



Medien-Rohstoff Bericht „Evaluation zum Fernmeldemarkt“

Fragen KVF-S

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) hat mit ihrem Postulat 09.3002 „Evaluation zum Fernmeldemarkt“ den Bundesrat eingeladen, dem Parlament bis spätestens Mitte 2010 einen Bericht über die Entwicklung des schweizerischen Fernmeldemarkts, die Erfahrungen mit dem revidierten Fernmeldegesetz (FMG) und über einen allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf vorzulegen. Der Ständerat hat am 4. März 2009 das Postulat überwiesen.

Dabei waren folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist die bestehende Zugangsregulierung anzupassen, insbesondere durch eine Ausweitung in Richtung Technologieneutralität?
2. Sind die heute vorgesehenen und praktizierten Methoden der Preisberechnung bei der Zugangsregelung sachgerecht?
3. Wäre eine Trennung zwischen Netz und Diensten sinnvoll?
4. Wie wird die Zielerreichung der Liberalisierung, die mit der Revision des Fernmeldegesetzes angestrebt wurde, beurteilt?
5. Wie wird die Wettbewerbssituation in den Bereichen Mobil- und Festnetz gesehen, und wo gibt es Handlungsbedarf?
6. Bedarf der Glasfaserausbau aus versorgungspolitischer und wettbewerblicher Optik einer Regulierung?
7. Genügen die heutigen Vorkehrungen für den Konsumenten- und Konsumentinnen- bzw. Jugendschutz?
8. Wäre es sinnvoll, der Eidgenössischen Kommunikationskommission (Comcom) bei der Festlegung von Zugangsmodalitäten eine Intervention von Amtes wegen zu ermöglichen?

Aufbau des Berichts

Der bundesrätliche Bericht „Evaluation zum Fernmeldemarkt“ ist in neun Kapitel gegliedert. Nach einer kurzen Übersicht über Struktur und Inhalt (Kapitel 1) wird die Marktsituation im Festnetz- und Mobilfunkbereich untersucht (Kapitel 2 und 3). Sodann setzt sich der Bericht mit der geltenden Zugangsregulierung und den damit gemachten Erfahrungen auseinander (Kapitel 4). Ein separates Kapitel geht auf die Herausforderungen mit neuen Übertragungs- bzw. Anschlusstechnologien, insbesondere Glasfasern (Fiber To The Home – FTTH), ein (Kapitel 5). Die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Versorgung durch zukunftsgerichtete Netze und mit der weiteren Entwicklung der Grundversorgung mit Telekommunika-



tionsdiensten ergeben, werden in Kapitel 6 beleuchtet. Ebenfalls behandelt wird der Handlungsbedarf im Bereich des Konsumenten- und Jugendschutzes (Kapitel 7). Schliesslich werden neuere Aspekte beleuchtet wie Konvergenz, Netzneutralität, Datenschutz und die Verwaltung von Internet-Domainnamen (Kapitel 8). Am Ende des Berichts findet sich eine Zusammenfassung der Erkenntnisse und der Handlungsmöglichkeiten sowie eine Beantwortung der Postulatsfragen und die Schlussfolgerung hinsichtlich gesetzgeberischem Handlungsbedarf (Kapitel 9).

Grundversorgung

Mit dem Ausbau der Glasfasernetze bis in die Haushalte (FTTH) stellt sich die Frage, ob die über neue Technologien wie FTTH laufende, sehr schnelle Datenübermittlung in der Grundversorgung verankert werden soll.

Hier sieht der Bericht im Augenblick keine Notwendigkeit, Hochbreitbandanschlüsse als Teil der Grundversorgung zu erklären. Früher oder später könnte aber eine regelmässige Evaluation des Standes und der Bedürfnisse der Grundversorgung durch den Bundesrat vorgenommen werden. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Grundversorgung auch weiterhin technologieneutral ausgestaltet ist, damit nicht falsche Investitionsanreize gesetzt werden. Zudem wäre der heute im Gesetz vorgesehene Finanzierungsmechanismus für die Grundversorgung zu überprüfen, um eine in Zukunft allenfalls nötige Ausdehnung der Grundversorgung abzusichern. Das heutige Regime ist auf Füllung kleiner Lücken angelegt und ermöglicht die Finanzierung der Grundversorgung über Beiträge aller Telecomanbieter. Die Swisscom als Grundversorgungskonzessionärin hat bisher von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Es ist zu erwarten, dass der Ausbau von sehr leistungsstarken, hochbreitbandigen Anschlussnetzen - z.B. über FTTH - nicht in allen Landesteilen gewinnbringend möglich ist. Sollen die betroffenen „weissen Flecken“ mit deutlich höheren Bandbreiten als heute erschlossen werden, wären erhebliche Mittel nötig, die der Markt kaum aufbringen könnte. Zu diesem Zweck müsste das Gesetz angepasst werden.

Situation in den einzelnen Marktsegmenten

Der Bericht stellt die Marktverhältnisse der verschiedenen Telecom-Sektoren in der Schweiz dar (Festnetz, Breitband, Mobilfunk, Roaming) und zeigt, wie sie reguliert werden. In diesen Markt- und Regulierungsanalysen werden Problembereiche identifiziert und Lösungsansätze skizziert. Der Ausbau von Glasfaseranschlussnetzen (FTTH) wird dabei besonders berücksichtigt. Er stellt einen Quantensprung dar, da er eine neue Dimension in einem für das Land zentralen Infrastrukturbereich eröffnet. Der Hausanschlussbereich war lange durch das Kupferleitungsnetz geprägt, das vor über hundert Jahren unter Monopolbedingungen erstellt wurde.

In den Märkten der Festnetztelefonie und des mobilen Breitbandzuganges sieht der Bundesrat keine Defizite. In der Festnetztelefonie spielt bereits seit einiger Zeit ein



nachhaltiger Wettbewerb, wogegen der mobile Breitbandzugang noch jung ist, und seine Entwicklung vorerst weiter zu beobachten ist. Eine zwingende Senkung der Roamingtarife, damit gemeint sind die Kosten für die Benutzung des Mobiltelefons im Ausland, auf europäisches Niveau würde ein bilaterales Abkommen mit der EU voraussetzen. Nur so könnte sichergestellt werden, dass die schweizerischen Mobilfunkanbieter nicht höheren Grosshandelspreisen ausländischer Mobilfunkunternehmen ausgesetzt sind, als sie heute in der EU gelten. Ob ein solches Abkommen angestrebt werden sollte, wäre aber im europapolitischen Kontext zu beurteilen.

Netzzugang

Die Breitband- bzw. Hochbreitbanddienste und der Mobilfunk sind volkswirtschaftlich und umsatzmässig besonders relevant, und zwar in zunehmendem Masse. Die weitgehende Beschränkung der Zugangsregulierung auf das traditionelle Kupfernetz der Swisscom ist wenig zukunftsgerichtet und entspricht der technologischen Dynamik nicht. Der Bericht skizziert die Möglichkeit einer technologieutralen Regulierung, wobei die einzelnen Technologien erst zur Regulierung freigegeben würden, wenn dies der Bundesrat auf Verordnungsstufe festlegte (Technologieutralität unter Vorbehalt). Diese Lösung trüge der technologischen Entwicklung Rechnung, ohne die berechtigten Anliegen der Regulierten nach Rechtssicherheit zu vernachlässigen.

Aktuell werden könnte diese Lösung im Zusammenhang mit Glasfaseranschlusssnetzen (FTTH), falls dort in Zukunft Monopoltendenzen ersichtlich werden sollten. Auch im Mobilfunk könnte allenfalls ein intensiverer Wettbewerb erzielt werden, wenn Anbieter ohne eigene Infrastruktur zu regulierten Bedingungen Zugang zu den bestehenden Netzen erhielten.

Eine Aufteilung von Netz und Diensten (die sogenannte funktionale Separierung) erachtet der Bundesrat nicht als opportun. Damit würde die Swisscom verpflichtet, ihre Grosshandelsaktivitäten in einen separaten Unternehmensteil auszulagern. In einem solchen Fall würde aber der heutige Infrastrukturwettbewerb gefährdet.

ComCom-Kompetenzen

Die Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) kann heute zur Festlegung von Zugangsrechten nur auf Gesuch eines Telecom-Anbieters hin einschreiten. Es stellt sich die Frage zusätzlicher Interventionsmöglichkeiten, damit die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen von Amtes wegen eingreifen könnte, wie das von der ComCom selbst zusammen mit dem Preisüberwacher und der Wettbewerbskommission (Weko) gefordert wird. Zudem könnte der Massnahmenkatalog verfeinert werden. Heute sieht das Gesetz im Wesentlichen kostenorientierte Preise für alle zu regulierenden Sachverhalte (Interkonnektion, Entbündelung etc.) vor. Die Einführung eines abgestuften Massnahmenkatalogs würde unter Umständen eine zielgerichtete Regulierung gestatten.



Regulierte Preise

Der Bericht zeigt, dass sich die Berechnung von regulierten Preisen mit der bisherigen Methode, die auf den Wiederbeschaffungskosten einer Infrastruktur basiert, bewährt hat. Sie könnte aber noch verfeinert werden: Einerseits wären Infrastrukturteile, die selten erneuert werden müssen (z.B. Kabelkanalisationen), eher nach historischen Kosten zu berechnen (wie beim Stromversorgungsgesetz). Andererseits wären bei neuen Technologien mit hohem Innovations- bzw. Investitionsbedarf Risikozuschläge zu ermöglichen, damit die Zugangsberechtigten das Risiko mittragen.

Konsumenten- und Jugendschutz

Im Bereich des Konsumenten- und Jugendschutzes enthält der Bericht Optionen, wie das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und das Fernmeldegesetz (FMG) angepasst werden könnten. Im Vordergrund steht hier eine erhöhte Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten. Konkret ginge es insbesondere darum, unerwünschtes Telemarketing und ungewollte Mehrwertdienste einzudämmen (Strafandrohung bei Nicht-Respektierung des Stern-Eintrags im Telefonbuch, bessere Erkennbarkeit von Call-Centern), den Wechsel von Telecomanbietern zu erleichtern (flexiblere Kündigungsmodalitäten in Endkundenverträgen) und eine effektivere Alterskontrolle beim Verkauf von Telecomdienstleistungen durchzusetzen (zwecks Schutz vor erotischen und pornographischen Inhalten und vor unverhältnismässig hohen Telefonrechnungen).

Weitere Informationen

Bericht Evaluation zum Fernmeldemarkt

www.bakom.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Parlament > Evaluation zum Fernmeldemarkt oder

www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de

Kontakt/Rückfragen

Martin Dumermuth, Direktor, BAKOM, Tel. 032 327 55 50 (Medienstelle BAKOM)