detaillierte Regelung wird sich letztlich zu Lasten der Konsumenten auswirken. Die Regelung muss auch der Eigenverantwortung der Konsumenten Rechnung tragen (z.B. deren Verpflichtungen, Informationen über Preismodelle auch zu studieren und zu verwenden). Müsste etwa ein Fernmeldedienstanbieter die gesamte Informationslast im Moment der Herstellung einer Verbindung wahrnehmen (z.B. durch entsprechende Ansagen), würde dies nicht nur zu absurden Kosten führen, sondern die sorgfältigen Konsumenten in ihrer Kommunikation erheblich behindern (z.B. weil sie die Ansage abwarten oder durch eine zusätzliche Manipulation unterbrechen müssten). Die Einführung neuer Preismodelle ist im Interesse des Wettbewerbs zu begrüssen und darf nicht durch formalistische Bestimmungen behindert werden. Die vorgeschlagene Einzelinformation stört mit den automatisch entstehenden Verzögerungen den Telefonverkehr und diskriminiert Anrufe auf Fremdnetze. Im begleitenden Bericht wird leider unterlassen, diesbezüglich einen Vergleich mit der Handhabung solcher Konsumentenschutzbestimmungen in vergleichbaren anderen Staaten darzulegen. Orientierungspunkt für die Regelung muss der informierte, aktive und selbstverantwortliche Konsument und nicht ein grundsätzlicher Missbrauch sein.

Die in **Art. 10**, insbesondere in Abs. 1 zweiter Satz und in Abs. 2 vorgesehenen Massnahmen zur Preistransparenz schiessen über das Ziel hinaus und sind – wenn überhaupt – nur sehr schwierig und mit unverhältnismässig hohem Aufwand umsetzbar. Die Darlegung in den Preisplänen und ein Hinweis auf den Abrechnungen auf die unterschiedlichen Tarife genügt zur Etablierung der notwendigen Transparenz. Im Interesse des Wettbewerbes und eines effizienten Telefonverkehrs ist dieser Artikel unbedingt anzupassen.

Die in **Art. 11 lit. f** vorgesehene Pflicht zur Preisbekanntgabe bei Einträgen ins Teilnehmerverzeichnis ist sinnlos, weil die Eintragung von Mehrwertdienstnummern einerseits freiwillig ist und andererseits Preise jederzeit angepasst werden können. Sie ist deshalb zu streichen.

Generell stellen auch die Bestimmungen betreffend **Mehrwertdienste und Schlichtungsstelle** eher eine **Überregulierung** dar und zeugen von den ungebrochenen Interventionstendenzen der Behörden. Sowohl bei den Mehrwertdiensten als auch beim Betrieb der bereits existierenden und von den Fernmeldedienst Anbietern weitgehend finanzierten Schlichtungsstelle muss gelten, dass staatliche Intervention nur subsidiär gerechtfertigt ist, also nur dann wenn die Wirtschaft oder eine Branche nicht in der Lage sein sollte, eigenverantwortlich mit einem Problem umzugehen. Bis jetzt haben aber die Telekommunikationsbranche und ihre wichtigsten Akteure auf Probleme im Zusammenhang mit Konsumenten Anliegen grundsätzlich mit geeigneten Massnahmen reagiert. **Von unnötigen staatlichen Interventionen ist abzusehen.** Wichtig ist sodann, dass die im schweizerischen Rechts- und Wirtschaftsrahmen generell geltenden Verfahrensvorschriften (z.B. OR und die Zivilprozessordnungen) nicht durch sektorspezifische Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit der Schlichtungsstelle unterlaufen und „ausgehobelt“ werden. **Sektorspezifische Verfahrensvorschriften im Umgang mit Konsumenten Anliegen und -ansprüchen sind aus der Sicht der Wirtschaft zu vermeiden. Entsprechend ist auf eine Detailregulierung der Schlichtungsstelle zu verzichten.** Nur wenn die Praxis zeigen sollte, dass die Aufgaben der Schlichtungsstelle durch die privaten Organe nicht ordnungsgemäss wahrgenommen werden, ist eine staatliche Regelung angezeigt.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ihnen direkt zugewandene Stellungnahme von Swisscable. Wir unterstützen die entsprechenden Anträge, namentlich betreffend Massenwerbung und Mehrwertdiensten von Dritten. Hier haben die Fernmeldedienstleister eine reine Transport-Funktion und dürfen nicht für die Inhalte direkt oder indirekt verantwortlich gemacht werden.

4 Beschränkung der Lehrstellenverpflichtung

Die Einführung einer Lehrstellenverpflichtung mit einer bestimmten Quote an Lehrstellen ist aus grundsätzlichen Überlegungen problematisch. Sie wirkt sich in jedem Fall als Marktzutrittsbarriere für neue Anbieter aus und ist damit wettbewerbsfeindlich. Langfristig schaden solche Quoten der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz.

Das Parlament hat sich allerdings angesichts des generellen Umfeldes für eine entsprechende Bestimmung ausgesprochen, welche nun in der Verordnung konkretisiert werden muss. Um kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden, ist eine solche Bestimmung aber eng zu begrenzen und muss sich ausschliesslich auf anerkannte Berufe der Telekommunikationsbranche beziehen. Eine Abstützung auf eine pauschale Quote über alle Branchen hinweg ist verfehlt.

Viele Leistungen im Zusammenhang mit Telekommunikationsdiensten werden nicht durch die Fernmeldedienstleisterinnen selber, sondern von spezialisierten Call Centers, Marketingfirmen, Inkassobüros und anderen Zulieferanten erbracht. Solche Firmen ebenfalls mit einer Lehrstellenverpflichtung zu belegen, geht weit über die sektorspezifische Regulierung im Fernmeldegesetz hinaus. Es wäre falsch und wettbewerbsverzerrend, wenn Firmen, die nicht als Fernmeldedienstleisterin tätig sind und damit selber nicht dem FMG unterstehen (Hersteller, Call Centers etc), mit einer neuen Auflage und Verpflichtung belegt würden, nur weil sie Telekommunikationsunternehmen als Kunden haben. Art. 9 FDV ist deshalb anzupassen und der vorgesehene Absatz 2 dieser Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

5 Weitere Bestimmungen

Betreffend Adressierungselemente ist den Besonderheiten der Domain-Namen Rechnung zu tragen. Wir unterstützen diesbezüglich die Ihnen direkt zugewandenen Äusserungen der SWITCH.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen mit unseren Experten für die weitere Behandlung zu Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Thomas Pletscher, lic. iur.
Mitglied der Geschäftsleitung