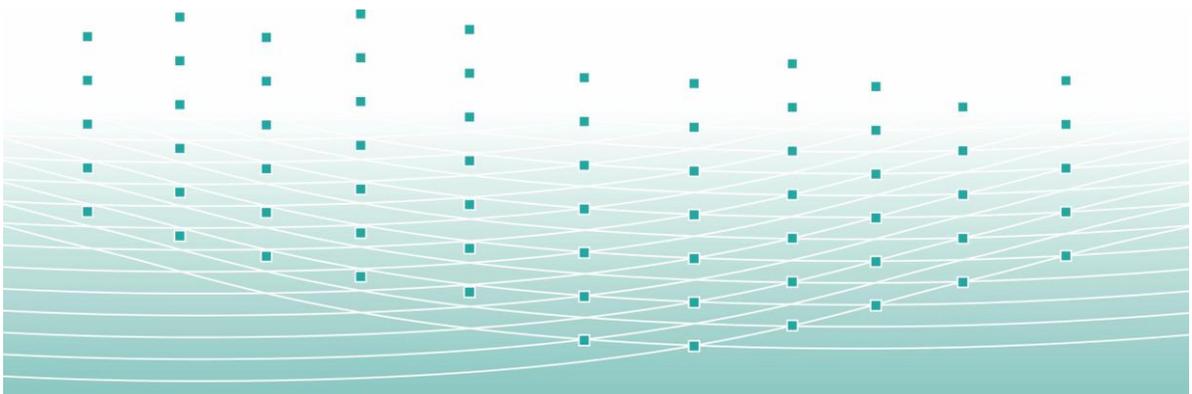




Öffentliche Expertenbefragung

betreffend

Methoden für die Bestimmung von regulierten
Vorleistungspreisen in der Telekommunikation



Inhalt

1	Einleitung	1
2	Problemdefinition	2
2.1.1	Ausgangslage und Grundidee der geltenden Preisregulierung	2
2.1.2	Modern Equivalent Asset	3
2.1.3	LRIC und sinkende Nachfrage	4
3	Angaben zur eingebenden Partei	5
4	Kommentare zu Einleitung und Problemdefinition	6
5	Fragebogen	8
5.1	Ausgangslage	8
5.2	Investitionsanreize und Wettbewerbswirkungen	11441112
5.3	Preisberechnungsmethoden für Zugangsprodukte	144415
5.3.1	Anchor Pricing	154516
5.3.2	Discounted Cash Flow	154516
5.3.3	Gleitpfad	154516
5.3.4	Retail-Minus	164618
5.3.5	SRIC-LRIC-Mix	174718
5.3.6	Weitere Methoden	184819
5.4	Interkonnektion	184819
5.5	BAKOM-Ansatz eines modernen Telekomnetzes basierend auf NGN	184819
5.6	Bemerkungen	212122

Referenzen

Referenzen	222223
------------------	------------------------

1 Einleitung

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) führt eine Umfrage zur Preisbestimmung von Vorleistungsprodukten und –diensten in der Telekommunikation durch, die der Netzzugangsregulierung unterliegen. Das BAKOM beabsichtigt, mit diesem Fragebogen eine breite fachliche Diskussion zu den Prinzipien und Methoden der Preisregulierung zu führen. Wie die in Ziffer 2 hiernach ausgeführte Problemdefinition zeigt, stellen sich einige Fragen im Zusammenhang mit der zukünftigen Umsetzung des geltenden Preisregulierungsansatzes. Die Befragung soll eine Grundlage schaffen, um die Problemwahrnehmung in der Fernmeldebranche zu verstehen und Kenntnis darüber zu erlangen, welche Wirkungen mit den verschiedenen Handlungsoptionen erzielt werden können.

Hintergrund dieser Umfrage bilden insbesondere die folgenden Aspekte:

- Von verschiedenen Seiten wurde verstärkt Kritik an den massgeblichen Verordnungsbestimmungen zur Berechnung kostenorientierter Zugangspreise geäussert.
- Der Bundesrat hat in seiner Evaluation zum Fernmeldemarkt (vgl. [1]) Bedarf für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Kostenrechnungsmethode geortet. Thematisiert wurde insbesondere die Verwendung von Wiederbeschaffungskosten im Gegensatz zu historischen Kosten. Wie aus seiner Antwort auf die Interpellation von Ständerat Filippo Lombardi (vgl. [2]) hervorgeht, müsse in diesem Zusammenhang zusätzlich beachtet werden, dass die vorgeschriebene Methodik dem technologischen Wandel teilweise nicht mehr genügend Rechnung trage. Der Bundesrat hat daher in Aussicht gestellt, dass er den interessierten Kreisen bis im Herbst 2012 eine Revision der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV; vgl. [3]) mit alternativen Kostenrechnungsmethoden zur Anhörung vorlege. Er vertritt die Meinung, dass eine tragfähige Lösung nur unter Einbezug der betroffenen Parteien und deren teils divergierenden Interessen erreicht werden könne. Die Umfrage soll daher den Betroffenen bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Möglichkeit einräumen, sich fachlich zu Fragen der Preisregulierung zu äussern.
- Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) hat in den Erwägungen ihres Entscheids vom 7. Dezember 2011 betreffend Interkonnektion, Zugang zur vollständig entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und Kollokation (vgl. [4], S. 26 ff.) eine Praxisänderung zum MEA-Ansatz angekündigt. Sie hat dabei ausgeführt, dass ab 2013 neue Technologien in der Kostenrechnung heranzuziehen seien. Nur so könne der Anforderung nachgekommen werden, die Wiederbeschaffungskosten gestützt auf Modern Equivalent Assets (MEA) zu bestimmen. Konkret sei anstelle des leitungsvermittelten ein paketvermitteltes Verbindungsnetz zu modellieren, im Anschlussnetz sei statt auf Kupferdoppeladern auf Glasfaserkabel abzustellen.

Die Auswertung dieses Fragebogens und der daraus gewonnen Informationen soll als Grundlage in den Prozess zur Ausgestaltung möglicher alternativer Kostenrechnungsmethoden einfließen, wie sie vom Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Lombardi angekündigt wurden.

Das BAKOM lädt alle interessierten Experten und Expertinnen ein, ihre schriftlichen Antworten und Kommentare zu den in diesem Dokument aufgeführten Fragen bis am 16. März 2012 einzureichen.

Ihre Stellungnahme senden Sie bitte in elektronischer Form (Word-Format) mit dem Betreff «Expertenbefragung» an tc@bakom.admin.ch. **Das BAKOM behält sich vor, die eingereichten Antworten zusammen mit der Identität der Mitwirkenden zu veröffentlichen.**

Allfällige Fragen bezüglich dieser Umfrage können Sie schriftlich per E-Mail an tc@bakom.admin.ch oder telefonisch unter 032 327 55 88 an das Sekretariat der Abteilung Telecomdienste richten.

2 Problemdefinition

Die nachfolgenden Ausführungen erläutern den Kontext, in welchem sich die Umfrage bewegt. Es wird aufgezeigt, weshalb der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation von Ständerat Lombardi darauf hinweist, dass die vorgeschriebene Methodik dem technologischen Wandel teilweise nicht mehr genügend Rechnung trage.

2.1.1 Ausgangslage und Grundidee der geltenden Preisregulierung

Es scheint anerkannt, dass das Anschlussnetz eines Festnetzes – oder zumindest Teile davon – in Folge von hohen Markteintrittsbarrieren einen monopolistischen Flaschenhals darstellen können. Falls solche Flaschenhälse in der Wertschöpfungskette vorhanden sind, besteht die Gefahr, dass Anbieterinnen von Einzelhandelsdiensten, welche die Vorleistung des Anschlussnetzes in Anspruch nehmen, durch die Eigentümerin des Flaschenhalses im Wettbewerb behindert werden können. Zumindest besteht für letztere ein Anreiz einen überhöhten Vorleistungspreis zu setzen, was zu überhöhten Einzelhandelspreisen führen könnte.

Aufgabe der Regulierung ist es, Marktversagen zu verhindern und möglichst ein Ergebnis herbeizuführen, wie es im Wettbewerb entstehen würde. Hierzu werden in der Schweiz und in anderen Ländern Überlegungen aus der Theorie der bestreitbaren Märkte herangezogen. Deren Hauptaussage ist, dass sich auch in Märkten mit wenigen Anbieterinnen Wettbewerbsergebnisse einstellen können, wenn bei ineffizientem Verhalten der Markteintritt einer weiteren Anbieterin droht. Im Als-ob-Wettbewerb tritt die Regulierungsbehörde an die Stelle der potentiellen Markteinträterin und versucht durch die Simulation derselben ein Wettbewerbsergebnis herbeizuführen. Hierzu ist eine modellhafte Bestimmung des effizienten Kostenniveaus einer hypothetischen Anbieterin notwendig. Das derart bestimmte Kostenniveau stellt sodann die Preisobergrenze für die regulierte Unternehmung dar. Anders ausgedrückt entsprechen die derart regulierten Preise den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung inklusive der Entschädigung für das eingesetzte Kapital, wie sie im Wettbewerb entstehen würden.

Die Bestimmung von kostenorientierten Preisen setzt ihrerseits voraus, dass die Kosten für die Erbringung einer Leistung bekannt sind. Dazu gehören die Kosten der beteiligten Produktionsmittel, welche sich wiederum über die Bestimmung ihres Wertes ergeben. Über die Abschreibungen und Zinskosten bestimmen sich die Kapitalkosten eines Produktionsmittels in einem Geschäftsjahr. Die geltende Verordnungsnorm (Art. 54 FDV) sieht vor, dass zu diesem Zweck der MEA-Ansatz¹ heranzuziehen ist.

Der MEA-Ansatz kann eng mit dem Konstrukt der hypothetischen Markteinträterin verknüpft werden. Eine hypothetische Markteinträterin würde für die Erstellung ihres eigenen Netzes aus Effizienzgründen auf die jeweils aktuellsten Produktionsmittel zurückgreifen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die neuen Produktionsmittel die bestehende Leistung effizienter erbringen. Wäre dies nicht der Fall, würden höhere Produktionskosten resultieren, was im Wettbewerb zu Nachteilen gegenüber der Konkurrenz führen könnte. Dies hätte wohl zur Folge, dass die interessierten Unternehmen die neuen Produktionsmittel gar nicht erst kaufen würden. MEA bedeutet also auch, dass das relevante Kosten-

¹ MEA ist ein Konzept aus der Buchhaltung und der kalkulatorischen Kostenrechnung. Es dient der Herleitung der Wiederbeschaffungswerte bzw. -kosten von Produktionsmitteln. Das bedeutet, dass sich die Kosten eines vorhandenen Produktionsmittels an den Kosten des modernsten verfügbaren Produktionsmittels messen sollen. Mit MEA soll der Wert von in der Vergangenheit angeschafften Produktionsmitteln bestimmt werden. Voraussetzung für seine Anwendung ist, dass ein modernes vergleichbares Produktionsmittel vorhanden ist. Die Vergleichbarkeit bezieht sich dabei auf die Leistung, die durch das Produktionsmittel abgegeben wird.

niveau durch die Technologie bzw. diejenigen Produktionsmittel bestimmt wird, welche eine hypothetische Markteintreterin einsetzen würde.

Wie zuvor erwähnt ist das Ziel der Preisregulierung die Behebung von Marktversagen, um damit funktionsfähigen Wettbewerb bzw. ein Marktergebnis wie im funktionsfähigen Wettbewerb herbeizuführen. Unter solchen Bedingungen profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten im Optimum von einem bedürfnisgerechten und qualitativ guten Angebot sowie einem optimalen Preis-Leistungs-Verhältnis. Insgesamt kann dadurch die Wohlfahrt erhöht werden. Diesen Anliegen nimmt sich auch das Fernmeldegesetz (FMG; vgl. [5]) in seinem Zweckartikel an. Das Modell der bestreitbaren Märkte, die hypothetische Anbieterin und der MEA-Ansatz bieten damit geeignete Voraussetzungen, um zur Erreichung dieser Anliegen beizutragen.

Die zuvor aufgeführten Konzepte wurden also im Hinblick auf die Erreichung der fernmelderechtlichen Ziele gewählt und bilden den Hintergrund der Anforderungen an die Berechnung kostenorientierter Preise, wie sie in Art. 54 FDV bisher geregelt ist. Sie sind voneinander abhängig und können nur durch ein konsistentes Zusammenspiel zu einem sinnvollen volkswirtschaftlichen Ergebnis beitragen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Beitrag zur Zielerreichung nicht gewährleistet wird, wenn die Konzepte untereinander Inkonsistenzen aufweisen beziehungsweise das Zusammenspiel gestört wird.

2.1.2 Modern Equivalent Asset

Die in der Vergangenheit gebauten Verbindungsnetze basieren mehrheitlich auf der leitungsvermittelnden PSTN-Technologie (Public Switched Telephone Network). Diese in den 1970-er Jahren entwickelten Technologien stoßen nun an ihre Grenzen und werden nicht mehr weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang wird oft von der neuen Netzgeneration (NGN – Next Generation Networks) gesprochen. Diese unterscheidet sich fundamental von den PSTN-Netzen. NGN können dynamisch angepasst werden, sind paketvermittelt (mittels Internet Protocol IP) und alle Dienste werden im Wesentlichen über eine IMS-Plattform (IP Multimedia Subsystem) abgewickelt. Sie erlauben neue Funktionen und eine Vielzahl von verschiedenen Multimedia-Diensten gleichzeitig. Ausserdem unterstützen sie verschiedene Zugangstechnologien wie xDSL, GSM, DOCSIS, etc. Zahlreiche Anbieterinnen planen oder sind z.B. bereits an der Einführung von IMS-Plattformen. Entsprechend kam die Regulierungsbehörde ComCom in ihrem Entscheid vom 7. Dezember 2011 zum Schluss, dass sich die regulierten Preise der traditionellen Interkonnektion ab dem Jahr 2013 an den Kosten ihrer Pendanten in einem NGN zu orientieren haben. Bei der Umsetzung des MEA-Ansatzes soll demnach eine neue Technologie berücksichtigt werden.

Auch im Bereich der Anschlussnetze führte die ComCom im oben erwähnten Entscheid aus, dass eine hypothetische Anbieterin in Zukunft anstelle des Kupferdoppelader- ein Glasfasernetz bauen würde. Solche Anschlussnetze der nächsten Generation (NGA) bieten eine X-fache Übertragungskapazität und ermöglichen die Erbringung neuer Leistungen.

Es stellt sich nun die Frage, ob angesichts der technologischen Entwicklung weiterhin eine sachgerechte Umsetzung des MEA-Ansatzes erfolgen kann.

Für die Bestimmung der Terminierungs- und Originierungsentgelte ergeben sich aus diesem Umstand keine grundsätzlichen Probleme. Die hauptsächlichen Leistungen beziehungsweise Dienste – nämlich die Terminierung und die Originierung von Anrufen – sind auch in einem NGN vorhanden. Hierfür lassen sich daher die Kosten für mit dem Regulierungsgegenstand vergleichbare Sachverhalte auch mit der neuen Technologie berechnen.

Bei der Kostenrechnung für die Leistungen des Anschlussnetzes – insbesondere bei der kupferbasierten Teilnehmeranschlussleitung (TAL) – führt der technologische Wandel im Gegensatz zur Interkonnektion zu Umsetzungsproblemen. Die Leistung eines Anschlussnetzes ist nicht ein Dienst, der bereitgestellt wird, sondern eine Infrastruktur, die weitervermietet wird. Äquivalenz würde also erfordern,

dass sich die Eigenschaften eines Kupferanschlussnetzes in einem Glasfaseranschlussnetz wiederfinden lassen. Sodann müssen diese Eigenschaften kostenmässig isoliert werden können.

Das Glasfaseranschlussnetz einer hypothetischen Markteinträterin eröffnet gegenüber einem Kupferanschlussnetz neue Nutzungsmöglichkeiten und ist diesem funktional weit überlegen. Die Leistungen von Glasfaser- und Kupferanschlussnetz können kaum mehr direkt miteinander verglichen werden. Die Anwendung des MEA-Ansatzes erfordert aber diese direkte Vergleichbarkeit. Es ist nun fraglich, ob ein objektiver Ansatz besteht, der dieser Anforderung gerecht wird. Ist dies nicht der Fall, wird die kostenorientierte Bestimmung des Preises für eine TAL unter Zuhilfenahme der modernen Technologie in Frage gestellt.

2.1.3 LRIC und sinkende Nachfrage

Eine einfache Lösung des zuvor dargestellten Problems mit dem MEA-Ansatz könnte sein, dessen Verwendung für die Herleitung der Wiederbeschaffungswerte nicht mehr zwingend vorzusehen. Aus diesem Vorgehen würde aber nicht unbedingt ein Ergebnis resultieren, welches zur Erreichung der Ziele des FMG beiträgt. Falls für die Kostenmodellierung der regulierten Preise weiterhin ein Kupfernetz zugrunde gelegt würde, ergäbe sich zudem ein Resultat, das nicht mit der Theorie der bestreitbaren Märkte in Einklang gebracht werden könnte. Entsprechend ist der Preisregulierungsansatz in sich widersprüchlich und es entstünden Inkonsistenzen zwischen den drei grundlegenden Konzepten, welche den geltenden Preisregulierungsansatz ausmachen. Die nachfolgenden Ausführungen sollen diese Überlegungen veranschaulichen.

Bereits heute kann beobachtet werden, dass die Nachfrage nach Kupferteilnehmeranschlüssen rückgängig ist. Durch den Ausbau der Anschlussnetze der neuen Generation ist damit zu rechnen, dass dieser Rückgang der Nachfrage in Zukunft noch zunehmen kann. Das Kupferanschlussnetz kann somit als Produkt mit beschränktem Profitabilitätspotential bezeichnet werden. Die Rentabilität eines neu gebauten Kupferanschlussnetzes muss daher in Frage gestellt werden. Angesichts dieser Tatsache erscheint es wenig sinnvoll eine Preisregulierung mit einer hypothetischen Markteinträterin vorzuschreiben, die mit einem Kupferanschlussnetz in den Markt eintritt.

Die abnehmende Nachfrage führt auch zu sinkenden Grössenvorteilen, da der grosse Fixkostenblock eines Telekomnetzes auf eine geringere Menge verteilt wird. Bei der Modellierung von langfristigen Zusatzkosten (LRIC) führt diese Entwicklung zu steigenden Preisen. Ein Ergebnis, welches auf Märkten mit funktionsfähigem Wettbewerb nicht zu erwarten wäre. Ein Nachfragerückgang würde sich bei auslaufenden Technologien eher in sinkenden Preisen äussern. Entsprechend könnten die Investitionsanreize bei LRIC verzerrt und letztlich geschwächt werden.

Angesichts der sich abzeichnenden Inkonsistenzen zwischen den drei grundlegenden Konzepten der geltenden Preisregulierung ist der aktuell von Art. 54 FDV vorgeschriebene Preisregulierungsansatz zumindest für die Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung zu überprüfen. Ein Festhalten an den LRIC einer hypothetischen Anbieterin zur Bestimmung der kostenorientierten Preise könnte zu einem Ergebnis führen, welches nicht mehr mit dem in einem Markt mit funktionsfähigem Wettbewerb zu erwartenden Verhalten übereinstimmt.

3 Angaben zur eingebenden Partei

Firma / Organisation: **Glasfasernetz Schweiz**

Ansprechpartner: **Oliver Schnyder**

Strasse: **Amthausgasse 28**

PLZ, Ort: **3011 Bern**

Telefon: **031 312 18 47** Fax: **031 312 18 49**

E-Mail: **oliver.schnyder@glasfasernetz-schweiz.ch**

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

Beziehen Sie eines oder mehrere der folgenden Produkte gemäss Art. 11 FMG

- den vollständig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (TAL)
- den schnellen Bitstromzugang (Bitstrom)
- die Interkonnektion (IC)
- Mietleitungen (MLF)
- den Zugang zu den Kabelkanalisationen (KKF)
- keine

4 Kommentare zu Einleitung und Problemdefinition

Diese Ziffer gibt Ihnen die Möglichkeit, generelle Kommentare und Bemerkungen bezüglich Einleitung und Problemdefinition zu geben. Sind Sie mit der Problemdarstellung einverstanden? Würden Sie andere Schwerpunkte setzen? Bitte äussern Sie sich insbesondere zu Modern Equivalent Asset und der Frage der Herstellung von Funktionsäquivalenz zwischen Kupfer- und Glasfaseranschlussnetzen als auch zu LRIC und den damit verbundenen Effekten bei sinkender Nachfrage.

Die Schweiz braucht leistungsfähige Breitbandinfrastrukturen. Sie stellen das Rückgrat einer modernen Informationsgesellschaft dar und sind ein wesentlicher Faktor bei der Beurteilung der internationalen Standortattraktivität. Ein rascher Breitbandausbau ist somit notwendig.

In der Schweiz kann beim Ausbau der modernen Breitbandnetze eine hohe Investitions- und Wettbewerbsdynamik festgestellt werden. Sowohl die Kabelnetzbetreiber als auch Swisscom im Verbund mit Elektrizitätsversorgungsunternehmen rüsten ihre Netze auf, um die notwendigen Bandbreiten auch in Zukunft bereit stellen zu können. Im Mobilfunk stehen mit der nächsten technologischen Generation (Long Term Evolution, LTE) weitere Plattformen zu Verfügung, um den zunehmenden Bandbreitenbedarf abzudecken.

Viele Unternehmen haben besonders in den letzten Jahren massiv in den Ausbau der Infrastrukturen investiert, dies wohl auch, weil durch das aktuelle Regulierungsregime ihre Investitionen nicht in Frage gestellt werden. Die Diskussion über andere Kostenberechnungsmethoden schafft nun eine hohe Rechts – und Investitionsunsicherheit, welche die weitere Entwicklung beeinträchtigen könnte.

Der Ausbau des Glasfasernetzes der Schweiz ist in vollem Gang. Die Mitglieder von Glasfasernetz Schweiz haben bereits 10% aller 3.9 Millionen Wohneinheiten in der Schweiz angeschlossen. Damit ist das für die Schweiz sehr wichtige Infrastrukturvorhaben auf guten Wegen, wie eine von uns in Auftrag gegebene Studie «Investition und Regulierung bei schnellen Internetzugängen»² zeigt; dies auch dank des heute geltenden Regulierungssystems.

Es mag sein, dass eine Änderung der Berechnungsmethode zu tieferen Vorleistungspreisen und damit auch zu tieferen Endkundenpreisen für Breitbandanschlüsse führen würde. Wir geben aber zu bedenken, dass ein sehr tiefes Preisniveau kaum Investitionen auslösen dürfte, weil die Erfolgsaussichten für potenzielle Investoren zu gering wären. Eine Änderung der Methode zur Berechnung der Vorleistungspreise könnte rein statisch betrachtet also attraktiv erscheinen, aus einer dynamischen Sicht indes ein grosses Risiko beinhalten.

Aus unserer Sicht stellen deshalb die Überprüfung und allfällige Anpassung der bestehenden Methoden zur Berechnung der Vorleistungspreise keine Priorität dar. Vielmehr ist darauf zu achten, dass der Breitbandausbau weiterhin in der bisherigen Dynamik stattfinden kann. Für Experimente mit neuen unerprobten Methoden besteht unseres Erachtens kein Raum.

² Vgl. http://www.glasfasernetz-schweiz.ch/GLAS/media/GLASMediaLibrary/Glasfasernetz_Schweiz_Vergleichsanalyse_DE-CH.pdf.

Fazit

In der Schweiz investieren mehrere Kabelnetzbetreiber, Energieversorgungsunternehmen und die Swisscom in den Breitbandausbau. Die Kabelnetzunternehmen erhöhen durch die Anwendung neuer Technologien laufend die Kapazitäten ihrer Netze. Zudem werden die Mobilfunkunternehmen den Datenverkehr bald zu Geschwindigkeiten anbieten können, welche mit denjenigen des heutigen Festnetzes vergleichbar sein werden. Eine der zentralen Bedingungen für diesen volkswirtschaftlich wichtigen Aufbau leistungsfähiger Infrastrukturen ist eine moderate, stabile Regulierung. Eine Änderung dieses Regulierungsrahmen würde die bisherige dynamische Entwicklung erheblich gefährden.

5 Fragebogen

Unter den nachfolgenden Ziffern findet sich der eigentliche Fragebogen. Bitte beachten Sie hierzu folgende Anmerkungen:

- Die Befragung richtet sich in erster Linie an Anbieterinnen von Fernmeldediensten. Sämtliche interessierten Organisationen sind jedoch eingeladen, sich zu den vorliegenden Fragen fachlich zu äussern.
- Falls nicht anders spezifiziert, wird die Grosshandelsstufe thematisiert.
- Der vollständig entbündelte Teilnehmeranschluss gemäss Art. 11 FMG wird mit TAL bezeichnet. Mit TAL wird daher, falls nicht anders spezifiziert, auf einen Anschluss über Doppelader-Metalleitung (v.a. Zweidraht-Kupfer) verwiesen.
- Marktteilnehmerinnen: Dieser Ausdruck umfasst die marktbeherrschende Anbieterin, alternative Fernmeldediensteanbieterinnen (FDA) als auch weitere Anbieterinnen, die auf dem betreffenden Markt tätig sind.
- Investitionen: Dieser Ausdruck bezieht sich im vorliegenden Kontext auf Investitionen in die Weiterentwicklung von Telekomnetzen.
- Unter Zugangsprodukten werden nachfolgend die Produkte gemäss Art. 11 FMG mit Ausnahme der Verrechnung des Teilnehmeranschlusses verstanden.

5.1 Ausgangslage

- F 1. 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:

a) *Preise müssen effizient sein*

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

Nur eine auf aktuellen Kosten basierende Preisregulierung stellt einen annehmbaren Kompromiss zwischen den kurzfristigen und langfristigen volkswirtschaftlichen Zielen dar.

Aktuelle Kosten leiten sich aus dem Gegenwartswert 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 Las-

ten der Betreiber anderer konkurrierender Plattformen (z.B. das Glasfasernetz auf Basis des Mehrfaseransatzes) erfolgen. Diese müssen weiterhin in der Lage sein, effiziente Investitionen amortisieren zu können. 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.

- F 2. Wie beurteilen Sie eine Anpassung der Preisregulierungsmethode, die nur auf TAL ausgerichtet ist? Bzw. welche Kriterien würden Sie für eine allgemein formulierte, produktneutrale Anpassung der Preisberechnungsmethode heranziehen?

Preise sollten konsistent sein. In diesem Sinne lässt sich aus dem in der Antwort auf F 1 enthaltenen Leitsatz b) ableiten, dass unterschiedliche Preisregulierungsmethoden letztlich auf eine Verzerrung hinauslaufen und damit dem Regulierungszweck nicht dienlich sind. Eine Anpassung der Preisregulierungsmethode, welche nur auf die TAL ausgerichtet ist, würde den wirksamen Wettbewerb, den das FMG als Ziel nennt, torpedieren.

- F 3. Art. 54 FDV liesse sich dahingehend anpassen, dass lediglich für TAL die Anforderung entfernt würde, den MEA-Ansatz zu verwenden. Wie würden Sie eine derartige Revision beurteilen? Sollte in diesem Fall bei der Kostenmodellierung eine Gesamtnachfrage, bestehend aus Glas- und Kupferanschlüssen, zur Dimensionierung des Kupferanschlussnetzes herangezogen werden?

Keine Bemerkung

- F 4. Derzeit werden bei der Preisberechnung mit Ausnahme der Verrechnung des Teilnehmeranschlusses Wiederbeschaffungskosten als **Kostenbasis**³ angesetzt. Theoretischer Hintergrund bildet auch das Modell der bestreitbaren Märkte, d.h. es werden Anreize gesetzt zur Duplizierung der betreffenden Infrastruktur.
- a. Würden Sie für bestimmte Kostenblöcke innerhalb einzelner Zugangsprodukte eine unterschiedliche Kostenbasis ansetzen? Würden Sie für Zugangsprodukte oder Wertschöpfungsstufen eine unterschiedliche Kostenbasis ansetzen?

Die in den bisherigen Diskussionen im Vordergrund stehende Kabelkanalisationsinfrastruktur ist durch verschiedene Anbieterinnen faktisch bereits mehrmals dupliziert worden. Aus diesem Grund verfügt unseres Erachtens keine Anbieterin über eine marktbeherrschende Stellung, die eine Preisregulierung rechtfertigen würde.

Im Falle einer Preisregulierung sollte aber weiterhin aktuelle Kosten, d.h. Neuwerte oder Tageswerte massgebend sein

³ Die Kostenbasis bezeichnet die Kosten, welche in einem ersten Schritt herangezogen werden. Es wird zwischen historischen Kosten und Wiederbeschaffungskosten unterschieden.

b. Was wären mögliche Kriterien zur Bestimmung der Duplizierbarkeit?

Wir sind der Ansicht, dass zur Bestimmung der Duplizierbarkeit keine allgemeinen Kriterien aufgestellt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass aus Endkundensicht nicht die Duplizierbarkeit der eingesetzten Produktionsmittel entscheidend ist, sondern die Auswahl an Diensten.

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

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 Kapitalanlageentscheidung bezweckt. Diese Informationsfunktion steht z.B. bei der Finanzberichterstattung (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 Nettobarwertes⁴. 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 abtossen 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.

⁴ 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.

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

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 (was in der Literatur als Averch-Johnson Effekt bezeichnet wird).

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

- d. Abgesehen von TAL können Kabelkanalisationen auch für neuere Übertragungsmedien wie Glasfasern genutzt werden. Ergäbe sich hieraus ein Problem, bspw. eine Verzerrung von Preissignalen, falls bei Kabelkanalisationen historische Kosten angesetzt würden?

Wir verweisen dazu auf unsere Antwort zu Frage c).

- F 5. Im Einzelnen setzt die ComCom kalkulatorische Wiederbeschaffungskosten an und berechnet die jährlichen Kapitalkosten mit der sog. *tilted annuity*⁵-Formel.
- a. Würden Sie für bestimmte Kostenblöcke innerhalb einzelner Zugangsprodukte eine unterschiedliche Kapitalkostenberechnungsmethode anwenden? Würden Sie für Zugangsprodukte oder Wertschöpfungsstufen eine unterschiedliche Kapitalkostenberechnungsmethode anwenden?

Die tilted Annuity-Formel stellt eine genügend genaue Approximation der ökonomischen Abschreibung dar und hat sich im Telekommunikationsmarkt bewährt. Eine Änderung drängt sich nicht auf. Vielmehr würden wir es begrüessen, wenn dieser Ansatz auch in der Stromversorgungsverordnung Berücksichtigung finden würde.

- b. Sehen Sie Anpassungsbedarf hinsichtlich der Kapitalkostenberechnungsmethode? Wie würden Sie die Methode anpassen?

Wir sehen keinen Anpassungsbedarf.

5.2 Investitionsanreize und Wettbewerbswirkungen

Gemäss dem Zweckartikel (Art. 1 FMG) sollen der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hoch stehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden. Dies sollte auch für die Zukunft gewährleistet sein. Die Investitionen von heute stellen sicher, dass der Zweckartikel auch zukünftig erfüllt werden kann.

⁵ $A = I \cdot \frac{WACC - dp}{1 - \left(\frac{1 + dp}{1 + WACC}\right)^T}$, wobei A für Annuität, WACC für den Kapitalkostensatz, I für die Investitionen, dp für die Preisänderungsrate und T für die Nutzungsdauer stehen.

- F 6. Mitentscheidend für Investitionsanreize und Wettbewerbswirkungen sind (relative) **Preise**.
- a. Welche Rolle spielt der Unterschied zwischen dem (Kupfer-)TAL-Preis und NGA-Anschlusspreisen (bei FTTx, DOCSIS 3.0, LTE u.ä.) hinsichtlich Investitionsanreizen?

Zum einen ist festzuhalten, dass die Investitionsanreize und Wettbewerbswirkungen sowohl von den relativen als auch von den absoluten Preisen abhängen.

Relative Preise entscheiden über die Frage, welche Technologien respektive Dienste von den Kunden bezogen werden. Von den absoluten Preisen hängt ab, ob die Kosten einer Investition getragen werden können. Aus Kundensicht geringe absolute und relative Preise können die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes insgesamt schwächen, da Investitionsanreize für den Ausbau der Infrastrukturen verloren gehen.

Wir plädieren dafür, dass grundsätzlich der Markt die notwendigen Lösungen bereit halten muss und nur an wenigen Stellen – wenn überhaupt – eine Preisregulierung als Korrektiv vorgesehen werden sollte.

Wie wir in unserer Antwort auf die Frage F 4 c dargelegt haben, zerstört ein tiefer TAL-Preis die Erfolgsaussichten von Investitionen in NGA Netze und ist daher abzulehnen. Auf Basis eines tiefen TAL-Preises sind die EVU nicht in der Lage, glasfaserbasierte Vorleistungsangebote bereit zu stellen, welche die Amortisation der Investitionen ermöglichen.

- b. Bitte erläutern Sie in diesem Zusammenhang die Rolle der Zahlungsbereitschaft von Endkunden für Angebote, die im Vergleich zu Angeboten über TAL eine deutlich höhere Übertragungsgeschwindigkeit von Daten und eine grössere Dienstvielfalt ermöglichen.

Heute lässt sich die zusätzliche Zahlungsbereitschaften für besonders breitbandige Dienste nicht abschliessend abschätzen. Erste empirische Studien deuten aber darauf, dass diese nicht hoch ist, was auch die relativ geringe Nachfrage nach besonders breitbandigen Anschlüssen in bereits ausgebauten Gebieten erklärt. So wurde in einer Studie für den EU-Raum eine zusätzliche Zahlungsbereitschaft von nur 5€ prognostiziert⁶.

- c. Wie würde eine steigende Preistendenz bei TAL die Investitionsanreize einerseits einer marktbeherrschenden Anbieterin und andererseits der weiteren Marktteilnehmerinnen beeinflussen? Welche Effekte auf die Konsumenten sind zu erwarten (Endkundenpreise, Qualität der Dienstleistungen u.ä.)?

Wir erwarten, dass ein steigender TAL-Preis die Migration auf moderne Breitbandnetze fördern würde. Steigen die Preise für den Kupferanschluss bei gleichbleibenden Preisen für die Glasfaseranschlüsse (und die Anschlüsse der Kabelnetzbetreiber), steigert dies die Attraktivität für die Kunden (und Diensteanbieter ohne eigenes Netz), auf moderne Breitbandnetze umzusteigen. Die Rentabilität der modernen Breitbandnetze und damit die Bereitschaft, in solche Netze zu investieren, würden damit erhöht.

- d. Wie würde eine sinkende Preistendenz bei TAL die Investitionsanreize einerseits einer marktbeherrschenden Anbieterin und andererseits der weiteren Marktteilnehmerinnen beeinflussen? Welche Effekte auf die Konsumenten sind zu erwarten (Endkundenpreise, Qualität der Dienstleistungen u.ä.)?

Wie oben bereits beschrieben, hängen die Investitionsanreize sowohl von den relativen als auch von den absoluten Preisen ab. Sinkende Preise für die regulierte TAL würden über die relative Preisrelation zu einer Senkung der Zahlungsbereitschaft für andere Zugangsarten (Coax, FTTH, etc.) führen, was deren Investitionserfolg schmälern würde. Langfristig würde dies, wie oben in der Antwort auf die

⁶ Vgl. http://www.glasfasernetz-schweiz.ch/GLAS/media/GLASMediaLibrary/Glasfasernetz_Schweiz_Vergleichsanalyse_DE-CH.pdf

Frage F 4 c. ausgeführt, zu einem erheblichen Investitionsrückgang und zu einer Verringerung der Qualität aller Infrastrukturen führen.

So hat die Musikindustrie mit Lancierung der Compact Disk die Preise für Schallplatten nicht gesenkt. Hätten sie dies getan, wären die Kunden nicht bereit gewesen, Compact Disks nachzufragen.

e. Sollten TAL-Preise regional differenziert werden? Bitte begründen Sie.

Keine Bemerkung

F 7. Es stellt sich zudem die Frage nach den Kosten eines **parallelen Betriebs** von Kupfer- und Glasfaseranschlussnetzen.

a. Welche zusätzlichen Kosten entstehen beim parallelen Betrieb von Kupfer- und Glasfaseranschlussnetzen? Was hat dies für Auswirkungen auf die Effizienz der Marktteilnehmerinnen?

Keine Bemerkung

b. Schwächt der parallele Betrieb der Kupfer- und Glasfaseranschlussnetze die Investitionsanreize?

Keine Bemerkung

c. Sollte es demnach der marktbeherrschenden Anbieterin erlaubt sein, ihr Kupferanschlussnetz abzuschalten? Wann? Was wären die Abschaltkriterien? Wie sollte ein allfälliger Abbau von Zentralen durchgeführt werden?

Keine Bemerkung

d. Würden die Endkundenpreise für Dienste mit derselben Leistung wie bei denjenigen über TAL nach der Abschaltung des Kupferanschlussnetzes in Abwesenheit einer Zugangsregulierung für die Glasfaseranschlussnetze steigen?

Die Kabelnetzbetreiber, die Mobilfunkbetreiber, die Swisscom und die EVU können auf Basis eigener Infrastrukturen den Breitbandausbau verwirklichen. Die EVU sind relativ neu auf dem Markt und müssen für Marktteilnehmer ohne eigenes Netz den Zugang zu den Glasfasernetzen zu attraktiven Preisen anbieten, um eine hohe Netzauslastung zu erreichen. Nur eine hohe Netzauslastung führt zu reduzierten Stückkosten. Die Kabelnetzbetreiber haben für Kunden, welche keine hohen Bandbreiten nachfragen, bereits massgeschneiderte Angebote bereitgestellt.

Es ist somit nicht davon auszugehen, dass die Endkundenpreise von TAL-basierten Diensten bei Abwesenheit einer Zugangsregulierung steigen würden. Der Wettbewerb auf den Endkundenmärkten wirkt sich auf den jeweiligen Vorleistungsmärkten disziplinierend aus.

F 8. Eine wichtige Rolle hinsichtlich effizienter Investitionen spielt generell die Minimierung von **Marktverzerrungen**.

a. Wie kann im Rahmen der TAL-Preisberechnungsmethode zusätzlich gewährleistet werden, dass möglichst keine Verzerrung des intramodalen Wettbewerbs⁷ stattfindet?

Keine Bemerkung

⁷ Der Begriff «intramodaler Wettbewerb» verweist im vorliegenden Zusammenhang auf den Wettbewerb auf einem bestimmten Telekomnetz. Üblicherweise wird dabei zwischen Fest-, Kabel- und Mobilfunknetzen unterschieden. Glas- und Kupferanschlussnetz werden teils demselben Modus (Festnetz) zugeordnet.

- b. Wie kann im Rahmen der TAL-Preisberechnungsmethode zusätzlich gewährleistet werden, dass möglichst keine Verzerrung des intermodalen Wettbewerbs⁸ stattfindet?

Wie in der Antwort auf die Frage F 1 festgehalten, müssen bei der Preisregulierung aktuelle Kosten simuliert werden. Nur aktuelle Kosten stellen sicher, dass die Betreiber der bestehenden Infrastrukturen weiterhin Anreize haben, in den deren Ausbau und Erhalt zu investieren. Eine Abweichung von diesem Grundsatz – etwa durch den Rückgriff auf die historischen Kosten – führt unweigerlich zu einer Verzerrung und damit einer erheblichen Schwächung oder gar Aushebelung des intermodalen Wettbewerbs.

- F 9. Die Vorhersehbarkeit bzw. stabile Entwicklung von Preisen ist ebenfalls ein Faktor bezüglich Investitionsanreize. Die Festschreibung von Preisen oder dem Instrumenteneinsatz im Voraus bietet Erwartungssicherheit, kann jedoch Regulierungsfehler begünstigen. Was ist Ihre Position hierzu?

Grundsätzlich sollen bei einer Preisregulierung aktuelle Kosten berücksichtigt werden, damit die Opportunitätskosten adäquat abgebildet werden. Nur so werden die Produktionsmittel (Arbeit, Kapital) effizient eingesetzt. Gleichwohl kann es sein, dass Produktionsmittel nicht immer kurzfristig frei gesetzt werden können, was einer Festschreibung von Preisen (zumindest über einen kurzen Zeitraum) nicht entgegen stehen dürfte.

Fehlende Vorhersehbarkeit ist aber nur ein Faktor, welcher die Investitionsanreize tangiert. Gerade in Wettbewerbsmärkten ist die Vorhersehbarkeit beschränkt. Dieses Risiko antizipieren denn auch die Investoren und verlangen daher auch eine entsprechende Rendite auf dem eingesetzten Kapital.

Die Regulierung ist ein gewichtigerer Faktor, welcher die Investitionsanreize beeinflusst. Gerade bei langlebigen Investitionsgütern kann bei einer Preisregulierung nur schon die Ankündigung einer veränderten Kapitalbasis (Kostenbasis) Unterinvestitionen auslösen. Aus diesem Grund ist die vorliegende Diskussion über alternative Kostenberechnungsmethoden dem weiteren Ausbau der modernen Breitbandnetze nicht gerade förderlich.

- F 10. Welche zusätzlichen Faktoren sollten bezüglich Investitionsanreize und Wettbewerbswirkungen im Hinblick auf die Erreichung des Zweckartikels beachtet werden?

Keine Bemerkung

5.3 Preisberechnungsmethoden für Zugangsprodukte

Bitte äussern Sie sich zu den nachstehenden Fragen anhand von Kriterien wie Verbrauchernutzen, Wettbewerbswirkungen, Investitionsanreizen und/oder Ihren eigenen Kriterien, welche Sie für wichtig befinden.

- F 11. Welches wäre zum jetzigen Zeitpunkt Ihres Erachtens die optimale Preisberechnungsmethode für TAL? Bitte beschreiben Sie die Methode hinreichend präzise, bspw. im Hinblick auf die zu verwendende Kostenbasis oder allfällige Anwendungsprobleme und begründen Sie Ihre Wahl.

Seit der Entbündelung der letzten Meile haben sich die behördlich festgelegten Zugangspreise gerundet zwischen CHF 18 und CHF 15 bewegt. Bemerkenswert ist, dass die Investitionsdynamik – insbesondere in Zusammenhang mit dem FTTH-Ausbau – von diesem Preisniveau nicht allzu stark betrof-

⁸ Der Begriff «intermodaler Wettbewerb» verweist im Gegensatz zum «intramodaler Wettbewerb» (vgl. Fussnote 7) im vorliegenden Zusammenhang auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Telekomnetzen. Üblicherweise wird dabei zwischen Fest-, Kabel- und Mobilfunknetzen unterschieden. Glas- und Kupferanschlussnetz werden teils demselben Modus (Festnetz) zugeordnet.

fen war. Der Markt scheint wohl diese Preisentwicklung nachvollziehen zu können. Eine starke Abweichung von der bisherigen Preisberechnungsmethode kann dieses Gefüge aber ins Wanken bringen und zu den oben beschriebenen Fehlanreizen oder gar zu einer Erlahmung der Investitionen in den Breitbandausbau führen.

5.3.1 Anchor Pricing

Bei Anchor Pricing würde beispielsweise bei der TAL ein bestimmtes Preisniveau eingefroren. Mögliche solche Ankerpunkte wären ein Durchschnitt des Preises der letzten Jahre oder der letzte regulierte Preis bei Inkrafttreten einer Verordnungsrevision.

F 12. Wie beurteilen Sie diese Methode? Was wären deren Auswirkungen?

Wir möchten nochmals unterstreichen, dass gerade die Unsicherheit bezüglich zukünftiger Regulierungsentscheide die Investitionsdynamik hemmen kann. Dies gilt insbesondere für die TAL, da deren Preisniveau die Investitionen in den Ausbau moderner Breitbandnetze beeinflusst.

Zur Frage F.11 wurde dargelegt, dass die regulierten TAL-Preise bis anhin wohl zu keiner Beschränkung der Investitionsdynamik in Zusammenhang mit dem Ausbau von modernen Breitbandnetzen geführt haben. Andererseits ist zu betonen, dass ein enger Marktbezug die Regulierungsfehler minimiert.

Eine Fixierung des TAL Preises auf Basis des Durchschnitts der letzten Jahre könnte zur Reduzierung der regulierungsseitig bedingten Unsicherheit beitragen.

F 13. Welche Probleme könnten bei der Anwendung von Anchor Pricing auftreten? Wie könnten diese Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

5.3.2 Discounted Cash Flow

Bei der Discounted Cash Flow (DCF-)Methode würde man beispielsweise für den TAL-Preis ein Geschäftsszenario für Kupferanschlussnetze erstellen, bei welchem die notwendigen Investitionen den voraussichtlichen Einnahmen gegenübergestellt werden. Damit können Nachfrageeffekte weitgehend berücksichtigt werden.

F 14. Wie beurteilen Sie diese Methode? Was wären deren Auswirkungen?

Keine Bemerkung

F 15. Welche Probleme könnten bei der Anwendung von DCF auftreten? Wie könnten diese Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

5.3.3 Gleitpfad

Ein Gleitpfad beispielsweise für den TAL-Preis würde bedeuten, dass der Preis ausgehend von einem bestimmten Niveau jährlich bis zu einem festgeschriebenen Zeitpunkt und Niveau sinken. Eine mögliche Begründung wäre eine über die Zeit real steigende relative Zahlungsbereitschaft der Endkunden für Dienstleistungen mit wesentlich höherer Bandbreite. Damit würde das Kupfer- relativ zum Glasfaseranschlussnetz an Wert verlieren und eine sinkende Preistendenz bei TAL rechtfertigen.

F 16. Wie beurteilen Sie diese Methode? Was wären deren Auswirkungen?

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Gleitpfadmodell zu einer im Voraus festgelegten jährlichen Absenkung (Gleitpfad) des TAL-Preises führen würde. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, lehnen wir eine Preissenkung für die TAL ab, da sie – um es noch einmal zu betonen – die Investitionen in den Ausbau der modernen Breitbandnetze hemmen würde. Modelle wie das Gleitpfadmodell führen unnötigerweise ein politisches Element in die Preisregulierung ein. Der Markt, und nicht die Politik,

sollte über die Geschwindigkeit der Investitionen und über die technologische Form von schnellen Netzen entscheiden.

- F 17. Falls ein Gleitpfad zur Anwendung käme, wie müsste dieser Ihrer Ansicht nach gestaltet sein? Bitte begründen Sie und äussern Sie sich zu Start- und Zielwert als auch zu der Länge des Gleitpfades und allfälligen Zwischenschritten.

Keine Bemerkung

- F 18. Ein möglicher Startwert für einen Gleitpfad wäre ein auf den geltenden Verordnungsbestimmungen basierender Preis. Als Zielwert könnten Betriebskosten (SRIC⁹) für TAL dienen.
- a. Wie beurteilen Sie einen solchen Startwert? Würden Sie dem Argument zustimmen, dass Preisbrüche bei TAL zum heutigen Zeitpunkt im Hinblick insbesondere auf die Investitionssicherheit zu vermeiden sind?

Keine Bemerkung

- b. Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Zielwert? Was wären denkbare Alternativen?

Keine Bemerkung

- c. Wie lange sollte der Gleitpfad sein? Bzw. nach welchen Kriterien sollte sich der Gleitpfad richten?

Keine Bemerkung

- d. Sollte der Gleitpfad linear oder nicht linear ausgestaltet sein? Bitte begründen Sie.

Keine Bemerkung

- e. Erschiene Ihnen ein nicht-linearer Gleitpfad, bei dem die Änderungen über die Zeit hinweg grösser werden, zielführend? Kann damit die Geschwindigkeit der Technologieanpassung beeinflusst werden?

Keine Bemerkung

- F 19. Welche Probleme könnten bei der Anwendung eines Gleitpfades auftreten? Wie könnten diese Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

5.3.4 Retail-Minus

Bei Retail-Minus werden vom Endkundenpreis die Kosten abgezogen, welche für einen effizienten Vertrieb/Verkauf eines Produkts anfallen. Ziel der Methode ist insbesondere die Verhinderung von *Margin Squeeze*¹⁰.

⁹ Bei SRIC (resp. SRIC+ zzgl. Gemeinkosten) bzw. kurzfristigen inkrementellen Kosten oder Grenzkosten werden die kurzfristig vermeidbaren Kosten identifiziert, wenn ein Unternehmen seine Produktionsmenge einer Nachfrageänderung anpasst. Da sich Gemeinkosten und Fixkosten kaum oder erst sprunghaft verändern, streben diese Kosten insbesondere bei Telekomnetzen in Richtung Betriebskosten.

¹⁰ Ein *Margin Squeeze* liegt vor, falls ein vertikal integriertes, marktbeherrschendes Unternehmen im Vergleich zu den Grosshandelspreisen tiefe Endkundenpreise ansetzt und effizienten alternativen Marktteilnehmerinnen das Angebot konkurrenzfähiger Produkte auf dem Endkundenmarkt verunmöglicht.

- F 20. Wie beurteilen Sie diese Methode? Was wären deren Auswirkungen? Was wäre für TAL speziell zu beachten?

Wir glauben nicht, dass ein Abzug vom Endkundenpreis den Vorleistungsmarkt für die TAL positiv beeinflussen wird. Insbesondere können wir nicht nachvollziehen, wie ein solcher Abzug anhand objektiver Kriterien getätigt werden soll.

- F 21. In der Schweiz ist für den Endkundenpreis mitunter die Preisobergrenze für den Teilnehmeranschluss von CHF 23.45 ohne MwSt. (Art. 22 FDV) massgebend. Sehen Sie hieraus Probleme für die Anwendung von Retail-Minus? Würde der TAL-Preis wesentlich verzerrt? Wie könnten allfällige Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

- F 22. Zunehmend werden Bündelprodukte nachgefragt, bei welchen Dienstleistungen des Fernsehens, Mobilfunkdienstleistungen, Internet und Festnetztelefonie kombiniert werden. Sehen Sie hieraus Probleme für die Anwendung von Retail-Minus? Wie könnten allfällige Probleme bei Bündelprodukten angegangen werden?

Keine Bemerkung

- F 23. Es besteht die Möglichkeit, Retail-Minus und LRIC nach folgender Preisregel zu kombinieren: $\text{Min}[\text{LRIC}, \text{Retail-Minus}]$, d.h. die Methode, mit welcher der tiefere Preis resultiert, wird angewandt. Mitunter könnte mit diesem Ansatz sowohl *Margin Squeeze* mit Retail-Minus als auch exzessive Preissetzung mit LRIC verhindert werden. Wäre ein solcher Ansatz einem reinen Retail-Minus-Ansatz vorzuziehen? Bitte begründen Sie.

Keine Bemerkung

- F 24. Welche weiteren Probleme könnten bei der Anwendung von Retail-Minus oder einer Kombination aus Retail-Minus und LRIC auftreten? Wie könnten diese Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

5.3.5 SRIC-LRIC-Mix

Die im Zusammenhang mit dem Gleitpfad (Ziffer 5.3.3) erläuterte SRIC-Methode könnte auch in Kombination mit LRIC angewendet werden. Bei letzterer Variante könnten in Abhängigkeit der Replizierbarkeit einer Anlage für unterschiedliche Kostenelemente unterschiedliche Kostenmassstäbe (SRIC oder LRIC) verwendet werden.

- F 25. Wie beurteilen Sie diese Methode insbesondere auch hinsichtlich der TAL? Was wären deren Auswirkungen?

SRIC-basierte Ansätze für Telekommunikationsnetze, welche erhebliche fixe und versunkene Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur decken müssen, sind nicht geeignet, um die notwendigen Investitionsanreize für deren Erneuerung und Betrieb (in Form von Ersatzinvestitionen) aufrecht zu erhalten. SRIC ist daher abzulehnen.

- F 26. Welche Kriterien sollten für die Bestimmung der Replizierbarkeit angewandt werden? Gäbe es statt der Replizierbarkeit alternative Kriterien für die Wahl des Kostenmassstabes?

Keine Bemerkung

- F 27. Welche Probleme könnten bei Anwendung eines SRIC-LRIC-Mix auftreten? Wie könnten diese Probleme angegangen werden?

Keine Bemerkung

5.3.6 Weitere Methoden

- F 28. Sehen Sie weitere empfehlenswerte, implementierbare Methoden? Bitte beschreiben Sie die Methoden hinreichend präzise, bspw. auch im Hinblick auf die zu verwendende Kostenbasis oder allfällige Anwendungsprobleme und begründen Sie.

Keine Bemerkung

5.4 Interkonnektion

- F 29. Wie erwähnt betrachtet die ComCom ab 2013 IP-basierte Interkonnektion als MEA zu PSTN. Denken Sie, dies widerspiegelt die Marktentwicklung in adäquater Weise?

Keine Bemerkung

- F 30. Im Bereich der Interkonnektion besteht als Folge der Umstellung auf IP-basierte Interkonnektion die Möglichkeit, die Verrechnung von Interkonnektionsleistungen auf Minutenbasis mit kapazitätsbasierten Entgelten¹¹ zu ersetzen. Wie beurteilen Sie diese Methode? Was wären deren Auswirkungen?

Keine Bemerkung

- F 31. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Preisregulierung bei Interkonnektion?

Keine Bemerkung

5.5 BAKOM-Ansatz eines modernen Telekomnetzes basierend auf NGN

Bei der Anwendung des MEA-Ansatzes stellt sich wie eingangs erläutert die Frage nach der modernsten Technologie für den Betrieb eines Fernmeldenetzes. In seiner Konsequenz verlangt der Ansatz unter anderem den totalen Neubau eines Netzes mit moderner Technologie zu simulieren. Ein solch neues Netz würde in seiner Transportarchitektur aus Kernnetz (Core Network), Konzentrationsnetz (Aggregation Network) und Zugangnetz (Access Network) bestehen. Bei Core und Aggregation Network wird typischerweise auch von NGN gesprochen, während das Access Network der Gruppe des NGA zugewiesen werden kann (vgl. Abbildung 1: Netzarchitektur).

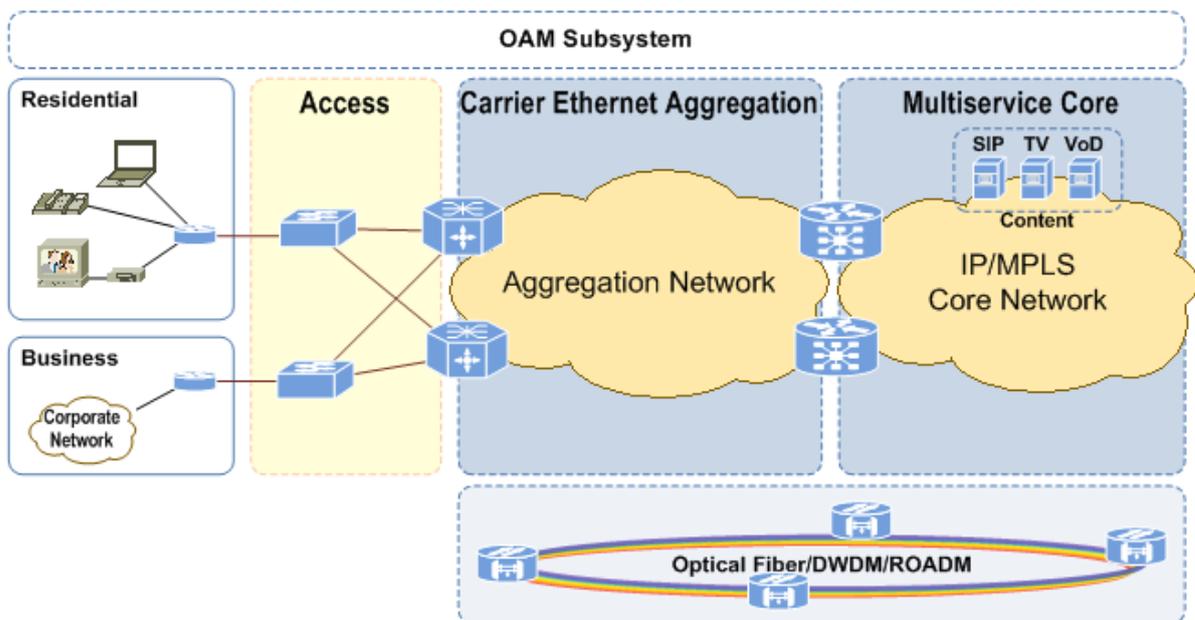


Abbildung 1: Netzarchitektur

¹¹ Engl. Capacity Based Charges (CBC)

Die drei Netztypen können in ihrem technologischen Aufbau grob wie folgt spezifiziert werden:

Core Network:

Layer 3 (Network):	IP/MPLS
Layer 2 (Data Link):	Carrier Class Ethernet, 10G/40G (künftig 100G)
Layer 1 (Physical):	[D]WDM / ROADM
Medium:	Glasfaser

Aggregation Network:

Layer 3 (Network):	IP/MPLS (evtl. MPLS-TP)
Layer 2 (Data Link):	Ethernet, 1G/10G (künftig 40G)
Layer 1 (Physical):	DWDM
Medium:	Glasfaser

Access Network: FTTH, P2P Ethernet, 30M/100M (künftig 1G)

Es erscheint angezeigt davon auszugehen, dass ein neu implementiertes NGN-Netz mindestens eine Kombination aus drei Diensten (Triple Play) ermöglichen muss. Diese wären IP-Telefonie (VoIP), IP-Fernsehen (IPTV) und Breitbandinternet. Weitere Dienste sollten mit der gewählten konkreten Umsetzung der Anforderungen an das neue Netz ohne wesentliche Änderungen des Aufbaus hinzugefügt werden können.

Eine geeignete Lösung zur Erfüllung dieser Ansprüche bildet eine funktionale Netzarchitektur nach dem Prinzip von IMS. Eine der Hauptfunktionen von IMS ist die Vereinfachung des Netzmanagements. Dazu trennt IMS die Kontroll- und die Transportfunktionen. Folglich kann IMS Einsparungen im Netzmanagement ermöglichen. Die Verwendung einer gemeinsamen Dienst-Plattform bietet zudem günstige Voraussetzungen für Verbundvorteile. Bei der Einführung von neuen Diensten sollte die Investitionsschwelle daher tiefer liegen.

Zusätzlich ergeben sich in Bezug auf die Interkonnektion Anforderungen in technischer, rechtlicher und funktionaler Hinsicht an dieses moderne Telekomnetz. Sie sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Funktionsgruppe	Anforderungen bzgl. Interkonnektion
Transportfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstunabhängiger Transport • Offene Schnittstellen • End-to-End QoS
Kontrollfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Portabilitätsfähigkeit • Sitzungsinitiierung • Anwendungsdienst • Zulassungskontrolle • Sicherheit
Anwendungsfunktionen/Dienste	<ul style="list-style-type: none"> • Echtzeit (z.B. VoIP) • Streaming (z.B. IPTV) • Nicht in Echtzeit (z.B. IM) • Multimedia (z.B. IMS)
Nutzerprofilfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> • OSS-Schnittstelle • Parametrierung von Austauschdaten • Identitätsverwaltung
Gesetzliche Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Notrufe • Standortidentifikation • Legales Abhören • Datenschutz • Sicherheit/Integrität des Netzes • Offener Zugang

Tabelle 1 Anforderungen bezüglich Interkonnektion

Es liegt nahe, dass ein derartiges Netz Zuverlässigkeit und Redundanz gewährleisten sollte. Diese qualitativen Anforderungen dürften in Zukunft mit einer sehr geringen Anzahl von Interkonnektionsstandorten (Points of Interconnection [PoI]) erfüllt werden können. Zwei bis drei PoI pro NGN könnten ausreichen.

Hinweis: Diese sehr grobe Darstellung des Aufbaus und der Anforderungen eines neuen Telekommunikationsnetzes wird Anfang Februar durch einen Anhang mit dem Titel «BAKOM-Ansatz eines modernen Telekommunikationsnetzes basierend auf NGN» ergänzt beziehungsweise zusätzlich erläutert. Der Anhang wird auf der Website des BAKOM an gleicher Stelle zu finden sein wie dieser Fragebogen.

F 32. Wie weit stimmen Sie dem Aufbau und den Anforderungen in obiger Darstellung und dem erwähnten Anhang zu? Bitte erläutern Sie abweichende Vorstellungen.

Keine Bemerkung

F 33. Bitte stellen Sie Ihre Antwort zu Frage 32 in Zusammenhang mit der Kostenmodellierung.

Keine Bemerkung

F 34. Die ComCom hat in ihrer Verfügung vom 7. Dezember 2011 festgestellt, dass den verordnungsrechtlichen Vorgaben in Zukunft nur noch mit der Verwendung von NGN und NGA nachgekommen werden könne.

a. Welche Auswirkungen hat diese Ankündigung auf das Angebot von Interkonnektionsschnittstellen?

Keine Bemerkung

b. Welche weiteren Auswirkungen könnte diese Feststellung auf die Marktteilnehmerinnen haben?

Keine Bemerkung

5.6 Bemerkungen

Bitte äussern Sie allfällige weiteren Bemerkungen.

Keine weiteren Bemerkungen

Referenzen

- [1] Bundesrat (2010): *Evaluation zum Fernmeldemarkt: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats KVF-S vom 13. Januar 2009 (09.3002)*.
<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de>.
- [2] Bundesrat (2011): *11.3931: Diskriminierungsfreier Netzzugang in der Telekommunikation: Interpellation - Lombardi Filippo; Fraktion CVP/EVP/glp*.
- [3] SR 784.101.1 Verordnung über Fernmeldedienste vom 9. März 2007 (FDV).
- [4] ComCom (2011): *Verfügung der Eidgenössischen Kommunikationskommission ComCom vom 7. Dezember 2011 betreffend Interkonnektion, Zugang zur vollständig entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und Kollokation*.
<http://www.comcom.admin.ch/themen/00500/00782/index.html?lang=de>.
- [5] SR 784.10 Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG).