

# Regulierte Vorleistungspreise im Telekommarkt; öffentliche Expertenbefragung

## Antwort der Grünen Partei der Schweiz

### Einleitend

Aus energiepolitischer Sicht müssen heute konsequent die Rahmenbedingungen für die Versorgung der Schweiz mit intelligenten Stromnetzen, den sog. Smart Grids, geschaffen werden. Das Bundesamt für Energie (BFE) kommt etwa zum Schluss<sup>1</sup>, dass durch Feedbacksysteme auf der Basis von Smart Metern in Schweizer Haushalten ein Energiesparpotenzial von 5 bis 6 % (ca. 1'000 Gigawattstunden) erreicht werden kann. Ein intelligentes Strom-Netzsystem, das dezentral gespeist werden kann, die Stromnachfrage steuert, die Energieeffizienz steigert, Angebot und Nachfrage und damit Strom Peaks ausbalanciert und mit verteilten Speichern arbeitet, ist eine der wichtigen Voraussetzung für den Atomausstieg und den Ausbau der erneuerbaren Energien.

Smart-Grid setzen voraus, in Echtzeit Daten zu übertragen, um den Verbrauch zu steuern und Lastkapazitäten zu regeln. Die Weiterentwicklung des Breitbandnetzes der Schweiz in Richtung Glasfaser schafft langfristig die Grundlage dafür, dass Smart Grids ihr volles Potential entfalten, indem grosse Datenmengen in hoher Geschwindigkeit übertragen werden können. Auch wenn die heute benötigten Datenmengen beim Smart Metering aktuell eher bescheiden sind: Es ist heute noch nicht beurteilbar, welche Anwendungen in Zusammenhang mit Smart Grids in 10 bis 20 Jahren verfügbar sein werden. Neue Technologien ermöglichen zum Beispiel auch ein Verschmelzen von Anwendungen im Bereich Smart Home (intelligente Steuerung der Gebäudeinfrastruktur) und Smart Metering. Es ist denn auch klar, dass grosse Übertragungskapazitäten Innovationen in diesen Bereichen unterstützen und zu einer nachhaltigen Energieversorgung beitragen.

Energieversorgungsunternehmen (EVU) und Swisscom investieren in der Schweiz zurzeit als einzige systematisch und breitflächig in den Breitbandausbau. Der Ausbau kommt rasch voran; heute haben ca. 10 % der Schweizer Haushalte Zugang zu Glasfaser-Anschlüssen. EVU und Swisscom warnen jedoch vor neuen Kostenberechnungsmethoden und geben zu bedenken, eine Änderung der Preisregulierung bremse den dynamischen Ausbau der Breitband-Infrastrukturen.

Aus energiepolitischer Sicht muss von jedem Eingriff abgeraten werden, welcher die Investitionen in die Breitband-Infrastruktur und das Tempo des Roll Outs in der Schweiz behindert. In diesem Sinne sprechen wir uns in der vorliegenden Stellungnahme gegen eine Änderung der Preisregulierung aus.

Zu einzelnen ausgewählten Punkten äussern wir uns wie folgt:

### 5.I. Ausgangslage

***FI Welche Kriterien erscheinen Ihnen wichtig zur Bewertung unterschiedlicher Preisberechnungsmethoden? Bitte priorisieren Sie die Kriterien.***

Aufgrund der vorherrschenden Investitionsdynamik ist eine Preisregulierung an sich obsolet. Sollten trotzdem Anpassungen vorgesehen werden, müssten folgende Leitsätze nach wie vor im Vordergrund stehen:

---

<sup>1</sup> Smart Metering für die Schweiz – Potenziale, Erfolgsfaktoren und Massnahmen für die Steigerung der Energieeffizienz, Schlussbericht 19.11.2009  
[http://www.econcept.ch/uploads/media/091117\\_BFE-Schlussbericht\\_Smart\\_Metering\\_CH.pdf](http://www.econcept.ch/uploads/media/091117_BFE-Schlussbericht_Smart_Metering_CH.pdf)

*a) Preise müssen effizient sein*

Preise im Sinne von Marktsignalen sollen sicherstellen, dass Unternehmen die richtigen Investitionsentscheidungen treffen und Konsumentinnen und Konsumenten ein preiswertes Angebot erhalten. Zu tiefe Preise können kurzfristig den Nutzen der Konsumentinnen und Konsumenten erhöhen, wirken sich aber negativ auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen aus. Fehlende Investitionen – etwa in den Erhalt der Infrastrukturen – schaden aber wiederum den Konsumentinnen und Konsumenten. Eine gute Preisregulierung berücksichtigt daher die Balance zwischen kurzfristigen und langfristigen volkswirtschaftlichen Zielen und stellt sicher, dass alle Marktteilnehmenden sowohl heute als auch in Zukunft richtige Investitionsentscheidungen treffen.

Nur eine auf aktuellen Kosten basierende Preisregulierung stellt einen annehmbaren Kompromiss zwischen kurzfristigen und langfristigen volkswirtschaftlichen Zielen dar. Aktuelle Kosten leiten sich aus dem Gegenwert ab, den ein Unternehmen heute für eine Anlage (theoretisch) erzielen kann, wobei Wiederbeschaffungswerte (Neuwerte oder Tageswerte) angesetzt werden können. Das Konzept der aktuellen Kosten soll sicherstellen, dass Unternehmen weiterhin einen Anreiz haben, die von ihnen betriebenen und genutzten Anlagen zu erhalten und nicht etwa zu verkaufen oder die Unternehmenstätigkeit einzustellen.

*b) Preisregulierung darf weder bestimmte Technologien noch Geschäftsmodelle bevorzugen*

Eine gute Preisregulierung garantiert, dass verschiedene Technologien und unterschiedliche Geschäftsmodelle sich bedarfsgerecht entwickeln können. Werden Preise auf Basis der Kosten einer bestimmten Infrastruktur (Kupfernetz der Swisscom) festgelegt, darf dies nicht zu Lasten der Betreiber anderer konkurrierender Plattformen (z.B. das Glasfasernetz auf Basis des Mehrfaseransatzes) erfolgen. Diese müssen weiterhin in der Lage sein, effiziente Investitionen zu amortisieren. Nach unserem Verständnis ergibt sich dies aus Art. 11a, Abs. 1, zweiter Satz FMG.

Gemäss unserer Auffassung berücksichtigt der aktuelle Regulierungsrahmen diese Leitsätze. Er dürfte für die Entwicklung des Breitbandmarktes – obwohl dieser vor der Entbündelung nicht direkt reguliert wurde – entscheidend gewesen sein. Eine Anpassung der Preisregulierungsmethode ist deshalb nicht nötig.

Wir müssen im Gegenteil dezidiert festhalten, dass die sinkende Nachfrage nach kupferbasierten Teilnehmeranschlüssen, bei gleichzeitiger konstanter Nutzung von Telekommunikationsdiensten (welche von verschiedenen Plattformen erbracht werden), auf einen regen Wettbewerb hinweist.

Genau hier liegt die Schwäche der Umfrage des BAKOM: Sie ignoriert die faktischen Verhältnisse auf dem Breitbandmarkt. Statt einer „Detailregulierung“ wäre an sich ein „Phase-Out“ der geltenden Regulierung in die Wege zu leiten.

*F4 Derzeit werden bei der Preisberechnung mit Ausnahme der Verrechnung des Teilnehmeranschlusses Wiederbeschaffungskosten als Kostenbasis<sup>2</sup> angesetzt. Theoretischer Hintergrund bildet auch das Modell der bestreitbaren Märkte, d.h. es werden Anreize gesetzt zur Duplizierung der betreffenden Infrastruktur.*

c. Sehen Sie eine Rechtfertigung dafür, bei Kabelkanalisationen auf historische Kosten abzustellen? Was wären die Konsequenzen?

---

<sup>2</sup> Die Kostenbasis bezeichnet die Kosten, welche in einem ersten Schritt herangezogen werden. Es wird zwischen historischen Kosten und Wiederbeschaffungskosten unterschieden.

Historische Kosten leiten sich vom angelsächsischen Begriff der „historical costs“ ab und bedeuten im engeren Sinne, dass der Bewertungsmaßstab für Anlagen die ursprünglich angesetzten Anschaffungs- respektive Herstellkosten sind, welche in der Anlagenbuchhaltung entsprechend verbucht werden. Werden (handelsrechtliche) Abschreibungen berücksichtigt, können historische Kosten auch mit den Nettobuchwerten gleichgesetzt werden.

Historische Kosten sind als Bewertungsmaßstab in der (externen) Rechnungslegung von Relevanz, welche die Bereitstellung von Informationen für eine Kapitalanlage-entscheidung bezweckt. Diese Informationsfunktion steht z.B. bei der Finanzbericht-erstattung (Financial Reporting) nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) im Vordergrund. Auch handelsrechtlich (respektive steuerrechtlich) werden Anschaffungskosten angesetzt. In Anlehnung an das Vorsichtsprinzip ist die Abschreibungspraxis in der Rechnungslegung (nach dem Obligationenrecht) von steuerlichen Optimierungsmöglichkeiten und nicht von der ökonomischen Nutzungsdauer einer Anlage getrieben. Aus diesen Gründen leuchtet ein, dass der Nettobuchwert nicht den ökonomischen Wert einer Anlage widerspiegelt, welcher aus dem Deprival Value-Konzept hergeleitet werden muss. Der Deprival Value misst den Wert einer Anlage anhand der Wiederbeschaffungskosten, des Verkaufserlöses und des Nettobarwertes<sup>3</sup>. Er orientiert sich an den von den IFRS geforderten „true and fair view“.

Eine Regulierung auf Basis der historischen Kosten führt hingegen zu Fehlanreizen. Ist beispielsweise der Verkauf einer vollständig abgeschrieben Anlage zu einem positiven Preis möglich, würden Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, die Anlage abstoßen und diese in der Folge nicht mehr unterhalten. Ein regulierungsseitig angeordnetes Preisregime auf Basis der historischen Kosten wird somit relativ rasch dazu führen, dass erhebliche Teile des Netzes – soweit möglich – nicht mehr betrieben werden.

Eine Preisregulierung auf Basis der historischen Kosten wird sich auch auf die Inhaber konkurrierender Plattformen negativ auswirken.

So würde ein tieferer Vorleistungspreis für die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung zu einer Erhöhung der Nachfrage und der Auslastung des Kupfernetzes von Swisscom führen. Die sinkenden Vorleistungspreise für die Teilnehmeranschlussleitung von Swisscom würden zudem die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) wohl zu einer Senkung ihrer Preise zwingen, um weiterhin Kunden für ihr Netz gewinnen zu können. Dieses isoliert betrachtet erfreuliche Phänomen würde aber den Wettbewerb behindern, wenn die Kosten nicht mehr gedeckt werden könnten. Könnten nämlich die EVU aufgrund des gewählten Regulierungsansatzes das eingesetzte Kapital für den Glasfaserausbau nicht zurück verdienen, würden weitere Investitionen ausbleiben. Auch notwendige Ersatzinvestitionen würden sich betriebswirtschaftlich nicht mehr lohnen.

Eine Preisregulierung, welche von den aktuellen Kosten abweicht, würde also relativ rasch dazu führen, dass erhebliche Teile des Netzes nicht mehr betrieben oder keine Investitionen mehr getätigt würden und somit die Netzqualität abnehmen würde.

Die Erreichung des Ziels, zugunsten der Wirtschaft und Gesellschaft mit Hilfe der Glasfasertechnologie für einen raschen und möglichst flächendeckenden Breitband-ausbau zu sorgen, würde mit dem Ansatz der historischen Kosten massiv gefährdet.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu WEISS: „Die Potenziale des Deprival Value-Konzepts zur entscheidungsorientierten Bewertung von Kapital in liberalisierten Netzindustrien“, Diskussionsbeitrag Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik Nr. 108 – Juni 2005.

Neben den direkten Auswirkungen auf den Wettbewerb lassen sich beim Ansatz der historischen Kosten weitere Problemfelder identifizieren, welche sich indirekt auf die Investitionsanreize auswirken werden:

- Aufgrund der langen Nutzungsdauer ist nicht auszuschliessen, dass die ursprünglichen Anschaffungswerte nicht mehr vollständig vorliegen. Wie die EVU in den Verfahren vor der Elektrizitätskommission (EiCom) erfahren mussten, muss mit zusätzlichen Problemen gerechnet werden, wenn aktivierungsrelevante Bestandteile als Betriebskosten geführt wurden.
- Was genau als aktivierungsrelevant eingestuft werden muss, ist auch unter den gängigen IFRS Regeln nicht abschliessend definiert. Ein Regulierungsregime, welches auf die effektiv verbuchten Zahlen abstellt, verleitet das regulierte Unternehmen dazu, möglichst viele Kosten zu aktivieren. Im Extremfall wird der Faktor Arbeit durch den Faktor Kapital ersetzt (Averch-Johnson Effekt).

Aus den genannten Gründen ist eine Regulierung auf Basis der historischen Kosten nicht zweckmässig und daher abzulehnen.

## **5.6. Bemerkungen**

Es handelt sich bei der vorliegenden Expertenbefragung um Fragen von grosser politischer Tragweite. Eine allfällige Änderung der Fernmeldeverordnung (FDV) muss deshalb auch politisch beurteilt werden. Die Grüne Fraktion erwartet deshalb, dass die KVF in dieser Frage konsultiert wird.