

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Per e-mail an: tc@bakom.admin.ch

2. Juli 2013

Anhörungsantwort zur Änderung der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. April 2013 haben Sie uns eingeladen, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

economiesuisse kann im Anhörungsverfahren keine konsolidierte Meinung vertreten. Untenstehende Ausführungen sind als kritische Reflexion der geplanten Revisionsvorhaben aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu verstehen.

Die Qualität der Infrastrukturen ist für die Wirtschaft prioritär. Eine wichtige Voraussetzung dazu ist ein funktionierender Infrastruktur- und Dienstewettbewerb. Unter den gegenwärtigen Marktbedingungen ist eine sektorspezifische Regulierung des Kupfernetzes für einen wirksamen Wettbewerb notwendig.

Die Frage der Anpassung der Preisberechnung beim regulierten Netzzugang bewegt sich im Spannungsfeld zwischen wirksamem Wettbewerb und dem Erhalt der Investitionsanreize zur Weiterentwicklung der Infrastruktur. Beide Ziele sind volkswirtschaftlich erwünscht, lassen sich womöglich aber nicht gleichzeitig ohne Abstriche realisieren.

economiesuisse unterstützt den Grundsatz, die Netzkosten anhand des Wiederbeschaffungswertes zu bewerten (LRIC Berechnungsmethode und MEA-Ansatz). Die vorgeschlagenen Anpassungen zur Bewertung der Kabelkanalisationen sind gemessen an den Kriterien der Investitions- und Rechtssicherheit kritisch zu beurteilen.

Insgesamt vermögen die Revisionsvorschläge wenig zu überzeugen, gleichzeitig ist die Aufrechterhaltung von hohem Wettbewerbsdruck aber wichtig. Ein Anbieter, der gleichzeitig in mehreren Teilmärkten sowohl auf der Infrastruktur- als auch auf der Dienstleistungsebene eine marktdominante Position einnimmt, stellt ein Risiko für den funktionierenden Wettbewerb und damit für den Ausbau der Breitbandnetze dar.

1 Allgemeine Bemerkungen

Im Vordergrund stehen Infrastrukturqualität, funktionierender Wettbewerb und Investitionssicherheit

Für die Wirtschaft stehen die Qualität der Infrastrukturen und deren technologische Weiterentwicklung an erster Stelle. Bislang belegt die Schweiz bezüglich Qualität der Breitbandinfrastrukturen im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz (vgl. z.B. Global Benchmark Report, 2013). Damit dies auch in Zukunft so bleibt, muss am bestehenden Infrastrukturwettbewerb zwischen den Netzen, am Technologiewettbewerb und am Wettbewerb zwischen den Diensten festgehalten und die Regulierung möglichst effizient gestaltet werden. Wo Wettbewerb herrscht, darf dieser nicht durch Regulierung verzerrt werden. Dort wo der freie Markt nicht spielt, ist der Einsatz von wettbewerblichen Regulierungsinstrumenten hingegen unerlässlich. Dabei ist jedoch behutsam vorzugehen. Die regulatorischen Rahmenbedingungen müssen allen Akteuren die grösstmögliche Rechtssicherheit gewähren und bestmögliche Anreize für eine effiziente Leistungsbereitstellung gewähren.

Im Unterschied zum europäischen Umfeld, hat das Parlament in der Schweiz die Zugangsregulierung bislang auf das historische Kupferleistungsnetz der ehemaligen PTT beschränkt und bewusst auf eine technologieneutrale Regulierung verzichtet. Bei Breitbanddiensten üben die Kabelnetzbetreiber einen hohen Wettbewerbsdruck auf Swisscom aus und beim Ausbau der modernen Breitbandnetze kann gegenwärtig eine hohe Investitionsdynamik festgestellt werden.

Marktsituation im Auge behalten

Die weitverbreitete und qualitativ hochwertige Kabelnetzinfrastruktur, die sich entwickelnden Glasfasernetze, sowie die immer breitbandigeren Mobilfunknetze sorgen im Markt für Breitbanddienste für sich konkurrenzierende Angebote. Die Schweiz ist gegenwärtig innerhalb der OECD-Länder bei der Verbreitung von Breitbandinternetanschlüssen führend, was u.a. auf diesen intermodalen Wettbewerb zurückführbar sein dürfte.

Gegenwärtig wird das Kupfernetz der Swisscom als „essential facility“ betrachtet und Swisscom wird weiterhin als marktbeherrschend für dieses Netz beurteilt. Der Zugang dazu wird deshalb sektorspezifisch reguliert, damit wirksamer Wettbewerb möglich ist. Die Marktentwicklung der letzten Monate und Jahre gibt zudem Anlass zur Sorge, da Swisscom in fast sämtlichen Angebotsbereichen über erhebliche Marktmacht verfügt (siehe Tabelle).

Marktanteil *	Mobilnetz	Festnetz	Breitband fix	Digital TV
Swisscom	59.9%	63.6%	54%	28%
Sunrise	20.8%	11.8%	11.4%	1%
Orange	15.2%	1.3%	-	-
Cablecom	-	8.7%	18.1%	50% **
Andere	4.1%	14.6%	16.5%	21%
Total	100%	100%	100%	100%

* nach Anzahl Kunden / ** verschiedene Kabelanbieter

Quelle: BAKOM, Amtliche Fernmeldestatistik 2011 und Swisscable/DemoSCOPE (Digital TV).

Ein Anbieter, der gleichzeitig in mehreren Teilmärkten sowohl auf der Infrastruktur- als auch auf der Dienstleistungsebene eine marktdominante Position einnimmt, stellt ein Risiko für den funktionierenden Wettbewerb dar, insbesondere, weil er dadurch auch bei der Bündelung von Angeboten über weitere Vorteile verfügt. Hohe Marktanteile können als Indiz für Wettbewerbsprobleme dienen, genügen aber nicht als Beweis für Wettbewerbsversagen und dauerhafte strukturelle Probleme. Zur Beurteilung, ob der Markt funktioniert, ist daher stets eine sorgfältige Wettbewerbsanalyse aus Sicht der Endkunden (Bevölkerung und Wirtschaft) durchzuführen.

Investitionsanreize, Rechtssicherheit und Wettbewerb auf verschiedenen Stufen

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich die Frage der Anpassung der Preisberechnungsmethode beim regulierten Netzzugang im Spannungsfeld zwischen wirksamem Wettbewerb (auf der Dienstleistungsebene) und dem Erhalt der Investitionsanreize und -sicherheit zur Weiterentwicklung der Infrastruktur bewegt. Beide Ziele sind volkswirtschaftlich erwünscht, lassen sich womöglich aber nicht gleichzeitig ohne Abstriche realisieren. Wahrscheinlich ist, dass bei funktionierendem Wettbewerb auf der Dienstleistungsebene die Senkung der Zugangspreise für Kupfer-Teilnehmeranschlüssen (TAL) zu tieferen Endkundenpreisen führen und den Preis-Wettbewerb zwischen den Anbieterfirmen auf der Dienstleistungsebene beleben würde, was aus Sicht der konsumierenden Wirtschaft grundsätzlich begrüssenswert wäre. Unbestritten ist auch, dass abnehmende Ertragsaussichten zu abnehmenden Investitionsanreizen führen. Die langfristige Weiterentwicklung der Infrastruktur ist für die Wirtschaft aber mindestens ebenso bedeutend.

Die Auswirkungen einer Preissenkung für die letzte Meile auf die Wettbewerbssituation bei Breitbandinfrastrukturen werden hingegen unterschiedlich beurteilt. Während Swisscom, der Telekommunikationsverband asut und Swisscable befürchten, dass die vorgeschlagene Verordnungsänderung den Infrastrukturwettbewerb schwächt und die Investitionsanreize in den Breitbandausbau beeinträchtigt, führt der Telekomanbieter Sunrise das Argument ins Feld, dass die höhere Profitabilität des bestehenden Kupfernetzes die historische Netzbetreiberin dazu motivieren kann, die Migration zu einem hochbreitbandigen Glasfasernetz zu verzögern, um bei den Mitbewerbern so lange wie möglich die Monopolrente abzuschöpfen. Dieser Meinung ist auch das vom BAKOM beauftragte Beratungsunternehmen WIK.

2 Bemerkungen zur Vorlage

Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag zur Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) sollen Anpassungen an den Preisregulierungsvorschriften vorgenommen werden. Die Berechnung der Zugangspreise soll an den technologischen Wandel von schmalbandigen zu breitbandigen Netzen angepasst werden.

economiesuisse unterstützt den in Art. 54 Abs. 1 und 2 formulierten Grundsatz der kostenorientierten Preisgestaltung. Die Entwicklung im Infrastrukturbereich ist geprägt durch hohe Investitionskosten. Um die Investitionsanreize aufrecht zu erhalten, ist es richtig, die Festsetzung der Preise auf Basis des „Long Run Incremental Cost“-Ansatzes (LRIC) und den Kosten einer effizienten Anbieterin zu definieren. Die Kosten des Netzes müssen dabei den Wiederbeschaffungskosten von modernen, funktionsäquivalenten Infrastrukturen entsprechend (MEA-Ansatz), um auch die Anreize für technologische Weiterentwicklung aufrecht zu erhalten (z.B. Ersatz der Kupferleitungen durch Glasfaserleitungen oder neue Übermittlungstechnologien). Bevor neue Instrumente wie bspw. ein Performance Delta (höhere Leistung wird der alten Technologie zusätzlich in Abzug gebracht) eingeführt wird, müssten die Auswirkungen klarer aufgezeigt werden.

Weniger klar ist die Situation bei Kabelkanalisationen. Diese stellen eine grundlegende Ressource zum Anbieten von Fernmeldedienstleistungen (essential facility) dar und weisen klarerweise den Charakter eines sog. Bottlenecks auf (hohe, irreversible Kosten, Subadditivität). Die Investitionszyklen sind extrem langsam und eine Duplizierung ist volkswirtschaftlich in aller Regel nicht sinnvoll. Bezüglich der Bewertung von Kabelkanalisationen sieht der Verordnungsentwurf deshalb neu vor, Kabelkanäle künftig nach der IRA-Kostenmethode zu bewerten. Die IRA-Methode berechnet die Kosten gestützt auf die effektiven Aufwendungen zur Aufrechterhaltung der Funktion der Kabelkanalisationen anhand des durchschnittlich gebundenen Kapitals. Die diesbezüglichen Überlegungen sind grundsätzlich nachvollziehbar, dennoch würde die Anpassung eine Abkehr von der heutigen Methode zur Folge haben, was auch Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Weiterentwicklung der Netze haben dürfte. Gemessen an den eingangs erwähnten Kriterien der Investitions- und Rechtssicherheit und der davon abhängigen Infrastrukturqualität ist dieser Schritt kritisch zu beurteilen.

Zudem ist zu beachten, dass Telekommunikationsunternehmen, Kabelnetzbetreiber und Elektrizitätsversorgungsunternehmen parallele Kanalisationen unterhalten und diese für unterschiedliche Dienstleistungen nutzen. Die festnetzbasieren Anschlüsse stehen auch unter Wettbewerbsdruck von drahtlosen Technologien. Soweit die Revisionsbemühungen lediglich auf eine moderate Absenkung der Anschlussleitungen (TAL) abzielen, wäre die Entwicklung aus Sicht der konsumierenden Wirtschaft zu begrüssen. Auf eine umfassende Neu- und Abwertung der Netze sollte jedoch verzichtet werden.

Die Adaption neuer Technologien ist dagegen richtig. Eine Berücksichtigung der All-IP-Entwicklung erscheint sinnvoll. Der Wechsel in der Modellrechnung hin zu einer NGN-Modellierung wird von economiesuisse befürwortet. Im Sinne des „forward-looking“-Gedankens sollten dabei nicht die tatsächlichen Gegebenheiten im Netz berücksichtigt werden, sondern diejenigen einer effizienten Anbieterin.

Ökonomisch zu wenig nachvollziehbar sind die vorgeschlagenen Bestimmungen zu den neuen Instrumenten „Performance Delta“ (Art. 58), „Preis-Kosten-Schere“ (Art. 54c) und „Preisuntergrenze“ (Art. 54b). Die Formulierung wurde hier zu offen gewählt und die Überlegungen sind zu wenig klar. Wenn in Zukunft die NGN-Technologie zugrunde gelegt wird, muss eine neue Lösung für die Kostenallokation gefunden werden, da dadurch eine verbindungsorientierte Verrechnung wegfällt. Die Kostenallokation im Bereich der Übertragungstechnik und im Bereich der Linientechnik kann sich künftig nicht an der beanspruchten Bandbreite für die verschiedenen Dienste (Sprach-, Breitband- und TV-Dienste) orientieren. Vielmehr muss ein Ansatz gesucht werden, der die Zahlungsbereitschaft der Kunden und die Verbundvorteile der gemeinsamen Bereitstellung verschiedener Dienste berücksichtigt. Die beschriebenen Probleme, welche die Anwendung der neuen Ansätze für die „Preis-Kosten-Schere“ und die „Preisuntergrenze“ erforderlich machen, dürften gemäss unserem Verständnis bei einem Funktionieren der bestehenden Regulierung gar nicht erst auftreten.

3 Fazit

Die Haltung der direkt (Swisscom, Sunrise) und indirekt (asut, Swisscable) betroffenen Mitglieder von economiesuisse in Bezug auf die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen divergieren grundlegend. economiesuisse kann daher im Anhörungsverfahren keine konsolidierte Meinung vertreten. Obenstehende Ausführungen sind als kritische Reflexion einer breiten Wirtschaft zu den geplanten Revisionsvorhaben zu verstehen. Insgesamt vermögen die Revisionsvorschläge wenig zu überzeugen, gleichzeitig ist die Aufrechterhaltung von hohem Wettbewerbsdruck aber wichtig. Einige Ansätze gehen in die richtige Richtung, grosse Eingriffe ohne vorgängige Revision des Fernmeldegesetzes wären jedoch auch ordnungspolitisch kritisch zu beurteilen. Die Regulierungsfolgenabschätzung wurde zudem unvollständig durchgeführt, was die Qualität der Vorlage zusätzlich mindert.

Aus Sicht des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist zentral, dass die Telekommunikationsinfrastrukturqualität weiterhin weltspitze bleibt. Der Schlüssel dazu ist ein funktionierender Infrastrukturwettbewerb. Wettbewerb allein ist aber kein Selbstzweck, sondern Mittel zu einem qualitativ hochstehenden Preis-Leistungs-Verhältnis.

Bei Fragen oder Unklarheiten stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Rudolf Minsch
Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i. /
Chefökonom

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung