Zeitschrift: Revue économique Suisse en France
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 76 (1996)
Heft: 1: Service public : le débat

Artikel: Telekommunikation und "service public" in der Schweiz
Autor: Fisher, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-889331

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

À nos Lecteurs :
Nous accueillons deux auteurs de langue allemande. Nous sommes heureux de publier ces textes en version originale, dans la langue dominante du pays.

TELEKOMMUNIKATION UND « SERVICE PUBLIC » IN DER SCHWEIZ

Peter Fisher
Stellvertretender Direktor Bundesamt für Kommunikation

Zum Begriff « service public » aus einer Schweizer Sicht

Der Begriff des « service public » ist stark geprägt durch die Tradition und die Lehre Frankreichs. Eine sinngleiche Übersetzung im deutschen gibt es nicht. Insbesondere deckt der Begriff des öffentlichen Dienstes sich klar nicht mit demjenigen des « service public ». In der Schweiz, wo einerseits die französische Doktrin des « service public » vertreten durch die lateinischen Sprachgruppen und andererseits germanische Traditionen mit Bezug auf die Aufgabe und Institutionen des Staates über die deutschsprachige Bevölkerung aufeinandertreffen, kann kaum eine reine Lehre des « service public » ausgemacht werden. Im vorliegenden Text wird deshalb versucht, nicht an einer Theorie des « service public » anzuknüpfen, sondern für den Bereich der Telekommunikation als Grundlage den Text und das Konzept aufzunehmen, das mehr oder weniger einem schweizerischen Konsens entspricht. Es handelt sich um die schweizerische Bundesverfassung und dort den Artikel 36 :

1) Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.

2) Der Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.

3) Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

4) Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses ist gewährleistet.

Dieser der schweizerischen Telekommunikation zugrunde liegende Verfassungsartikel ist allerdings auf recht pragmatische Art und Weise entstanden. Er knüpfte, durchaus in intensiven Diskussionen, an das alt-ehrwürdige Postregal an, das schon die schweizerischen Kantone im 17. und 18. Jahrhundert gepflegt haben. In der heute noch vorliegenden Form wurde er 1874 formuliert. Er enthält insbesondere vier Grundsätze :

1. Fernmeldedienste sollen in allen Regionen der Schweiz zur Verfügung stehen (Flächendeckung).

2. Die Tarife sind so auszugestalten, dass sie preiswert sind, d.h. allen Bevölkerungskreisen den Zugang zu diesen Diensten materiell ermöglichen.

3. Für die Tariffestlegung sind die gleichen Grundsätze anzulegen, was durchaus ein Element des Tarifausgleichs vor allem zwischen den Regionen enthalten kann.

4. Das Fernmeldegeheimnis muss gewahrt sein.

Dies sind die materiellen Vorgaben an

Der Autor gibt im folgenden Text ausschliesslich seine eigene Meinung wieder, die mit derjenigen seiner Amtsstelle übereinstimmen kann aber nicht muss.

►►►

einen schweizerischen « service public » in der Telekommunikation. In der politischen Diskussion spricht man auch von einem Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung. Im Rahmen der Gesetzgebung wurde dieser Auftrag jeweils instrumentalisiert und umgesetzt. Bis 1992, dem Inkrafttreten des geltenden Fernmeldegesetzes, ging man davon aus, dass dieser Leistungsauftrag am besten durch den Staat selbst in der Form einer Post- und Telekommunikationsunternehmung im Monopol wahrgenommen wird. 1992 fand eine Teilliberalisierung statt, indem Teilnehmeranlagen und auf PTT-Netzen aufbauende Dienstleistungen mit Ausnahme des Telefondienstes dem Wettbewerb geöffnet wurden. Dies machte zwar immer noch nicht mehr als 10 - 20 % des potentiellen Telekommunikationsmarktes aus, ist aber u.a. insofern interessant, als damit der Gesetzgeber zum Schluss kam, in diesen Marktsegmenten könnte der Verfassungsauftrag auch oder am besten durch eine Marktsituation erfüllt werden. Allerdings hat er über die in allen Marktbereichen grundsätzlich tätigen PTT-Betriebe ein eigenes Instrument zur Befriedigung von Telekommunikationsbedürfnissen in den Händen behalten.

Nicht zu vergessen ist ergänzend zum Grundversorgungskonzept in der Telekommunikation (Individualkommunikation) der in Art. 55bis BV formulierte Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen. Darin werden Konzepte des « service public » aufgeführt, wie kulturelle und Meinungsvielfalt, Bildung und Unterhaltung sowie die Sachgerechtigkeit der Darstellungen. Diese Grundlagen wurden in der Schweiz im Radio und Fernsehgesetz konkretisiert in der Form einer Ordnung der elektronischen Medien.

Die Telekommunikation ist in Bewegung

Die Entwicklung in der Telekommunikation ist zur Zeit rasant. Neue Technologien ermöglichen immer neue Dienstleistungen. Die ursprünglich einfache Situation mit einem bis zwei Telekommunikationsdiensten (Telegraph, Telephon), einem nationalen Anbieter, mehr oder weniger einer Technologie (analoges Telefonnetz) und einem Einheitspreis hat sich gewandelt in einen komplexen Markt mit zahlreichen Anbietern, verschiedensten Dienstleistungen und Dienstleistungspaketen, sehr unterschiedlichen Nachfragen, mehreren zusammenwirkenden Technologien und differenzierter auf Kunden zugeschnittener Preise. Die Telekommunikationsmärkte sind immer weniger national und immer mehr global.

In einem solchen Umfeld kann die starre Regelung mit einem staatlichen Monopoldienstleister zur Sicherstellung des « service public » langfristig nicht mehr genügen.

Entsprechend werden neue Allianzen gebildet und es entstehen neue Konkurrenzsituationen. In einem solchen Umfeld kann die starre Regelung mit einem staatlichen Monopoldienstleister zur Sicherstellung des « service public » langfristig nicht mehr genügen.

Die technische Zusammenführung von Rundfunk und Telekommunikation führt auch zu einer neuen Fragestellung der regulatorischen Abgrenzung der beiden Phänomene. Der z.T. unterschiedlich definierte « service public » bzw. Grundversorgungsgedanke ist zwar damit nicht als solcher in Frage gestellt, jedoch werden zu seiner Umsetzung und Instrumentalisierung neue Modelle entwickelt werden müssen.

Neue Mittel zur Sicherstellung des « service public » in der Telekommunikation

Die Grundanliegen des schweizerischen Verfassungsgebers in der Telekommunikation bleiben auch in einer sich veränderten Umwelt die gleichen : Flächendeckung, preiswerte Tarife, gewisser Tarifausgleich, Fernmeldegeheimnis. Ja sie werden noch verstärkt. So wird es im Zusammenhang mit der sich abzeichnenden « Informationsgesellschaft » auch von der Seite der Telekommunikation darum gehen, einen Beitrag dazu zu leisten, dass die sogenannte « Zweiklassengesellschaft » möglichst vermieden wird. Es geht letztlich darum, dass alle Mitglieder unserer Gesellschaft über fernmeldetechnische Mittel Zugang haben zu Informationen, die Ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie an der Demokratie ermöglichen. Weiter gehören

die Telekommunikationsmittel, die eine Kommunikation unter allen Mitgliedern der Gesellschaft ermöglichen, zu den Grundbedingungen zur Funktion einer jeden Gesellschaft. Der Zugang zu diesen Mitteln muss sowohl in tariflicher wie auch sachlich-technischer Hinsicht gewährleistet sein. Dazu gehört weiter, allerdings nicht als Teil des « service public » der Telekommunikation, die intellektuelle Möglichkeit, mit diesen Mitteln umzugehen. Das bedingt das Funktionieren eines andern « service public », nämlich der Aus- und Weiterbildung.

Bietet der Staat nicht mehr unbedingt selbst die Telekommunikationsdienstleistungen des « service pulbic » an, hat er durchaus weitere Instrumente zur Verfügung, um diesen sicherzustellen. In einem Entwurf für ein neues Fernmeldegesetz in der Schweiz schlägt die Regierung 1995 einen Mechanismus vor, der mittels Konzessionen an interessierte Anbieter eine Pflicht zum Angebot definierter Fernmeldedienste festlegt. Damit wird privaten Anbietern ein Teil des « service public » übertragen. Der Inhalt der entsprechenden Dienstleistungen, Grundversorgung genannt, wird durch politische Behörden bestimmt. Die Grundlage ist bereits im Gesetz enthalten, die Regierung kann die entsprechenden Dienstleistungen jedoch weiterentwickeln, sofern sich der entsprechende Bedarf abzeichnet. Können diese Grundversorgungsdienstleistungen in bestimmten Regionen nicht kostendeckend erbracht werden, wird mittels Ausschreibungsverfahren derjenige Anbieter ermittelt, der am wenigsten finanzielle Beiträge benötigt. Finanziert werden diese Beiträge durch Konzessionsgebühren aller Anbieter von Fernmeldediensten. Damit erfolgt ein Tarifausgleich sowohl zwischen den Regionen wie auch zwischen den Anbietern.

In einer öffentlichen Konsultation zu diesem Verfahren zeigten sich zwei Dinge :

1. Weiterhin scheint in der Schweiz ein gewisser Konsens darüber zu bestehen, dass in der Telekommunikation auch in Zukunft der Versorgungsaspekt im Sinne eines « service public » für den Staat im Vordergrund steht.

2. Der vorgeschlagene Mechanismus wird in seinen Grundsätzen begrüsst und damit also auch die nicht mehr vorgesehene Ausschliesslichkeit des Staates, den « service public » selbst anzubieten.

Begleitend zum neuen Fernmeldegesetz wird die Organisation der schweizerischen PTT-Betriebe vollständig überarbeitet. Post und Telecom werden in eigenständige Unternehmen überführt, wobei die Post die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und die Telecom diejenige einer Aktiengesellschaft erhalten soll. Die Telecom AG würde ebenfalls konzessionspflichtig und damit auch langfristig, auch im Falle einer teilweisen oder totalen Privatisierung, weiterhin unter Kontrolle des Staates bleiben. Die Interessen des « service public » würden umfassend gegenüber allen Marktteilnehmern der Telekommunikation durchgesetzt.

Alle Mitglieder unserer Gesellschaft über fernmeldetechnische Mittel Zugang haben zu Informationen, die Ihnen die Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie an der Demokratie ermöglichen.

Im Bereiche des Rundfunkes werden die heute verwendeten Mittel und Instrumente zur Sicherstellung des « service public » ebenfalls aufgrund der Entwicklung zu überprüfen sein. Zum einen verändert sich mit dem Aufkommen neuer Kommunikationstechnologien und -dienste der Rundfunkbegriff, zum andern ist es schwer zu beurteilen, welche Stellung beim Rezipienten/Konsumenten in Zukunft die klassischen Ausdrucksformen des Rundfunks - die Radio - und Fernsehprogramme - noch haben werden. Aufgrund der technischen Nähe, aber auch aufgrund der z.T. verwandten Verwendung der entsprechenden Informationsdienste aus der Telekommunikation und aus dem Rundfunk durch die Konsumenten, werden künftig die Konzepte zur Sicherstellung des « service public » bzw. der Grundversorgung in beiden Bereichen aufeinander abzustimmen sein.

Schlussfolgerung

Gemeinwohlinteressen in der Telekommunikation sind breit anerkannt. Diese können im Rahmen eines « Service public » -Konzepts, oder in der Form der Sicherstellung der Grundversorgung

►►►

wahrgenommen werden. Die Zielsetzung bleibt auch in Zukunft grundsätzlich die gleiche, in einem sich verändernden Umfeld sind jedoch die Mittel zur Zielerreichung dem Umfeld anzupassen. Im Bereiche der Telekommunikation kann gerade ein relativ kleines Land wie die Schweiz mit vielfältigen internationalen Verflechtungen im Herzen Europas die Entwicklung des Sektors nicht abstrahieren. Im Gegenteil, es geht darum, frühzeitig neue Mittel bereitzustellen, um das Wohlfahrtsziel langfristig zu erreichen. Indem in der Telekommunikation in erster Linie auf den Markt abgestellt wird, in zweiter Linie jedoch Eingriffsinstrumente des Staates zur Sicherstellung der Grundversorgung vorgesehen werden, die subsidiär voll greifen können, erfolgt die Vorbereitung am wirksamsten.

Résumé en français :

« Télécommunications et service public en Suisse »

La notion française de « service public » n'a pas vraiment d'équivalent en allemand. Si les Suisses latins s'y réfèrent, on ne peut définir un tel concept dans la tradition des Suisses alémaniques. Plutôt que de théoriser, nous nous attacherons à présenter les solutions pratiques qui, en Suisse, dans le domaine des télécommunications, reflètent un certain consensus.

La constitution helvétique attribue à l'État fédéral la régale des postes et télécommunications, dont l'exploitation alimente la caisse fédérale. Les conditions d'exploitation sont fixées dans une optique de service au public et le secret postal est d'autre part inviolable. Issue des régales postales des cantons, cette règle date de la fin du XIX siècle ; elle implique que tout le pays doit jouir des services postaux et du téléphone, et qu'ils soient accessibles à tous, dans le respect du secret des communications.

De ces principes matériels, la loi a décliné le concept d'un mandat de prestations. Les PTT en détenaient le monopole jusqu'en 1992, date à laquelle la nouvelle loi a entamé une privatisation partielle, qui a surtout consisté à ouvrir sur le réseau PTT certains services à la concurrence d'opérateurs privés. Bien que ne représentant qu'environ 20 % du trafic, ce secteur a été identifié par le législateur comme permettant de remplir le mandat constitutionnel par les forces du marché, sans remettre en cause la prééminence de la régie fédérale en général. Le concept s'enrichit aussi du service public assigné aux entreprises concessionnaires de radio et télévision, et s'exprime dans l'obligation de diversité culturelle et d'opinion, d'éducation et de divertissement par ce média.

Les nouvelles technologies ont induit cependant de formidables développements. La quasi unicité des sources et du réseau PTT est aujourd'hui dépassée par l'offre de prestations très différenciées, selon la demande et les prix. Le marché des télécommunications a brisé les limites nationales et rendu caduc le monopole qui en résultait, lequel ne serait plus à même de remplir la mission constitutionnelle. De nouveaux modèles de « service public » doivent en découler.

La mission reste toutefois la même : répartition du service sur tout le pays, prix adéquats, égalité tarifaire. La nouvelle société de communication qui s'instaure ne doit pas être à deux vitesses ; l'accès aux nouvelles technologies doit être assuré à tous, notamment pour que l'information permette le jeu démocratique. La composante d'accès aux prestations prévaut sur le mode de transmission. Il ne s'agit pas seulement de recevoir, mais aussi de pouvoir « interagir ».

Si ce n'est plus la régale d'État qui assure le service, ce dernier dispose d'autres moyens pour atteindre les buts de service public. Les propositions faites par le Conseil fédéral en 1995 reposent sur un mécanisme de concessions ciblées, que des opérateurs privés pourront assumer. Le pouvoir politique en fixera le contenu et les principales modalités, selon l'évolution de la demande. Le service dans certaines régions périphériques sera affermé, le coût des concessions finançant les services non rentables, par la solidarité tarifaire.

La consultation préalable indique un certain consensus sur le maintien d'une obligation étatique de service public, mais sans nécessairement impliquer l'État directement. Ceci entraîne une réorganisation fondamentale de l'entreprise des PTT. La Poste sera séparée des Télécoms, la première restant une régie de droit public, la seconde devenant une société par actions. Le contrôle sur la seconde sera maintenu par la concession, même si la société est partiellement privatisée, garantissant ainsi le service public en tant que tel.

Il en est de même pour la radiodiffusion : même si les nouvelles technologies affectent durablement la conception actuelle dans le futur, notamment du fait des besoins des consommateurs, les principes fondamentaux de service public devront rester cohérents.

L'intérêt général pour la télécommunication au sens large est reconnu de tous. Le service au public reste le but fondamental, même si les moyens se diversifient. Un petit pays, dont les relations avec l'étranger sont si étroites, ne peut s'abstraire de son environnement européen. Il s'agit bien au contraire de mettre les moyens nécessaires à disposition pour assurer la mission de service public. L'appel au marché n'entraîne pas l'abdication des devoirs de l'État qui, en tout temps, doit être à même d'agir à titre subsidiaire, pour assurer l'accès de tous aux prestations.