

economiesuisse

Liberalisierung der Telekommunikation

Revision Fernmeldegesetz (FMG): Lücken schliessen – unnötige Staatsinterventionen verhindern

25. August 2003 Nummer 30 4. Jahrgang

dossierpolitik

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Hegibachstrasse 47
Postfach, CH-8032 Zürich
Telefon +41 1 421 35 35
Telefax +41 1 421 34 34
www.economiesuisse.ch

„Hochpreisinsel Schweiz“ wirft hohe Wellen

Im vergangenen Jahr wurden in Öffentlichkeit und Politik viele Diskussionen zum Thema „Hochpreisinsel Schweiz“ geführt. Unabhängig davon, ob sich die Diskussion um Preise für Waschmaschinen, Elektrizität oder um die Preise für landwirtschaftliche Produkte drehte, überall scheinen die Konsumenten in der Schweiz im internationalen Vergleich hohe Preise bezahlen zu müssen.

Um zu prüfen, ob dieser allgemeine Eindruck richtig ist, hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) verschiedene Studien in Auftrag gegeben. Die Resultate liegen mittlerweile vor (vgl. <http://www.seco-admin.ch>). Es ist nicht weiter erstaunlich, dass das Bild der „Hochpreisinsel Schweiz“ relativiert und differenziert werden muss. Die Differenzierung erlaubt es Politik, Verwaltung und Behörden, Schwerpunkte für ihre Tätigkeit zu setzen. Dies wird am Beispiel des Telekommunikationssektors nachstehend aufgezeigt.

Die Telekommunikation ist aus verschiedenen Gründen interessant und von aktueller Relevanz. Die Branche ist mit anderen Netzinfrastrukturbereichen wie der Post, der Bahn oder der Elektrizität verwandt. Daraus abgeleitet kann die im Telekommunikationsbereich erfolgte Liberalisierung allenfalls als Beispiel für andere Netzinfrastrukturen herangezogen werden. Von aktueller Relevanz ist der Telekommunikationssektor schliesslich deshalb, weil das Fernmeldegesetz (FMG) momentan revidiert wird und die

Erkenntnisse aus den „seco“-Studien in die Revision einfließen sollten.

Dank Liberalisierung tiefere Preise

Die Telekommunikationsmärkte wurden im Gleichschritt mit der EU am 1. Januar 1998 liberalisiert. Das Ziel dieser Liberalisierung war, der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hoch stehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmelde-dienste anbieten zu können (Zweckartikel FMG).

Die vorliegenden Studien zeigen, dass die Liberalisierung nach fünf Jahren als Erfolg bezeichnet werden kann:

- Eine 2003 von INFRAS im Auftrag des seco erstellte Studie zeigt eindrücklich den Effekt, welcher eine Liberalisierung bzw. bereits die Ankündigung neuer Rahmenbedingungen auf die Konsumentenpreise haben kann. „Bei Gütern, welche neu verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden, erfolgt in einer ersten Phase eine Korrektur des überhöhten Preisniveaus, danach

Abbildung 1: Durchschnittspreis des OECD Basket – Geschäftskunden Auslandverbindungen
(Quelle: WIK-Studie 2002, S. 231)

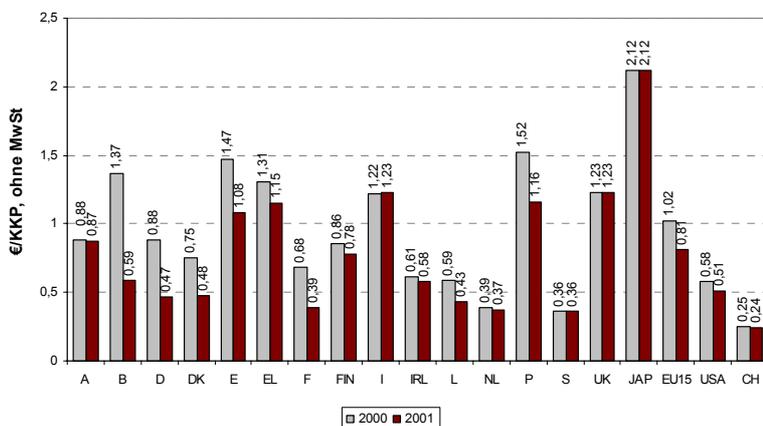


Abbildung 2: Wichtigste Preisentwicklungen zwischen Februar 1998 und Februar 2003

Private Kunden

Index der Konsumentenpreise für Fernmeldedienste (Festnetztelefonie, Mobiltelefonie und Internetzugang) ↘ 31%		
Ungewichteter Durchschnitt der Tarife, die von den in beiden Perioden aktiven, untersuchten Diensteanbieterinnen verrechnet wurden	Normal	Nieder
Preis eines Ortsgesprächs von 3 Minuten	↘ 1%	↗ 56%
Preis eines Ferngesprächs von 3 Minuten	↘ 69%	↘ 63%
Preis eines Anrufs vom Festnetz auf ein Mobilfunknetz von 3 Minuten	↘ 31%	↘ 12%
Preis eines durchschnittlichen internationalen Anrufs von 1 Minute	↘ 67%	↘ 74%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu fest	↘ 35%	↘ 38%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu mobil (gleiches Netz – „on-net“)	↘ 35%	↘ 38%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu mobil (anderes Netz – „off-net“)	↘ 19%	↘ 5%
Preis einer Dial-up- Internetverbindung von einer Studie	↘ 43%	↘ 17%

Quelle: BAKOM. Telecom Infomailing Nr. 27, S. 14, Juni 2003

weisen sie vergleichbare Veränderungen auf wie die wettbewerbsintensiven Güter.“ Untersucht wurden in der Kategorie der „neu wettbewerbsintensiven Güter“ auch die Telekommunikationsdienstleistungen. Die INFRAS hält fest, dass in einem grossen Teil des Festmarktnetzes Wettbewerb herrscht, was sich in sinkenden Preisen und Innovationen beim Leistungsangebot widerspiegelt. Im Hinblick auf eine nachhaltige Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes befürwortet INFRAS die vom Bundesrat beschlossene Liberalisierung der letzten Meile, da dies ihrer Ansicht nach zu mehr Wettbewerb bei Breitbandangeboten und dem Telefonanschluss und damit zu weiter sinkenden Preisen führe. Ferner plädiert INFRAS für ein beschleunigtes Interkonkurrenzverfahren und weist darauf hin, dass in Bereichen mit genügend Wettbewerb (z.B. Preisobergrenzen) Regulierungen abgebaut werden sollten.¹

- Die ebenfalls 2003 vom seco herausgegebene Studie „Liberalisierung und Performance in Netzsektoren“ von PLAUT ergab, dass – auch im Vergleich zu übrigen Ländern – der Wettbewerb in der Telekommunikation spielt. Für PLAUT liegt der wichtigste Erklärungsfaktor für eine positive Veränderung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Telekommunikationssektor in der Schweiz im Wettbewerb der verschiedenen Technologien. In Regulierungsumfeldern, welche diesen Wettbewerb nicht behindern, ist im internationalen Ver-

gleich die Entwicklung seit der Liberalisierung besonders positiv. Die unterschiedlichen Formen aktiver Preis- und Zugangsregulierungen haben dagegen in dem sich rasch wandelnden technologischen Umfeld deutlich weniger Einfluss auf die Entwicklung im Telekomsektor. PLAUT zeigt am Beispiel Frankreich (mit strenger Regulierung der Interkonkurrenz und unterdurchschnittlicher Performance), dass heute im Telekommunikationssektor die Gefahr einer Überregulierung besteht. Um dies zu verhindern, sollte die Regulierung in Folge der technologischen Konvergenz und dem zunehmenden Wettbewerb der Infrastrukturen permanent überprüft werden. Zudem soll ein Abbau der sektoriellen Regulierung zu Gunsten des allgemeinen Wettbewerbsrechts (Wettbewerbskommission, Preisüberwacher) ins Auge gefasst werden.²

Insgesamt bestätigen diese neuen Studien die ältere vom Bundesamt für Kommunikation in Auftrag gegebene Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (WIK). Zwar schneidet bei der WIK-Studie die Schweiz in ihrem Liberalisierungsindex relativ schlecht ab, da sie hohe Interkonkurrenzpreise hat und die Teilnehmeranschlussleitung nicht entbündelt ist. Hingegen weist die Schweiz im WIK-Wettbewerbsindex eine im europäischen Vergleich hohe Wettbewerbsintensität auf. Eine positive Bewertung erfährt die Schweiz mit Blick auf die Preise, insbesondere für internationale Gespräche, eine vergleichsweise geringe Marktkonzentration sowie die relativ

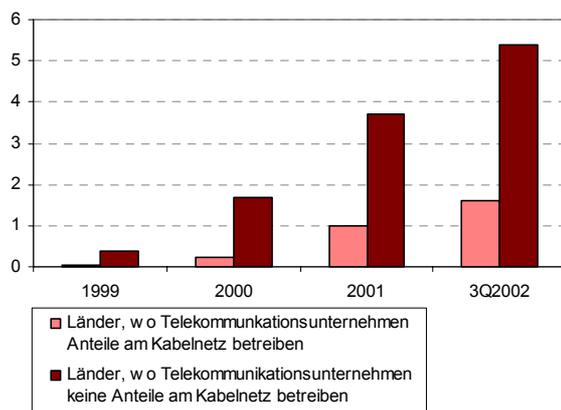
¹ Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung, INFRAS, Juli 2003. Der vollständige Bericht ist auf der Homepage des seco zu finden (www.seco.admin.ch).

² Liberalisierung und Performance in Netzsektoren, PLAUT, Juli 2003. Der vollständige Bericht ist auf der Homepage des seco zu finden.

hohe Verbreitung breitbandiger Anschlüsse. Die WIK-Studie befürchtet allerdings in ihrem im April 2002 veröffentlichten Bericht, dass ohne weiter gehende regulatorische Massnahmen der Wettbewerb in Zukunft gefährdet sein könnte.³

Wie die Abbildungen 1 (Seite 1) und 2 (Seite 2) zeigen, ist die Liberalisierung gemessen am Indiz der Preisentwicklung ein bemerkenswerter Erfolg. Dieser müsste eigentlich für Politik und Verwaltung als Anlass dienen, um auch in

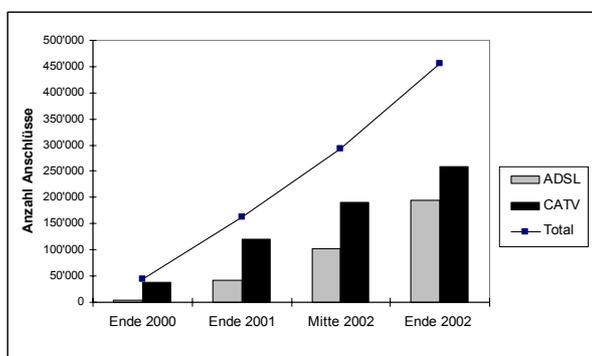
Abbildung 3: Höchste Verbreitung von Breitbandverbindungen in Ländern mit Infrastrukturwettbewerb
(durchschnittliche Breitbandverbindungen pro 100 Einwohner)



Quelle: OECD 2003, DSTI/IND/ICCP

Abbildung 4: Wachstumsdynamik im Breitbandmarkt Schweiz

Quelle: Die Volkswirtschaft, 1-2003, Ergänzungen aufgrund publizierter Zahlen von Swisscable und Swisscom



³ Vgl. Stand des Schweizer Telekommunikationsmarktes im internationalen Vergleich, WIK-consult, April 2002. Der vollständige Bericht ist auf der Homepage des Bakom zu finden. (<http://www.bakom.ch/de/telekommunikation/marktanalysen/unterseite2/index.html>)

anderen Netzinfrastrukturbereichen, wo Schweizer Unternehmen und Privathaushalte im internationalen Vergleich teilweise massiv höhere Preise zu bezahlen haben, weitere Marktöffnungsschritte zu planen. Das Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Universität St.Gallen hat in einer jüngsten Untersuchung festgestellt, dass die staatlich administrierten Preise allein zwischen Mai 2000 und Mai 2003 um 4,3 Prozent gestiegen sind. Zum Vergleich: Der Landesindex der Konsumentenpreise hat im gleichen Zeitraum um lediglich 2,8 Prozent zugenommen.

Regulatorische Lücke schliessen

Auch wenn die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte als Erfolgsgeschichte mit vielen positiven Auswirkungen für die Geschäfts- und die Privatkunden bezeichnet werden kann, ist nicht zu übersehen, dass der Wettbewerb zu einem grossen Teil auf der Dienstebene stattgefunden hat.

Der Infrastrukturwettbewerb blieb bisher weitgehend beschränkt auf:

- Grosskunden, welche die Möglichkeit haben, sich durch alternative Anbieter wie Sunrise, Colt, MCI oder Cablecom direkt ans Telekommunikationsnetz anschliessen zu lassen, und
- teilweise den Breitbandinternetmarkt, wo der Wettlauf zwischen den Technologien von Swisscom und denjenigen von Kabelfernsehbetreibern sich in einer dynamischen Marktentwicklung und einer im internationalen Vergleich hohen Verbreitung bemerkbar macht.

Dies bedeutet, dass KMU- und Privatkunden vor allem im Bereich des Hausanschlusses noch nicht über echte Wahlmöglichkeiten verfügen. Erst mit dem vor kurzem erfolgten Eintritt von Cablecom und anderer Kabelfernsehbetreiber in den Telefoniemarkt beginnt sich ein zögerlicher Infrastrukturwettbewerb auch im Telefoniemarkt zu entwickeln. economiesuisse teilt deshalb die Auffassung des Bundesrats, dass im Infrastrukturbereich noch nicht genügend wirksamer Wettbewerb herrscht und die Ziele des Fernmeldegesetzes noch nicht vollumfänglich erreicht werden konnten. Es besteht hier Regulierungsbedarf. Im Vordergrund steht die Einführung der Entbündelung der letzten Meile.

Das neue Instrument soll insbesondere dazu führen, dass die Kundinnen und Kunden Wahlmöglichkeiten beim Telefonanschluss haben. economiesuisse erhofft sich für alle Marktteilnehmer eine Verstärkung der Produktvielfalt, der Produktequalität und der technischen Innovation im Anschlussnetz, was die Bereitstellung einer breiteren Palette von Telekommunikationsdiensten fördern wird. Vieles spricht dafür, dass durch eine Entbündelung neue

Geschäftsmodelle wie etwa die Auslagerung der Informatik (Application Service Provider, virtuelle private Netzwerke oder netzwerkbasierte Firewalls und Virens Scanner) auf breiter Front beschleunigt werden dürften. Die Bereitstellung solcher Dienste ist für Produktivitätsfortschritte der Unternehmen – insbesondere der KMU – und damit für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft zentral.

economiesuisse ist sich aber auch bewusst, dass man von der Entbündelung keine Allheillösung für alle Fragen im Bereich des Wettbewerbs im Anschlussbereich erwarten darf, zumal die Entbündelung eine beachtliche Herausforderung für den Regulator darstellt.

Insbesondere ist darauf zu achten, dass alle Marktteilnehmer auch in einer entbündelten Welt positive Investitionsanreize haben. Es kann nicht verkannt werden, dass Zugangsregulierungen kurzfristig zu einer Förderung von Marktzutritten führen, langfristig potenziell aber negative Investitionsanreize haben könnten. In diesem Zusammenhang ist weniger an die von den Konsumentinnen und Konsumenten bereits zu Monopolzeiten finanzierte Infrastruktur (Kupferkabel), welche mit einer Entbündelung von der Swisscom zu fairen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden muss, sondern an neue Infrastrukturen, die in einem liberalisierten Umfeld erstellt werden (z.B. Glasfaser), zu denken. Der Einschluss anderer Anschlusstechnologien muss daher separat beurteilt werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass unter kostenorientierter Interkonnektion die Verrechnung nach der international anerkannten LRIC-Methode (Long Run Incremental Costs) zu verstehen ist. Die marktbeherrschende Eigentümerin muss also für die zur Verfügung gestellte Netzinfrastruktur mit einem angemessenen Gewinn abgegolten werden. Sollte die Preisbildung über die LRIC-Methode hinaus von anderen (insbesondere politischen) Kriterien und Organen willkürlich beeinflusst werden können, wird die Investitions- und Planungssicherheit massiv untergraben. Dies würde eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur in der Schweiz in Frage stellen und den Wirtschaftsstandort Schweiz schädigen.

Ferner dürfte für das tatsächliche Auftreten von negativen Investitionsanreizen die Bestimmung des relevanten Marktes wichtig sein, da die Entbündelungsvorschrift nur greift, wenn eine Anbieterin auf diesem Markt eine beherrschende Stellung einnimmt.

Unnötige Staatsinterventionen verhindern

Die Telekommunikationsmärkte sind liberalisiert und die regulatorischen Rahmenbedingungen haben sich grundsätzlich bewährt. Die aus heutiger Sicht einzige bedeutende Lücke in der Regulierung, welche zu einer Verbesserung

der Zielerreichung führen kann, soll wie gezeigt mit der Entbündelung geschlossen werden.

Die Vorlage zur Revision des FMG geht aber darüber hinaus und schafft ein teilweise interventionistisches Regime. Regulierungen, welche ohne Not über die Grundsätze der allgemeinen Wirtschaftsordnung hinausschieszen, sind aber aus ordnungspolitischer Warte mit äusserster Skepsis zu beurteilen. Solche Bestimmungen – als autonomer Nachvollzug europäischer Regelungen unter Umständen gut gemeint – laufen der langfristigen Intention von economiesuisse zuwider, die Kommunikationsordnung nach erfolgtem Übergang vom staatlichen Monopol zum Wettbewerb in die allgemeine Wirtschaftsordnung zu integrieren.

Kritik an der Ex-ante-Zugangsregulierung

Im Zentrum unserer Kritik am Entwurf des FMG steht in diesem Zusammenhang die so genannte Ex-ante-Zugangsregulierung. Die Kritik lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Unklare Definition

Der Begriff des Zugangs zum Netz ist im FMG-Entwurf sehr offen formuliert (vgl. Art. 3 lit. d^{bis} und Art. 11 Entwurf FMG). Die Definition beinhaltet die bereits heute regulierte Interkonnektion, die Entbündelung und zudem jede andere heute bekannte oder künftig mögliche Form des Zugangs zu Diensten, Netzen oder anderen Infrastrukturen.

Damit würde der Regulierungsbehörde weit reichender Handlungsspielraum gegeben. Für die Unternehmen stellt diese nicht abschliessende Definition aber eine latente Bedrohung dar, indem praktisch jederzeit staatliche Eingriffe in die unternehmerische Freiheit möglich sind. Dies steht im Widerspruch zu der grundlegenden ordnungspolitischen Forderung, wonach die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten für die Wirtschaft plan- und kalkulierbar sein müssen. Regulierung soll Sicherheit und Vertrauen für Investitionen schaffen und nicht investitions hemmend wirken.

Die unklare und zu umfassend formulierte Definition des Zugangs geht über den politischen Willen zur Einführung der Entbündelung hinaus. Mit einer abschliessenden Definition des Zugangsartikels im Rahmen des FMG (z.B. in Form eines abschliessenden Katalogs) auf die bereits regulierte Interkonnektion und die neue Entbündelung könnte der Regulierungsbedarf abgedeckt werden. Regulierungen auf Vorrat sind demgegenüber nicht nötig, weil im Zweifelsfall das soeben verschärfte Kartellgesetz zur Verfügung steht. Damit können unzulässige Verhaltens-

weisen marktbeherrschender Unternehmen (z.B. „Abschottungen“ bei der Einführung neuer Technologien) wirksam verhindert werden. Eine solche Entscheidung würde dem langfristigen Ziel Rechnung tragen, sektorspezifische Regulation abzubauen und das allgemeine Wettbewerbsrecht zum Zug kommen zu lassen.

Ex-ante-Regulierung ist unverhältnismässig

Mit der Ex-ante-Regulierung erhält die Regulierungsbehörde die Möglichkeit, von Amtes wegen marktbeherrschende Unternehmen zu bestimmen und diese zum Angebot bestimmter Dienste zu verpflichten. Diese Unternehmen müssen das Standardangebot (inklusive Preise) der ComCom für eine bestimmte Periode vorab zur Genehmigung vorlegen.

Ziele der neuen Regulierung sind die Verkürzung der Verfahrensdauer und die EU-Kompatibilität.

Die Verfahrensdauer ist in der Tat teilweise zu lang. Allerdings ist dies nicht nur auf die Ex-post-Natur der Verfahren, sondern vielmehr auf die Komplexität der Interkonnectionsproblematik zurückzuführen. Den Rechtsschutz deshalb abzubauen ist staatspolitisch fragwürdig. Zudem würde mit der Ex-ante-Regulierung die Komplexität der Materie nicht verringert. Vielmehr gilt es, genügend Ressourcen für das erstinstanzliche Verfahren bereitzustellen und für die Behandlung des Verfahrens etwa analog zur EU oder des schweizerischen Kartellrechts (Art. 33) bindende Maximalfristen für Interkonnectionsverfahren einzuführen.

Die Ex-ante-Regulierung wird „vorab“ ein Standardangebot mit bestimmten Preisen ergeben. Die rasche „Rechtssicherheit“ ist jedoch für alle Beteiligten trügerisch, da sich die Regulierung bzw. das Standardangebot nach Beschwerden verändern kann. Dies beweisen die bisherigen Entscheide des Bundesgerichts, welche in grundsätzlichen Fragen mitunter stark von denjenigen der ComCom abgewichen sind.

Mit den praktisch uneingeschränkten Interventionsmöglichkeiten erhöhen sich ausserdem die unternehmerischen Risiken. In einer ersten Phase wäre davon hauptsächlich Swisscom betroffen. Aber mittel- und langfristig hätte jeder innovative Anbieter mit negativen Auswirkungen zu kämpfen, da mit jedem erfolgreich lancierten Dienst das Risiko droht, der Regulierung unterworfen zu werden.

Bezüglich der EU-Kompatibilität sind in einem ersten Schritt die Bestandteile der Regulierung zu identifizieren, die zur Schaffung der Kompatibilität unabdingbar sind. Es ist davon auszugehen, dass das Prinzip der Entbündelung ein notwendiges Element darstellt. Dagegen ist die Frage, ob die Entbündelung in Ex-ante- oder Ex-post-Verfahren

durchgesetzt wird, in Bezug auf die EU-Kompatibilität von sekundärer Bedeutung. In den Mitgliedstaaten werden die Regulierungsmassnahmen zudem teilweise stark den länderspezifischen Gegebenheiten angepasst.

economiesuisse lehnt das neue Verfahren im Weiteren aus prinzipiellen Gründen ab, da staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit unverhältnismässig ausgebaut und zum courant normal würden. Die im Vernehmlassungsentwurf geäusserten Absichten, ganz allgemein einen aktiveren Regulator zu schaffen, bestätigen diese Vorbehalte. Solch massive Eingriffe sollten in einem marktwirtschaftlichen System, wo Wettbewerb die Regel und Regulierung die Ausnahme darstellen sollten, weiterhin Sache des Gesetzgebers bleiben.

Insgesamt ist die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Ex-ante-Regulierung langfristig kontraproduktiv, auch wenn diese kurzfristig zur zügigen Durchsetzung der Entbündelung attraktiv erscheinen mag. Es muss deshalb vielmehr mit verhältnismässigeren Massnahmen (z.B. Beseitigung der Vollzugsdefizite) das Problem der langen Verfahrensdauer wirkungsvoll beseitigt werden.

economiesuisse begrüsst deshalb ausdrücklich den Grundsatzentscheid des Bundesrats vom Februar 2003, einerseits die letzte Meile unverzüglich zu öffnen und andererseits auf den Wechsel der heutigen Missbrauchsgebung zu einer Ex-ante-Regulierung zu verzichten.

Fazit

1. Die Telekommunikationsliberalisierung war ein Erfolg. Die auch im internationalen Vergleich guten Performancewerte (Preise und Qualität) im schweizerischen Telekommunikationsmarkt sind ein klares Zeichen dafür. Die Liberalisierung kann für andere Branchen als Beispiel dienen.
2. Der Erfolg bedeutet unter anderem, dass heute nur noch punktueller Regulierungsbedarf besteht. Im Einklang mit den Ergebnissen der Vernehmlassung ist die Einführung der Entbündelungsregulierung notwendig. Zur Verhinderung negativer Investitionsanreize soll die Entbündelung aber auf den Kupferdraht beschränkt werden.
3. Die FMG-Revision beinhaltet einige Aspekte, welche deutlich über das Ziel des FMG hinausschiessen, interventionistischen Charakter aufweisen und zu stark in die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmen eingreifen. Zusammen mit dem Bundesrat lehnt economie-suisse insbesondere die Ex-ante-Zugangsregulierung ab und fordert eine klare Begrenzung des Zugangsbegriffs auf die Interkonnektion und die Entbündelung.
4. Mit der klaren Begrenzung der sektoriellen Wettbewerbsregulierung auf die so genannten monopolistischen Engpässe ist gewährleistet, dass die Telekommunikation auch in Zukunft einen positiven Beitrag im Kampf gegen die Hochpreisinsel und damit zu einer positiven Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Schweiz leistet.

Rückfragen:

rene.buholzer@economiesuisse.ch