



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

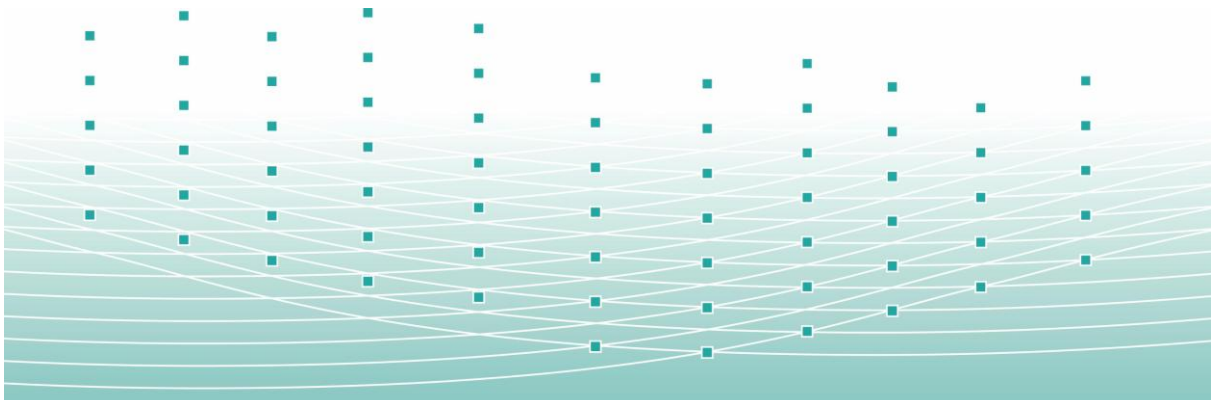
**Bundesamt für Kommunikation BAKOM**  
Abteilung Telekommunikation  
Sektion Ökonomie und Statistik

---

# Anhörung zur Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung

Studie des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

---



## Inhalt

1	Angaben zur eingebenden Partei.....	3
2	Kostenmethodologien.....	4
3	Empfehlungen .....	9
3.1	Generelle Empfehlungen .....	9
3.2	Zugang zu Kabelkanalanlagen .....	10
3.3	Zugang zur Kupferanschlussleitung.....	10
3.4	Interkonnektion.....	11
3.5	Bitstromzugang .....	11
3.6	Mietleitungen.....	11

---

## 1 Angaben zur eingebenden Partei

Firma / Organisation: IWSB - Institut für Wirtschaftsstudien Basel AG

Ansprechpartner: Dr. Lukas Mohler

Strasse: Steinenvorstadt 79

PLZ, Ort: 4051 Basel

Telefon: Fax:

E-Mail:

- Festnetzbetreiberin
- Mobilfunknetzbetreiberin
- Kabelnetzbetreiberin
- Herstellerin von Fernmeldeanlagen
- Diensteanbieterin (Service Provider)
- Anbieterin von Inhalten (Content Provider)
- Konsumentenorganisation
- Interessenverband
- Behörde
- Berater
- Andere, welche?

## 2 Kostenmethodologien

Haben Sie Bemerkungen zu den Ausführungen im Bericht zu FL-LRIC und zu den Alternativen zu FL-LRIC?

### 1. Ausgangslage und einführende Bemerkungen

Im Rahmen einer öffentlichen Expertenbefragung vom 23. Mai 2012 hat das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) interessierte Kreise eingeladen, sich zu einer Studie des Titels „Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung“ der WIK-Consult zu äussern. Das Bakom stellt dazu einen Fragebogen zur Verfügung, in welchem insbesondere die Empfehlungen dieser Studie zur Preisregulierung verschiedener Vorleistungsprodukte beurteilt werden sollen. Hintergrund dieser Umfrage sei erstens Kritik an der Berechnungsmethodik der Zugangspreise, die geäussert worden sei. Zweitens habe der Bundesrat in seiner Evaluation Bedarf für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Methodik geortet (Bundesrat 2010). Drittens könne der Entscheid der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom), künftig die Glasfaser als relevante Technologie für die Bestimmung der Wiederbeschaffungskosten und damit der Zugangspreise zu verwenden, eine Anpassung der Methode für die Bestimmung der Zugangspreise des Kupfernetzes notwendig machen.

Das IWSB hat schon verschiedentlich darauf hingewiesen, dass derzeit für entsprechende Revisionsabsichten, egal ob diese das FMG und die FDV oder nur die FDV betreffen, keine regulierungsökonomisch überzeugende Gründe bestehen – so auch in einer Antwort auf den Fragebogen des Bakoms vom März 2012 (Bakom 2012, IWSB 2012). War auch der Bundesrat zunächst auf der Grundlage seines Evaluationsbericht im Jahre 2010 noch der Auffassung, dass die gesetzlichen Grundlagen keiner Revision bedurften, so gelangt er nunmehr aufgrund eines Ergänzungsberichts vom 28. März 2012 zum Schluss, dass sich inzwischen die künftigen Herausforderungen deutlicher abzeichneten und deshalb eine Teilrevision des FMG an die Hand zu nehmen sei (Bundesrat 2010, Bundesrat 2012).

Bereits im Evaluationsbericht 2010 war von gewissen Mängeln im Telekommunikationsmarkt die Rede gewesen, die sich angeblich in absehbarer Zukunft negativ auszuwirken drohten. Bei näherer Betrachtung erwiesen sich diese Befürchtungen jedoch als wenig plausibel und jedenfalls als völlig unzureichend zur Begründung einer "vorsorglichen" Erweiterung und Vertiefung der Regulierung, wie sie von Regulierungsbehörden und einzelnen Marktteilnehmern seit längerem gefordert wird; dies wurde von verschiedenen Experten festgestellt (vgl. dazu unseren Beitrag IWSB 2010). Im Ergänzungsbericht 2012 sind u.E. keine wesentlichen Veränderungen ersichtlich, welche den Meinungsumschwung des Bundesrats gerechtfertigt erscheinen liessen.

Die Expertenbefragungen zur Berechnungsmethodik vom März und jetzt zur Studie von WIK-Consult zielen offenbar direkt darauf ab, im Schatten dieses politischen "Überbaus" zumindest eine FDV-Revision im Bereich der Regulierung der Vorleistungspreise zu begründen. Unsere Ausführungen sollen dagegen aufzeigen, weshalb die Empfehlungen von WIK-Consult für den schweizerischen Telekommunikationsmarkt grundsätzlich wenig Relevanz aufweisen und worauf sich die Regulierungsentwicklung stattdessen konzentrieren sollte. Zu diesem Zweck nehmen wir uns wie schon in der März-Umfrage die Freiheit, nicht alle Methodenvorschläge zu diskutieren, sondern in einer breiteren und tieferen ökonomischen Perspektive deren theoretische und empirische Fundierung zu hinterfragen. Als Referenz für dieses Vorgehen dient uns eine unabhängige wissenschaftliche Stellungnahme des Forschungsinstituts für Regulierungsökonomie (RIRE) der Wirtschaftsuniversität Wien zu einer Umfrage der EU zu alternativen Methoden der Preisregulierung (EU-Umfrage und RIRE-Stellungnahme finden sich in RIRE 2011 bzw. unter dem dort aufgeführten Link):

- RIRE bemängelt, dass die Umfrage in Verbindung mit den Empfehlungen der Kommission (EU-Kommission 2010) kaum Raum lässt für die dringend nötige Basisdiskussion über die Rolle der sektorspezifischen Regulierung der Zugangsnetze der nächsten Generation. Vielmehr stipulierten diese Dokumente die Notwendigkeit einer umfassenden ex ante Regulierung dieser Netze ebenso wie die Überlegenheit einer kostenbasierten Zugangspreisregulierung (RIRE 2011, S. 1). In der Tat hält die EU in ihrer Umfrage Folgendes fest (Seite 1):

„In view of the EC, superiority of price regulation based on cost-orientation on the upstream market [Vorleistungen; Anm.d.Verf.] has proven to guarantee to

- i. stimulate effective competition via service-based downstream competition,
- ii. ultimately generate higher consumer welfare and
- iii. to bring about appropriate investment signals.”

- RIRE weist demgegenüber nach, dass die theoretische und empirische Literatur diese „Garantien“ nicht stützt. Vielmehr geraten die beiden ersten Punkte der statischen Effizienz (Wohlfahrtsgewinne durch niedrige Preise) mit dem dritten Punkt der dynamischen Effizienz (Wohlfahrtsgewinne durch Innovationen und Investitionen) notorisch in Konflikt (trade-off zwischen statischer und dynamischer Effizienz). Diese Aussage wird von RIRE mit einer Übersicht über die aktuelle empirische Literatur belegt und wie folgt zusammengefasst (S. 2-3):

- “Empirical evidence clearly suggests that the stricter wholesale (broadband) access services are regulated, the more negative will be the impact on dynamic efficiency in terms of ex ante investment incentives. The consultation document correctly identifies (p.2) that fibre roll-out is still very limited in EU member states and lagging behind leading Asian and many other countries. However, it is not at all clear that – as the consultation document stipulates – this is due to the lack of a coherently cost-oriented regulatory regime. In the contrary, the very fact that potential infrastructure investors will be confronted with heavy-handed regulation will be – in the light of existing evidence – just as well a reason for lower or delayed NGA investment activities. Tight regulation of existing broadband access products will most likely create corresponding expectations about future regulation of NGA access products and thus stricter access regulation will reduce investment activities since imposing cost-oriented prices for bottleneck inputs will typically reduce profits or preclude excess profits of the regulated firm which results in an asymmetric distribution of expected profits and therefore in a lower net present value of investment projects.”

Wir sind der Auffassung, dass die Kritik zur Umfrage mit weitgehend bereits vorgegebenen Lösungen sowie die Vorbehalte gegenüber diesen Lösungen von RIRE auch im Fall der Bakom-Umfrage vom März 2012 sowie der vorliegenden Umfrage zur Studie von WIK-Consult angebracht sind. Dies gilt erst recht, da es in der Schweiz kaum mehr echte "bottleneck inputs" gibt. Nachfolgend wird diese Auffassung in der gebotenen Kürze begründet. (Diese kritische Haltung wird übrigens - wie die Durchsicht der Antworten auf die Bakom-Umfrage vom März 2012 zeigt - von einer Mehrheit der Befragten weitgehend geteilt. In diesem Sinne darf man auf die offizielle Auswertung und Interpretationen der Behörden gespannt sein.

## 2. Der Telekommunikationsmarkt Schweiz aus der Sicht von WIK-Consult (WIK)

Laut WIK wird die Glasfaser das Kupfernetz in einigen Jahren weitgehend ablösen und demnach werde Swisscom ihre aktuellen Kupfernetzkunden mit der Zeit auf das Glasfasernetz migrieren. Vor allem in den Städten werde das Kupfernetz bald keine Rolle mehr spielen. Der Bericht hält fest, dass somit einerseits die Nachfrage nach Kupferanschlüssen zurückgehe und andererseits in die Glasfasertechnologie investiert werde. Die Ausgestaltung der Zugangsregulierung müsse diesen beiden Gegebenheiten Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund er-

arbeitete WIK ihren Bericht, welcher verschiedene Bewertungsmethoden bezüglich Verbrauchernutzen, nachhaltigem Wettbewerb, Investitionsanreizen und Umsetzbarkeit beurteilt.

WIK argumentiert weiter mit einem „Diskriminierungspotential“, das sich aus den Zugangspreisen ergebe. Um seine Position im intermodalen Wettbewerb zu stärken, habe der Incumbent auf dem Kupfernetz Anreize, seine Endkundenpreise zu senken, jedoch den Drittanbietern auf seinem Netz keine tieferen Vorleistungspreise zu gewähren. Damit ergebe sich für die Drittanbieter eine "Preis-Kosten-Schere", durch welche der Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt Schweiz gefährdet werde. Diese Einschätzung verwendet WIK als Basis für ihre Empfehlungen. Entsprechend werden denn auch ausschliesslich alternative Methoden zur Bewertung und zur Preisregulierung vorgeschlagen, welche die Vorleistungspreise tendenziell senken würden.

Im Folgenden wird skizziert, weshalb diese Einschätzung der Marktverhältnisse in der Schweiz nicht der Realität entspricht und welche Folgerungen daraus gezogen werden sollten.

### 3. Im Telekommunikationsmarkt Schweiz herrscht wirksamer Plattformwettbewerb

Der Glasfaserausbau wird momentan in den Zentren der Schweiz tatsächlich vorangetrieben. Dies unter Inkaufnahme von enormen Investitionsrisiken, denn es ist noch unklar, wann erste Dienste zuhanden einer "breiteren Nachfragerschaft" überhaupt auf den Quantensprung der Kapazität des Glasfaseranschlussnetzes angewiesen sein werden (bislang sind weder in der Schweiz noch in den anderen fortschrittlichsten Ländern solche "Killerapplikationen" ersichtlich). Solange aber via Kupferanschlussnetz (oder Kabelfernsehnetz CATV) noch sämtliche Dienstbedürfnisse der meisten Kunden erfüllt werden können und sich die Qualität der Dienste auf Kupfer (oder CATV) in der Wahrnehmung der Kunden nicht substantiell von der Qualität der gleichen Dienste auf Glasfaser unterscheidet, stellen Wiederbeschaffungswerte nach wie vor die ökonomisch adäquate Kostenbasis für die Preiskalkulation dar. Dies gilt für sämtliche betriebsnotwendigen Elemente der zu kalkulierenden Netze oder Netzteile - also auch für die Kabelschächte und -Kanäle. Diese Voraussetzungen zu Gunsten von Wiederbeschaffungswerten bzw. zu Gunsten zukunftsorientierter statt vergangenheitsorientierter Bewertungen dürften auch für längere Zeit noch gegeben bleiben. Denn nach wie vor sind die Netzbetreiber auch effektiv immer noch bestrebt, das Kupferanschlussnetz bei Bedarf auf höhere Bandbreiten aufzurüsten. Dazu zeichnen sich sogar noch neue Technologien ab (z.B. Vectoring), durch welche selbst die technisch mögliche Maximalbandbreite auf Kupfer weiter gesteigert werden kann.

Obwohl sich der "intermodale Wettbewerb" in der WIK-Studie auf den Technologiewettbewerb zwischen einem Kupfer- und einem Glasfaseranschlussnetz ein- und derselben "marktbeherrschenden" Anbieterin (Swisscom) zu beschränken scheint - eine exakte Definition wird leider nicht vorgenommen -, hat sich WIK mit den technischen und ökonomischen Voraussetzungen für Wiederbeschaffungswerte nicht eingehend auseinandergesetzt. Dabei würden diese Voraussetzungen gerade dann die zentrale Rolle für die Vorleistungspreise spielen, wenn diese beschränkte Sicht des intermodalen Wettbewerbs die effektiven Markt- und Wettbewerbsverhältnisse korrekt widerspiegeln würde. Letzteres ist aber ohne Zweifel nicht der Fall. Vielmehr herrscht in der Schweiz bei den Telekommunikationsnetzen in erster Linie intermodaler Wettbewerb in Form von Plattformwettbewerb. Dieser wird allerdings von WIK ausgeblendet bzw. in ihrer Argumentation ignoriert.

Diese Methodenkritik kann vereinfachend wie folgt zusammengefasst werden:

- Würde sich der intermodale Wettbewerb tatsächlich auf einen Wettbewerb zwischen Kupfer- und Glasfasertechnologie beschränken, wie man aufgrund der WIK-Studie annehmen müsste, dann würden die heutigen technisch-ökonomischen Gegebenheiten für eine Preisregulierung auf Wiederbeschaffungskostenbasis sprechen; diese technisch-ökonomischen Gegebenheiten werden aber in der WIK-Studie gerade nicht eingehend analysiert.

- Herrscht hingegen wirksamer Wettbewerb zwischen Plattformen verschiedener Betreiber, dann sprechen die heutigen technischen-ökonomischen Gegebenheiten weder für die eine noch andere Form der Preisregulierung von Vorleistungen, sondern generell gegen jede Form von Preisregulierung; dieser Plattformwettbewerb wird aber in der WIK-Studie ausgeblendet.

Entscheidend ist natürlich der zweite Punkt. Niemand kann ernsthaft bestreiten, dass der volkswirtschaftlich relevante Wettbewerb im Festnetzbereich in der Schweiz vor allem zwischen Plattformen unterschiedlicher Betreiber, die zudem mit unterschiedlichen Technologien agieren, stattfindet. Weit über 80% aller Haushalte und Unternehmen in unserem Land haben mit dem Kupfer- und dem Kabelnetz die uneingeschränkte Wahl des Zugangs zu zwei unterschiedlichen Festnetz-Infrastrukturen in Breitbandqualität, auf denen sämtliche heute möglichen ICT-Dienstleistungen von einer schier beliebigen Anzahl von nationalen und internationalen Anbietern angeboten bzw. nachgefragt werden können. (Hinzu kommen drei Mobilfunknetze und hybride Lösungen wie WiFi-Hotspots, die bei stetig zunehmender Verfügbarkeit und Bandbreite für immer mehr Kunden einen Ersatz für den Festnetzanschluss darstellen können; dadurch gewinnt unsere Argumentation offenbar noch an Durchschlagskraft.)

Auch die aufkommende neue Spielart eines intermodalen Wettbewerbs zwischen Kupferanschlussnetzen und Glasfaseranschlussnetzen ist eine Folge des Plattformwettbewerbs zwischen dem (ehemaligen) Telefonnetz von Swisscom und den (ehemaligen) Kabelfernsehnetzen, die durch technische Konvergenz im Hinblick auf sämtliche ICT-Dienstleistungen nahezu perfekte Substitute geworden sind. Swisscom und andere Kupferanschlussnetzbetreiber sind gemessen an der maximal möglichen Bandbreite zur CATV-Plattformkonkurrenz (Docsis 3.0 mit 100 und mehr Mbps) in Rückstand geraten und müssen diesen durch Aufrüstung ihrer Netze bis hin zum Glasfaseranschlussnetz aufholen, um im Hinblick auf neue Dienste mit immer grösserem Bandbreitenbedarf "plattformkonkurrenzfähig" zu bleiben. In der Schweiz kann der Wettbewerb in der Telekommunikation an sich dann und nur dann gefährdet sein, wenn der Plattformwettbewerb gefährdet ist. Indem WIK aber ausgerechnet den Plattformwettbewerb ausblendet, sind ihre Resultate und Empfehlungen irreführend. Die Studie muss wiederholt werden mit dem Auftrag, die Zusammenhänge von Vorleistungspreisen (Wholesales) und Plattformwettbewerb aufzuzeigen und - wenn schon - auf dieser Basis Empfehlungen für die künftige Vorleistungspreisregulierung abzugeben.

Vor diesem Hintergrund dürfte auch klar verständlich werden, warum wir in vorliegender Stellungnahme nicht auf alle WIK-Empfehlungen eintreten wollen. (Wir gehen im Anschluss an die vorliegenden grundsätzlichen Überlegungen nur noch kurz auf die Fragen 3.2 und 3.3 ein.)

#### 4. Aktionismus im Bereich der Zugangsregulierung gefährdet den Plattformwettbewerb

Im Plattformwettbewerb hat der Betreiber einer bestimmten Infrastruktur starke Anreize - bis hin zu kompetitiven Zwängen -, seine Plattform so gut wie möglich auszulasten, d.h. dafür zu sorgen, dass möglichst viele Endkunden letztlich direkt oder indirekt seine Infrastruktur und nicht diejenige der Konkurrenten benutzen. Er wird zu diesem Zweck auch Drittanbieter zu kompetitiven Konditionen und Vorleistungspreisen auf sein Netz lassen, um so indirekt, mit breiter und tiefer preis- und leistungsdifferenzierten Angeboten, weitere Kundensegmente ansprechen zu können (die Drittanbieter sind in Bezug auf den Plattformwettbewerb in der Tat nicht seine Konkurrenten, sondern seine Kunden und Komplementäre; vgl. auch Literatur zu zweiseitigen Märkten - two sided markets.)

Im Mobilbereich, in welchem weder Kontrahierungszwänge beim Netzzugang zu Gunsten von Drittanbietern noch Vorleistungspreisregulierung gegeben sind, kann diese kooperative Strategie mit Komplementären mit dem Ziel, die Stellung der Plattform im Interplattformwettbewerb zu verbessern, seit langem empirisch nachverfolgt werden. Die günstigsten Angebote stammen offenbar von Wiederverkäufern, denen somit von den Plattformbetreibern freiwillig pro-kompetitive Konditionen angeboten werden, um letztlich die eigene Infrastruktur zu stärken. Eine „Diskriminierung“ von Drittanbietern ohne eigene Infrastruktur im Sinne des WIK (Preis-

**Kosten-Schere, price squeeze) hätte für den Infrastrukturbesitzer im Plattformwettbewerb in der Regel negative Folgen. (Andernfalls wäre an der Wirksamkeit des Plattformwettbewerbs zu zweifeln, den aber WIK gar nicht in Betracht zieht; für Marktversagen im Plattformwettbewerb dürften übrigens Kontrahierungszwänge und Preisregulierungen auf einer einzelnen Plattform unter keinerlei erdenkbaren Umständen eine regulierungsökonomisch adäquate Therapie darstellen. Diese Problematik wird von der WIK-Studie auch ausgeklammert, indem weder das Vorliegen von marktbeherrschenden Stellungen oder Abreden noch der Missbrauch von Marktmacht untersucht wird. Obwohl Plattformkonkurrenz gegeben ist, wird Swisscom ohne Weiteres als marktbeherrschende Anbieterin betrachtet.)**

**Der vom Markt her disziplinierende Plattformwettbewerb muss in der Schweiz erhalten werden. Selbst Bundesrat und Regulierungsbehörden vertreten regelmässig die Position, dass diese Form des "infrastrukturbasierten" Wettbewerbs die wirkungsvollste sei. Sie führt nämlich von der physischen Infrastruktur über die eingesetzten Technologien bis hin zu den Dienstleistungen für Endkunden zu den nötigen Innovationen und Effizienzsteigerungen. Reiner Dienstleistungswettbewerb auf ein- und derselben Infrastruktur kann dies nicht bieten, zumindest nicht im gleichen Ausmass (dem Bakom und dem WIK sind empirische Studien, die dies belegen ohne Zweifel bekannt). Es ist daher weder sinnvoll noch nötig und meistens sogar kontraproduktiv, mittels künstlich vergünstigten Vorleistungspreisen möglichst viele Drittanbieter auf einem Netz tätig werden zu lassen, nur um die Anzahl der Anbieter zu erhöhen. In den USA haben sich entsprechende Regulierungen gemäss Telecommunications Act 1996 in der Weise ausgewirkt, dass es zu ineffizienten Marktzutritten und zu einer insgesamt rückständigen Telekommunikation gekommen ist. Seit diese verfehltete Politik nach 2000 aufgegeben wurde, hat sich die Marktpformance rasch stark verbessert, dass die US-Telekommunikation heute im weltweiten Vergleich wieder in den vordersten Rängen zu finden ist. Die europäische Telekommunikation hinkt in vielen Ländern als Folge mangelnden Plattformwettbewerbs den Spitzenländern (darunter die Schweiz) hinterher. Regulierungsanalysen und empirische Studien belegen, dass diese Rückstände zu einem wesentlichen Teil auf die künstliche Förderung des intra- statt des inter-Plattformwettbewerbs zurückgeführt werden muss.**

**Unnötiger regulatorischer Aktionismus (Regulierungsfehler 1. Ordnung) im Bereich des Zugangs wirkt sich in aller Regel nicht neutral, sondern negativ auf den Plattformwettbewerb aus und konterkariert so die Ziele des Fernmeldegesetzes. Wenn es wirksamen Plattformwettbewerb gibt, müsste die Zugangsregulierung abgeschafft werden. Die Festsetzung von „korrekten“ kostenbasierten Zugangspreisen muss dem Fall stabiler monopolistischer Bottlenecks vorbehalten bleiben. Das Standardproblem ist dabei ein möglicher Trade-off zwischen der kurzen und der langen Frist, bzw. zwischen statischer und dynamischer Effizienz: In der kurzen Frist sind relativ tiefe Vorleistungspreise für die Konsumenten vorteilhaft, soweit sie ebenso tiefe Endkundenpreise nach sich ziehen. In der langen Frist können sie indes für die Endkunden nachteilig werden, indem sie sowohl Investitionen des etablierten Bottleneckbetreibers als auch Bypassinvestitionen Dritter (zur Erosion des Bottlenecks) negativ tangieren können (negative Investitionsanreize). Ein technisch rückständiger Bottleneck kann so viel länger Bestand haben - zum Nachteil der Endkunden.**

**Die Empfehlungen von WIK zielen klar darauf ab, die Zugangspreise für verschiedene Vorleistungsprodukte zu senken. Ob eine Zugangsregulierung durch das Vorhandensein eines monopolistischen Bottlenecks überhaupt gerechtfertigt ist, wird nicht geklärt bzw. kann von WIK gar nicht geklärt werden, weil der Plattformwettbewerb nicht berücksichtigt wird. Unter diesen Umständen ist die Gefahr gegeben, dass mittels Umsetzung der WIK-Empfehlungen der Plattformwettbewerb und langfristig angelegte Investitionen in Netze neuer Generationen NGN beeinträchtigt werden. Da das Kupfernetz heute noch immer die wichtigste Konkurrenzplattform von Kabel- und Mobilfunknetzen ist, würden diese Plattformen in erster Linie negativ betroffen, was langfristig den Plattformwettbewerb in der Schweiz schädigt.**

## **5. Rückbau statt Ausbau der Regulierung**



Vorstehende Überlegungen zeigen, dass sich die Schweiz an sich in der formidablen Lage befinden würde, sich gar nicht auf komplizierte und ambigue Diskussionen über Kostenmethoden bei Zugangsregulierungen und die Höhe der Zugangspreise einlassen zu müssen. Weil in der Schweiz offenbar wirksamer Plattformwettbewerb herrscht, werden die Netzbetreiber in Bezug auf ihre Vorleistungsprodukte und ihre Vertragsbeziehungen mit Drittanbietern auf ihren Netzen von den Endkundenmärkten her zu statisch und dynamisch effizientem Verhalten diszipliniert. Gerade aus diesem Grund muss im Gegensatz zu vielen europäischen Ländern der Ausbau der NGN in der Schweiz nicht staatlich diktiert werden, sondern kommt aufgrund der Initiativen der Marktakteure schon sehr gut voran.

Um ein Zeichen für einen starken Plattformwettbewerb zu setzen, sollte deswegen ein Rückbau der Regulierung beim Kupfernetz diskutiert werden. Wir plädieren daher dafür, nicht auf die Empfehlungen von WIK-Consult einzugehen, sondern im Gegenteil einen Schritt zurück zu machen und die Zugangsregulierung auf dem Kupfernetz grundsätzlich zu überdenken. Sektorspezifische Regulierungen - insbesondere so einschneidende Instrumente wie die Zugangsregulierung - müssen periodisch überprüft werden. Mit dem vorliegenden Fragebogen wird dieser wichtige Schritt wie schon mit dem Fragebogen vom März 2012 (Bakom 2012) ausgelassen, die wirklich relevanten regulierungsökonomischen Fragen werden nicht gestellt.

#### Referenzen

**Bakom (2012):** Öffentliche Expertenbefragung betreffend Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungspreisen in der Telekommunikation.

**Bundesrat (2010):** Evaluation zum Fernmeldemarkt, Bericht vom 17. September 2010.

**Bundesrat (2012):** Evaluation zum Fernmeldemarkt. Ergänzungsbericht vom 28. März 2012.

**EU-Kommission (2010),** Empfehlung der Kommission vom 20. September 2010 über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (2010/572/EU).

**IWSB (2010):** Kurzanalyse der Evaluation zum Fernmeldemarkt, Basel November 2010

**IWSB (2012):** Antwort auf die öffentliche Expertenbefragung des Bakom betreffend Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungspreisen in der Telekommunikation, Basel März 2012

**Research Institute for Regulatory Economics RIRE (2011),** Comments of the on the European Commission Questionnaire,  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/library/public\\_consult/cost\\_accounting/57\\_WU-Research\\_Institute\\_for\\_Regulatory\\_Economics.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/cost_accounting/57_WU-Research_Institute_for_Regulatory_Economics.pdf)

Basel, 20. Juni 2012

### 3 Empfehlungen

Hier können Sie Stellung zu den Empfehlungen von WIK nehmen:

#### 3.1 Generelle Empfehlungen

-

### 3.2 Zugang zu Kabelkanalanlagen

In Übereinstimmung mit der regulierungsökonomischen Theorie wären sämtliche Zugangsregulierungen gemäss FMG nur für "marktbeherrschende Anbieterinnen" vorgesehen. Diese Voraussetzung bleibt indessen eine "Worthülse", wenn nicht auch ihre Prüfung in der Praxis in Übereinstimmung mit der besten verfügbaren wettbewerbsökonomischen Theorie und Empirie erfolgt. Letztere setzt aber als Grund für Kontrahierungszwänge und Preisregulierungen das Vorliegen stabiler monopolistischer Bottlenecks voraus. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Endkundensicht: Eine monopolistische Bottleneck-Einrichtung liegt nur vor, wenn marktfähige Endkundendienste nicht noch auf anderem Weg, über andere Einrichtungen, erbracht werden können. Eine solche Einschränkung ist für die Kabelkanalanlagen von Swisscom nicht gegeben oder wird durch die Behörden nicht nachgewiesen. (WIK scheint sich mit den Regulierungsvoraussetzungen überhaupt nicht befasst zu haben. Das war wohl nicht Gegenstand des Auftrags.)

Dass weder die Kabelkanäle von Swisscom noch deren weitere Einrichtungen auf der letzten Meile monopolistische Bottlenecks darstellen, wird leicht ersichtlich, wenn man sie mit unbestrittenen stabilen monopolistischen Bottlenecks vergleicht, nämlich mit den Netzen der Elektrizitätswirtschaft.

Nun ergibt aber die heutige, subsidiäre Lösung der Zugangsregulierung (Kontrahierungszwang und Preisregulierung nur für den Fall, dass sich die Parteien nicht einigen können) in Verbindung mit zukunftsbezogenen Kostenbewertungsmethoden als Basis der Preisregulierung wahrscheinlich keinen enormen Regulierungsfehler erster Ordnung. Man könnte sagen, der Regulator schreite zwar ohne fundierte Begründung ein (kein Bottleneck), doch tut er dies nur, wenn sich die Parteien nicht einigen, und er wendet eine Kosten- und Preismethodik an, die bei richtiger Umsetzung nahe an die ökonomisch adäquaten Opportunitätskosten führt.

Setzt man hingegen die Vorstellungen von Bakom, ComCom, Weko und Preisüberwachung um: ex officio/ex ante statt subsidiäre ex post Regulierung in Verbindung mit einer Preisregulierung auf historischer statt zukunftsgerichteter Kostenbasis, dann wird dieser Regulierungsfehler auf Dauer enorme Fehlallokationen und dynamische Ineffizienzen zur Folge haben.

Bei den Elektrizitätsnetzen werden die Netzentgelte seit 2009 auf der Basis von historischen Kosten reguliert. Obwohl diese in der Tat stabile monopolistische Bottlenecks darstellen, die im Unterschied zu den Kabelkanalanlagen von Swisscom keine Konkurrenz zu gewärtigen haben, fehlen der Branche zur Zeit Mittel in Milliardenhöhe zum Netzausbau. Aus diesen Gründen sind Arbeiten im Gang, um diese Regulierung zu korrigieren. Die Korrektur kann nur darin bestehen, die Preise auf zukunftsbezogenen Kostenkonzepten zu basieren.

Es gibt keine ökonomische Rechtfertigung für historische Kostenkonzepte in der Regulierung, da diese weit von den relevanten Opportunitätskosten wegführen. WIK hat auch nicht Ansatzweise plausibel dargelegt, warum dies bei Kabelkanälen anders sein sollte.

### 3.3 Zugang zur Kupferanschlussleitung

Hier gilt unsere Argumentation von 3.2 sinngemäss: Die Kupferanschlussleitung stellt keinen Bottleneck dar und sollte deshalb gar nicht (mehr) reguliert werden. Selbst wenn Kupferleitungen nicht mehr wiederbeschafft (oder auch aufgerüstet) würden - was nicht der Fall ist -, bestimmte sich ihre Opportunitätswert als Residualgrösse der Endkunden-Anschlusspreise (retail minus). WIK nimmt hier u.E. nur Veränderungen vor, um die Verteilung der Erträge aus den Endkunden-Anschlusspreisen zu Gunsten der Drittanbieter ohne eigene Netze und zu Ungunsten der Netzbetreiber zu beeinflussen.

**Diese Vorgehensweise widerspricht der ursprünglichen Liberalisierungsidee des netzbasierten Wettbewerbs, welche bis dato der Schweiz eine gute Performance und im internationalen Vergleich Vorrang vor Ländern mit dienstbasiertem Wettbewerb verschafft hat.**

### **3.4 Interkonnektion**

-

### **3.5 Bitstromzugang**

-

### **3.6 Mietleitungen**

-