



00.413

Parlamentarische Initiative**Theiler Georges.****Echter Wettbewerb
auf der letzten Meile****Initiative parlementaire****Theiler Georges.****Une vraie concurrence
sur le dernier kilomètre***Erste Phase – Première étape*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.00 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.10.00 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.00 (ERSTE PHASE - PREMIÈRE ÉTAPE)

Theiler Georges (R, LU): Ich möchte an dieser Stelle zuerst meine Interessen in dieser Sache offen legen, weil ich immer wieder darauf angesprochen werde: Grundsätzlich habe ich keine speziellen Interessen wie Verwaltungsratsmandate, welche ich hier deklarieren müsste. Ich arbeite aber selbstverständlich viel mit der Telekommunikationsbranche zusammen. Die Telekommunikationsbranche braucht sehr viel Beratung, im Planungsbereich, im Hoch- und Tiefbaubereich; da bin ich für diese Firmen tätig. Das geht von Swisscom über DiAx bis zu x anderen Anbietern. Speziell mit DiAx verbindet mich höchstens, dass ich mit Herrn Aebi, dem Verwaltungsratspräsidenten, Sport getrieben habe und mit ihm acht Jahre im Grossen Rat für die liberale Sache gekämpft habe.

Der Ursprung meiner Parlamentarischen Initiative geht darauf zurück, dass mich der Asut – der Schweizerische Verband der Telekommunikations-Benützer –, das ist eine Benutzerorganisation, bei der auch die Swisscom dabei ist, auf dieses Problem aufmerksam gemacht hat.

Nun zum eigentlichen Geschäft: Das neue Fernmeldegesetz – das kann man sagen – darf als gutes, zukunftsgerichtetes Gesetz betrachtet werden. Nutzniesser sind alle Konsumentinnen und Konsumenten in diesem Land. Sie haben wesentlich günstigere Tarife erhalten, und auch das Angebot – das darf man sagen – ist breiter geworden.

Dies ist der Fall bis auf eine einzige Ausnahme, und diese Ausnahme ist eben die letzte Meile. Dort spielt der Wettbewerb nicht. Der Kunde, der bei einem privaten Anbieter einen Vertrag abgeschlossen hat, erhält für seinen Anschluss eine zweite Rechnung der Swisscom. Dies ist unnötig und aufwendig. Die Swisscom verfügt beim Anschluss über eine Zwangskundenbeziehung. Sie geniesst damit einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz. Das ist unfair und verzerrt natürlich diesen Wettbewerb. Alle Tarife im Fernverkehr, das zeigen alle Statistiken, sind seit der Gesetzesänderung massiv gesunken, nur die Anschlussgebühren und der Nahverkehrstarif eben nicht. Darunter leiden vor allem die Familien. Es leiden aber auch alte Menschen darunter, weil sie im Nahbereich speziell viel telefonieren. Durch das Ausbleiben des Wettbewerbes werden der technologische Fortschritt und die Dienstleistungen im Bereich der letzten Meile gebremst. Die Monopolistin diktiert, was wie gelöst und angeboten werden soll.

Mit einer Präzisierung im Gesetz möchte ich diesem Umstand abhelfen. Die Swisscom wird dadurch in keiner Art und Weise enteignet, wie das etwa die Gegner behaupten. Die Swisscom bleibt Eigentümerin dieser technischen Installationen. Sie muss lediglich ihre Infrastruktur auf der letzten Meile zu einem fairen Preis, inklusive eines entsprechenden Gewinns, an die Konkurrentinnen vermieten, also genau das Gleiche tun, was auf dem ganzen übrigen Netz ohnehin schon passiert; auch da spricht ja niemand von Enteignung.

Werden die Randregionen durch diese Initiative benachteiligt? Das ist eine wichtige, berechtigte Frage. Diese Befürchtung teile ich nicht, und ich versuche sie wie folgt zu widerlegen: Die Grundversorgung im letzten





Bereich – das Kupferkabel in jedes Haus also – ist im Gesetz garantiert. In den Artikeln 14 bis 18 des Fernmeldegesetzes wird festgelegt, dass der Bundesrat den Inhalt dieser Grundversorgung nach der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung periodisch festlegt. Die Dienste müssen landesweit in guter Qualität erhältlich sein. Der Bundesrat strebt distanzunabhängige Tarife an und legt die Preisobergrenzen fest.

Das ist in kurzen Worten das, was das Gesetz vorschreibt. Das hat bisher hervorragend funktioniert. Die Swisscom wurde mit der Grundversorgung betraut; in wenigen Jahren wird das Mandat neu ausgeschrieben. Damit ist garantiert, dass in der Schweiz jedes Haus erschlossen wird.

Selbst Herr Alder von der Swisscom hat auf eine Frage in der Kommission klar geantwortet: "Nein, ich habe keine Angst, dass diese Initiative den Grundversorgungsauftrag gefährden könnte."

Für die Randregionen stellt sich aber sehr wohl die Frage, ob sie, vor allem im Internet-Bereich, neben der garantierten Swisscom-Leistung nicht gerne eine andere Möglichkeit der Dienstleistung haben möchten. Man könnte sagen, es gehe also darum, ob sie nicht den Spatz sicher in der Hand behalten und die hübsche Taube dann auch noch kriegen wollten. Ich meine, dass gerade die Erfahrung mit dem neuen Fernmeldegesetz gezeigt hat, dass der Wettbewerb nicht nur preislich, sondern auch beim Angebot viel bringen kann. ULL, das Unbundling der letzten Meile, wird sich positiv auf die Grundversorgung auswirken und die Internettarife auch in den Randregionen tief halten: Die Grundversorgung garantiert der Kupferdraht – meine Initiative bringt die Vielfalt. Die Comcom hat am 9. November erfreulicherweise entschieden, dass das Unbundling als Anwendungsfall der Interkonnektion zu betrachten sei; sie hat gegen die Swisscom entschieden. Die Swisscom hat beim Bundesgericht leider Beschwerde eingereicht, so dass die ganze Sache jetzt wieder verzögert wird.

Bei meiner Parlamentarischen Initiative geht es darum, den erfreulichen Entscheid der Comcom zu stützen und quasi in Ergänzung dazu oder vorsorglich im Gesetz eine Klarstellung zu erwirken. Ich bitte Sie also: Setzen Sie das offensichtlich dringend notwendige politische Signal heute; helfen Sie mit, auf der letzten Meile einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen!

AB 2000 N 1587 / BO 2000 N 1587

Hämmerle Andrea (S, GR): Die Parlamentarische Initiative Theiler gehört in die Kategorie von Vorstössen, die Herr Theiler gestern in seinem "Vorstoss gegen die Vorstossflut" moniert hat. Die Initiative ist im Ablauf überflüssig, sie ist sachlich falsch und deshalb abzulehnen.

Die letzte Meile befindet sich in einem relativ komplizierten Verfahren; Herr Theiler hat das schon angedeutet. Deshalb möchte ich zwei, drei formelle Bemerkungen machen: Es besteht im Moment ein Rechtsstreit zwischen DiAx und Swisscom betreffend die Entbündelung der letzten Meile. Dieser Rechtsstreit ist vor Bundesgericht hängig. Es ist umstritten, ob das geltende Recht, also das Fernmeldegesetz, über den allgemeinen Interkonnektionstatbestand die Entbündelung der letzten Meile zulässt oder eben nicht. DiAx bejaht diese Frage, die Comcom bejaht diese Frage ebenfalls; Swisscom bestreitet dies, und der Initiator, Herr Theiler, ist offensichtlich ebenfalls der Meinung, dass die jetzige Rechtsgrundlage dafür nicht ausreicht. Darum verlangt er ja eine neue Gesetzesbestimmung.

Wenn sich nun schon die Comcom mit rechtlich ziemlich wackeliger Begründung zwischen der Sitzung der KVF und der Sitzung des Plenums auf die Seite von DiAx stellt und das Unbundling auf der letzten Meile aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlage zulassen will, sollten wir als Legislative nun sicher nicht auch noch "dreinfunken" und sagen, es brauche eine neue Rechtsgrundlage. Wir würden damit nur die Unübersichtlichkeit der Situation vergrössern. Wir haben jetzt nichts anderes zu tun, als den Bundesgerichtsentscheid abzuwarten: Gibt er DiAx Recht, ist der Fall erledigt, denn dann braucht es keine neue Rechtsgrundlage; gibt er Swisscom Recht, können wir hier wieder darüber diskutieren, ob eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden soll oder nicht.

Die Geschichte hat natürlich auch einen sachlichen Aspekt: Die Infrastruktur, also das Kabel auf der letzten Meile, ist Eigentum der Swisscom. Die Parlamentarische Initiative Theiler will die Swisscom dazu zwingen, dieses Kabel der Konkurrenz zu einem vorgeschriebenen Preis zur Verfügung zu stellen. Dies ist, Herr Theiler, kein Tatbestand der Enteignung, aber die Juristen nennen das – im Planungsrecht ist das bekannt – eine materielle Enteignung, es ist also ein enteignungsähnlicher Tatbestand.

Was wird die Folge davon sein? Die mit Sunrise fusionierte Anbieterin DiAx wird von der Entbündelung in den attraktiven Zentren Gebrauch machen. Damit schmälert DiAx die Gewinne der Swisscom und zwingt diese selbstverständlich dazu, vor allem in den unattraktiven Randregionen auf Investitionen ins Netz zu verzichten. Gleiches wird – in vermehrter Masse als heute schon – für Arbeitsplätze gelten.

Der Gewinn, welcher der schweizerisch beherrschten Swisscom entgeht, wird zu Gesellschaften transferiert,



die klar ausländisch beherrscht sind. Wollen wir das? Ich glaube nicht. Es reicht, dass die missglückte UMTS-Versteigerung eigentlich den gleichen Effekt hat. Es kann doch nicht sein, dass wir unser eigenes Unternehmen vorsätzlich schwächen und die Konkurrenz stärken.

Hinzu kommt etwas anderes: Die Swisscom hat im Bereich der letzten Meile schon heute gar kein Monopol mehr, und erst recht nicht in Zukunft. Erinnerung sei nur an die Cablecom, welche ein ähnliches Angebot machen kann; erinnert sei an UMTS, wo die Konkurrenz künftig auch auf der letzten Meile hundertprozentig spielen wird. Es gibt also sachlich gesehen keinen Bedarf einzuschreiten.

Der Bundesrat wird die rechtliche und ökonomische Stellung der Swisscom nächstens grundsätzlich zur Diskussion stellen. Stichworte dazu sind: Änderung der Bundesverfassung, Änderung des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes (TUG). Zudem sind Vorschläge im Raum – vor allem von der CVP, aber auch von der Swisscom –, eine nationale Netzgesellschaft zu gründen. Wenn das alles auf den Tisch kommt, ist schon gar nicht einzusehen, weshalb ein einzelner kleiner Teilbereich vorgezogen werden soll. Es macht nur Sinn, das ganze Paket noch einmal anzuschauen.

Deshalb bitte ich Sie dringend, dieser Initiative jetzt keine Folge zu geben.

Heim Alex (C, SO), für die Kommission: Die Kommission hat sich an ihren Sitzungen vom 15. August und 5. September 2000 eingehend über die Parlamentarische Initiative Theiler unterhalten. Zusätzlich hörte die Kommission am 5. September – also bereits in der ersten Phase – die Swisscom und andere Anbieter an.

Die Parlamentarische Initiative Theiler sieht vor, Artikel 11 Absatz 1 des Fernmeldegesetzes (FMG) in dem Sinne zu ergänzen, dass die privaten Anbieter nach den Grundsätzen einer kostenorientierten Preisgestaltung auf nicht diskriminierende Weise Zugang zur letzten Meile bekommen müssen. Dieser Zugang muss für die gesamte Infrastruktur – also Fernmeldeanlagen, Gebäude, Grundstück und Teilnehmeranschlussleitung – gewährt werden.

Eine lange Diskussion wurde in der Kommission darüber geführt, ob eine Ergänzung von Artikel 11 FMG überhaupt nötig sei oder ob der Artikel die Entbündelung nicht schon heute zulasse. Darüber können wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier direkt nicht selbst entscheiden; das wird wohl das Bundesgericht tun, denn ein Privatanbieter hat diesbezüglich Klage eingereicht.

Die Mehrheit der Kommission wollte hier ein klares Zeichen für das Bundesgericht in Richtung Entbündelung geben. Damit sind die Gegner der Initiative natürlich nicht einverstanden; es gehe überhaupt nicht darum, ein Signal zu setzen: Entweder brauche es für die Entbündelung eine neue Rechtsgrundlage – dann müssten wir als Gesetzgeber diese schaffen – oder es brauche keine neue Rechtsgrundlage und dann sei der Initiative keine Folge zu geben.

Eine wichtige Frage war auch, ob die Grundversorgung und die Versorgung der Randgebiete nach der Entbündelung noch gewährleistet seien. Die Gegner der Initiative bezweifeln das sehr. Allerdings werden mit der Initiative die Artikel 16 und 17 FMG, welche den Umfang der Grundversorgung regeln, nicht tangiert, und der Bundesrat ist vom Parlament beauftragt, die Grundversorgung periodisch den ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Gegenwärtig wird geprüft, was in einen vernünftigen Grundversorgungskatalog aufgenommen werden muss.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Preisentwicklung seit der Privatisierung auf dem Gebiet der Telekommunikation. Seit der Liberalisierung sind die Preise auf dem Festnetz im Fernverkehr gesunken. Mit der Senkung der Preise auf dem Festnetz hat die Swisscom den Trend zur Entbündelung der letzten Meile selbst auch noch angeheizt. Denn mit der Senkung der Preise auf dem Festnetz sind die Margen für die Swisscom und die anderen Anbieter sehr klein geworden. Darum ist der Kampf um die letzte Meile so gross, denn die Swisscom lässt sich diese sichere Einnahme verständlicherweise nur ungern entgehen. Für die privaten Anbieter wäre es andererseits wichtig, auch andere Dienstleistungen anbieten zu können, weil es im Festnetz nicht mehr viel zu verdienen gibt.

Die Meinung, die Entbündelung der letzten Meile sei eine materielle Enteignung, wird von der Mehrheit der Kommission nicht geteilt, denn die Swisscom bleibe nach wie vor Eigentümerin ihres Netzes. Es geht hier nur um die Frage, zu welchen Bedingungen sie anderen den Zugang auf ihr Netz gewähren muss. Dafür wird sie einen kostendeckenden Preis mit einem vernünftigen Gewinn verlangen können.

Der Mehrheit der Kommission war klar, dass die Problematik der Entbündelung wohl bis zum Bundesgericht weitergezogen wird. Die Auslegung des Gesetzes sollte aber nicht dem Bundesgericht überlassen werden, weil es damit zum Gesetzgeber gemacht würde. Aus der gegebenen Unsicherheit heraus müssen wir als Gesetzgeber eben Klarheit schaffen – so die Meinung der Kommissionsmehrheit – und der Änderung von Artikel 11 zustimmen.

Wir befinden uns in der ersten Phase der Behandlung der Parlamentarischen Initiative. Die genaue Ausgestal-



tung, welche zu Recht noch einmal grosse Diskussionen auslösen wird, erfolgt erst in der zweiten Phase. Aus all diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission mit 13 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Parlamentarischen Initiative Theiler Folge zu geben.

AB 2000 N 1588 / BO 2000 N 1588

Vaudroz René (R, VD), pour la commission: L'initiative parlementaire Theiler demande que la loi sur les télécommunications soit complétée afin de favoriser la concurrence sur le dernier kilomètre des lignes de télécommunication. Les fournisseurs de services de télécommunication ayant une position dominante sur le marché seraient tenus de garantir l'interconnexion d'autres fournisseurs de manière non discriminatoire au moyen du dégroupage de la boucle locale. Concrètement, il s'agirait d'accorder à des entreprises comme DiAx et Sunrise l'accès au réseau local, qui représente plus de 3 millions de raccordements et qui est actuellement entièrement réservé à Swisscom, afin qu'elles puissent fournir elles-mêmes leurs clients jusqu'à la prise téléphonique. Swisscom serait obligée de mettre son infrastructure sur ce dernier tronçon de ligne à leur disposition au prix coûtant.

La majorité de la commission a estimé qu'un dégroupage de la boucle locale était nécessaire, y voyant notamment une utilité du point de vue économique. Quant au moment opportun, elle estime qu'il est venu.

La Suisse ne peut en effet se permettre d'ignorer les évolutions qui ont lieu actuellement au sein de l'Union européenne. L'un des arguments avancés par la majorité est que le fait de ne pas donner suite à l'initiative précitée par le Parlement serait interprété par les pays membres de l'Union européenne comme un refus politique de la Suisse d'introduire le dégroupage. Il importe donc de donner suite à cette initiative lors de la première étape. La commission aura alors le loisir, lors de la deuxième étape, d'examiner en détail les questions de fond de mise en oeuvre.

La commission a également discuté de l'incidence de cette libéralisation sur le cours des actions Swisscom. La direction a estimé qu'un dégroupage n'influerait que de façon négligeable sur le cours des actions, car, comme chacun le sait, le monopole de Swisscom sur le dernier kilomètre sera levé tôt ou tard et la correction boursière a, dans les faits, déjà eu lieu. Il est important que la concurrence joue pleinement son jeu et qu'il soit possible de lutter à armes égales. Outre les prix plus avantageux, l'enjeu porte surtout sur la diversité des possibilités offertes aux consommateurs. De nouveaux opérateurs attendent de pied ferme l'occasion d'offrir aux citoyens suisses des produits et services qu'ils proposent déjà à l'étranger.

Ils ne pourront cependant mettre en oeuvre ces services que s'il leur est possible d'accéder directement aux clients sans devoir passer par le détour coûteux de l'ancien monopole. L'objection selon laquelle le dégroupage serait déjà une réalité grâce à des scénarios alternatifs n'est pas exacte. Les réseaux de câbles de diffusion perfectionnée et les solutions "power line" ne constituent pas des alternatives fiables à un dégroupage, mais au contraire des compléments utiles.

La minorité Hämmerle estime qu'un dégroupage pourrait menacer la desserte de base, notamment dans les régions périphériques. Après analyse, cet argument est faux. La desserte de ces régions est réglée dans la loi sur les télécommunications aux articles 16, 17, 18 et 19. Le dégroupage de la boucle locale profiterait surtout aux régions périphériques et de montagne. De même qu'elles ont été les plus grandes bénéficiaires de la baisse de tarif des communications interurbaines, elles pourront également profiter de la diversité des offres et des nouveaux services qui sont proposés dans les régions rurales grâce au dégroupage. Celui-ci aurait ainsi davantage d'importance dans lesdites régions puisque la mise en place des technologies alternatives y est moins rapide que dans les grandes agglomérations. Par exemple, le coût d'une ligne Internet en montagne est de 800 francs par mois environ et en ville de 150 francs, ce qui fait donc une différence annuelle d'environ 7000 francs.

Le dégroupage n'aurait pas d'incidence sur le service universel dont bénéficie la population suisse en matière de télécommunications. La loi sur les télécommunications citée tout à l'heure stipule que la concession relative au service universel implique que ce service soit mis à la disposition de l'ensemble de la population de la zone de concession. La portée de la concession relative au service universel est définie par le Conseil fédéral et concerne actuellement le service téléphonique public ainsi que d'autres prestations de téléphonie.

Les dispositions transitoires de la loi sur les télécommunications ont confié à Swisscom la concession pour une durée de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi, avec l'obligation de garantir le service universel sur l'ensemble du territoire. Il s'agit là du seul lien existant aujourd'hui entre le service universel et Swisscom. Swisscom s'est vu imposer cette obligation parce qu'à l'époque, l'entreprise était le seul fournisseur de services de télécommunications en mesure de répondre aux exigences de la concession. Ce service



universel est garanti par la loi et fera l'objet de nouveaux appels d'offres après l'expiration de la concession. La législation suisse prévoit, pour le cas où aucun candidat ne serait en mesure de garantir le service universel sur l'ensemble du territoire, le paiement d'une subvention sous forme d'aide aux investissements. Ce financement à partir d'un fonds constitue une base financière sûre pour le service universel. De même, il est garanti que ce soit le secteur des télécommunications, et non le contribuable, qui doit payer pour le service universel. Si l'appel d'offres ne devait intéresser aucun candidat, la Commission fédérale de la communication pourrait contraindre un concessionnaire à fournir le service universel moyennant l'indemnisation des frais non couverts. Il faut ajouter que pour Swisscom, comme pour tout autre nouvel exploitant du réseau éventuel, le service universel apporte en plus des avantages concurrentiels un prestige agréable.

En Europe, les Etats membres sont appelés à mettre en oeuvre le dégroupage de la boucle locale d'ici fin 2000 afin de favoriser une nette diminution des coûts d'utilisation d'Internet. On considère en effet le dégroupage comme une véritable condition nécessaire à la réalisation du projet de formation Internet à l'école, car les tarifs locaux sont également les tarifs Internet.

Il convient que cette condition soit également rapidement mise en oeuvre dans notre pays et la majorité de la commission vous recommande de donner suite à l'initiative parlementaire Theiler.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Monsieur Vaudroz, vous avez évoqué à plusieurs reprises la situation en Europe. Est-ce que nous avons également entendu des personnes s'exprimer sur cette situation? Des personnes de chez Swisscom notamment nous affirment qu'en Europe, on commence seulement maintenant, dans des pays comme la France, l'Allemagne, à introduire la concurrence sur la téléphonie locale. Quand l'Europe dit qu'elle veut dégroupier la boucle locale, il s'agit probablement, simplement, de permettre à des concurrents privés de faire de la téléphonie locale et d'entrer en concurrence avec l'opérateur historique. Est-ce que vous confirmez cette affirmation ou est-ce que vous l'infirmez? Si vous la confirmez, est-ce que vous ne pensez pas qu'une fois de plus, nous sommes en train d'aller beaucoup plus vite que l'Europe ou que les autres pays européens et de pénaliser nos propres intérêts nationaux et ceux des entreprises dont nous sommes propriétaires?

Vaudroz René (R, VD), pour la commission: Monsieur Maillard, cela me fait plaisir de vous entendre. Je pensais que vous étiez un Européen plus ou moins convaincu. Je vois que vous avez des doutes quant à l'efficacité de l'Europe, malheureusement. Quand des décisions ont été prises, je pense qu'elles devraient être appliquées; peut-être qu'il y a des différences dans le temps. Mais moi qui viens d'une région périphérique de montagne, j'espère pouvoir être concurrentiel. Aujourd'hui, comme je l'ai dit tout à l'heure, quelqu'un qui a une ligne Internet dans nos Alpes par exemple paie 7000 francs de plus par année que dans une ville comme Lausanne. Je comprends que vous défendiez les citoyens, mais nous devons aussi nous occuper des régions périphériques afin de ne pas les paupériser.

AB 2000 N 1589 / BO 2000 N 1589

Neiryck Jacques (C, VD): Que pensez-vous de la solution qui a été proposée par la motion Vaudroz 00.3453, à savoir le fractionnement de Swisscom en deux sociétés, l'une nationale avec une participation des pouvoirs publics qui possède les infrastructures, l'autre purement commerciale qui est en compétition pour l'exploitation de ce réseau? Est-ce que cela ne résoudrait pas de façon définitive le problème?

Vaudroz René (R, VD), pour la commission: Je crois qu'il a été précisé, je l'ai dit, que la commission devra se pencher sur ce problème. Mais cette motion va tout à fait dans la direction souhaitée puisque je l'ai proposée moi-même à la commission qui l'a reprise pour la présenter au Conseil national.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben 64 Stimmen

Dagegen 89 Stimmen