



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	5
3.1	Generelle Empfehlungen	5
3.2	Zugang zu Kabelkanalanlagen	7
3.3	Zugang zur Kupferanschlussleitung.....	8
3.4	Interkonnektion.....	12
3.5	Bitstromzugang	13
3.6	Mietleitungen.....	13

1 Angaben zur eingebenden Partei

Firma / Organisation: **Swisscom (Schweiz) AG**

Ansprechpartner: **Stauffer Michael**

Strasse: **Alte Tiefenaustrasse 6**

PLZ, Ort: **3048 Worblaufen**

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?

In der Zeit vom 16. Januar bis zum 16. März 2012 führte das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) eine öffentliche Expertenbefragung betreffend Methoden für die Bestimmung von regulierten Vorleistungen in der Telekommunikation durch. Zu diesem Zweck veröffentlichte es am 13. Januar 2012 einen Fragebogen, welcher sich mit verschiedenen Preisberechnungsmethoden zur Bestimmung der regulierten Vorleistung Teilnehmeranschlussleitung (Kupferanschluss; TAL) auseinandersetzt. Insgesamt 15 Stellungnahmen wurden eingereicht. Dabei sprachen sich zehn Vernehmlassungsteilnehmer für den in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) vorgeschriebenen Ansatz der aktuellen Kosten aus. Nur vier machten sich für den Ansatz der historischen Kosten (Buchwerte) stark - der Preisüberwacher, die Fernmeldedienstanbieterinnen (FDA) Sunrise und VTX (die beide im Festnetzbereich über kein eigenes Anschlussnetz verfügen) sowie ein von Sunrise beauftragtes Beratungsbüro.

Im Mai 2012 hat das BAKOM die vorliegend zur Diskussion gestellte Studie des Wissenschaftlichen Institutes für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) veröffentlicht, welche alternative Methoden zur Preisregulierung analysiert. Das WIK ortet Probleme bei der Umsetzung des gesetzlich vorgeschriebenen Diskriminierungsverbots. So bestehe die Gefahr, dass bei rückläufiger Nachfrage nach Kupferanschlüssen FDA wie etwa Sunrise auf den Endkundenmärkten trotz kostenorientierter Kupfer-TAL-Preise nicht konkurrieren könnten. Das WIK empfiehlt deshalb, die nach den Grundsätzen der Kostenorientierung bestimmten Vorleistungspreise bei Bedarf mittels eines entsprechenden Abschlages auf den Endkundenpreisen (Retail-Minus Ansatz) zusätzlich zu senken. Wenn die Endkundenpreise (aufgrund des sich abzeichnenden verschärften Preiswettbewerbs) fallen, sollten die Anbieter ohne eigenes Anschlussnetz auch von tieferen Vorleistungspreisen profitieren können. Weiter schlägt das WIK vor, dass bei der Preisberechnung für Kabelkanalisationen historische Kosten zur Anwendung kommen sollen. Zudem spricht es sich dafür aus, dass auch bei der Bestimmung des TAL-Preises die Kabelkanalisationen mit ihren historischen Kosten einfließen sollen und zur Umsetzung des MEA-Ansatzes (Glas statt Kupfer) der Preis auf Basis von "Wertschätzungen" ermittelt werden soll. Sinn und Zweck der Empfehlungen des WIK sind somit zusätzliche Preissenkungen zugunsten der von der Preisregulierung profitierenden FDA ohne eigenes Anschlussnetz.

Die Empfehlungen des WIK stehen in einem offensichtlichen Widerspruch zu den Ergebnissen der öffentlichen Expertenbefragung des BAKOM, auf welche die Studie des WIK mit keinem Wort eingeht. So werden die Marktverhältnisse in der Schweiz weitgehend ignoriert. Das WIK erwähnt zwar einen Nachfragerückgang bei den PSTN/ISN Anschlüssen, verschweigt aber die gleichzeitige Zunahme der Nachfrage nach Breitband- und Telefonanschlüssen anderer Netzbetreiber (Kabelnetzbetreiber, Mobilfunkbetreiber). Die Nachfrage verteilt sich somit auf mehrere Anbieter, die eigene Netze haben. Genau diese Marktentwicklung belegt den netzbasierten Wettbewerb in der Schweiz, was die vom WIK empfohlene «Feinjustierung» der Preisregulierung grundsätzlich in Frage stellt¹.

Die Studie des WIK weist weitere fundamentale Versäumnisse auf: Zwar wird auf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Kostenmethoden auf den inter-modalen Wettbewerb hingewiesen, aber es wird nicht einmal annähernd erklärt, warum eine Preisregulierung bei den Kabelkanalisationen aufgrund historischer Kosten den netzbasierten Wettbewerb oder das Investitionsverhalten der Netzbetreiber nicht beeinträchtigen soll. So wird etwa nicht berücksichtigt, dass die Kabelnetzbetreiber in der Schweiz über eigene Kabelkanalisationen verfügen, welche im geringeren Umfang beschrieben sein dürften als diejenigen der Swisscom oder der Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Würde nun für die Preisregulierung neu auf historische Kosten abgestellt, müssten die Kabelnetzbetreiber wohl Sonderabschreibungen vornehmen und würden von weiteren Investitionen Abstand nehmen. In

¹ Aus diesem Grund greift auch die Argumentation des WIK zur Problematik von FL-LRIC angesichts schrumpfender Nachfrage (S. 63 ff. der WIK-Studie) zu kurz. So ist nicht allein die Nachfrage nach kupferbasierten Telekommunikationsdiensten massgebend. Vielmehr muss auf die Gesamtnachfrage abgestellt, d.h. die Zunahme der Nachfrage nach anderen Anschlussarten berücksichtigt werden. Bei der kostenorientierten Berechnung des TAL-Preises wird deshalb gemäss der geltenden Praxis davon ausgegangen, dass die Kanalisation nicht nur durch Kupfer- sondern auch durch Glasfaseranschlüsse genutzt wird (vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2969/2010, E. 29.3, S. 142 ff.).

diesem Zusammenhang muss auch festgehalten werden, dass Swisscom im Rahmen der abgeschlossenen FTTH-Kooperationen die eingesetzten Kabelkanalisationsanlagen - entgegen den Ausführungen des WIK auf S. 88 der Studie (und des dort in Fussnote 94 zitierten Bundesratsberichtes) – gemäss den in Art. 54 Abs. 2 FDV vorgesehenen Wiederbeschaffungswerten angesetzt hat.

Im Übrigen fällt auf, dass die neueste wissenschaftliche Literatur zu ganz anderen Ergebnissen als das WIK kommt. So zeigen etwa Bourreau et. al.² auf, dass die vom WIK aufgestellten Modellannahmen schwerwiegende Fehler enthalten. Dabei wird insbesondere bemängelt, dass das WIK das Verhältnis von Vorleistungs- und Endkundenpreisen nicht berücksichtigt habe. Die Autoren zeigen auf, dass tiefe Vorleistungspreise tiefere Endkundenpreise nach sich ziehen und daher die Ertragsaussichten von Investitionen in Breitbandnetze verringert werden. Entgegen den Berechnungen des WIK kommen sie zum Schluss, dass unter Berücksichtigung dieser dynamischen Komponenten die Investitionen insgesamt erheblich zurückgehen werden. Auch für den in der vorliegenden Studie des WIK vorgestellten Ansatz gilt dies uneingeschränkt, da an keiner Stelle auf die Auswirkungen tieferer TAL-Preise auf die Endkundenpreise konkurrierender Plattformen (Kabel, FTTH) eingegangen wird.

Die vom WIK empfohlenen Massnahmen würden letztlich dazu führen, dass FDA ohne eigenes Anschlussnetz mit ihrem Geschäftsmodell im Wettbewerb gegenüber den Netzbetreibern bevorteilt würden. Einen solchen einseitigen Schutz sieht das Fernmeldegesetz aber nicht vor. Vielmehr hat der Gesetzgeber der Förderung des Infrastrukturwettbewerbs einen hohen Stellenwert eingeräumt³.

3 Empfehlungen

Hier können Sie Stellung zu den Empfehlungen von WIK nehmen:

3.1 Generelle Empfehlungen

1. Entsprechend dem Auftrag des vorliegenden Gutachtens sind regulierungspolitische Handlungsoptionen mit Blick auf den bestehenden gesetzlichen Rahmen in der Schweiz identifiziert und entwickelt worden. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Umsetzung einzelner Empfehlungen eine Anpassung des bestehenden verordnungsrechtlichen Rahmens erforderlich macht.

Die Studie des WIK wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die Identifizierung und Entwicklung von regulierungspolitischen Handlungsoptionen „mit Blick auf den bestehenden gesetzlichen Rahmen in der Schweiz“, hätte eine vertiefte rechtliche Analyse der Fernmeldegesetzgebung in der Schweiz bedingt, die das WIK aber nicht vorgenommen hat. Nur so ist es zu erklären, dass das WIK im Zusammenhang mit dem angeblichen Problem der Preis-Kosten-Schere (PKS) und dem MEA-Ansatz bei der Berechnung des TAL-Preises Empfehlungen abgibt, für welche das geltende FMG – wie nachfolgend in den Bemerkungen zu den Empfehlungen 2 – 4 und den Empfehlungen 10 – 27 noch gezeigt wird – keine genügende Grundlage enthält.

2. Der auch im Fernmeldegesetz der Schweiz verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung sollte auch bei der Zugangspreiskontrolle Berücksichtigung finden. Dazu sollte die preisliche Nichtdiskriminierung insbesondere in Form von PKS bei der Festlegung von Zugangspreisen als Nebenbedingung gelten. Neben dem Grundsatz der Kostenorientierung müssen Vorleistungspreise auch der Bedingung genügen, dass sie PKS-frei sind. Die Preissetzungsfreiheit der marktbeherrschenden Anbieterin bleibt so erhalten und wird sogar flexibler.

Gemäss den Empfehlungen 2 – 4 sollen die Zugangspreise, insbesondere der TAL-Preis, nicht bloss kostenorientiert, sondern mit Hilfe eines Retail-Minus-Ansatzes so festgelegt werden, dass eine sonst mögliche PKS ausgeschlossen werden kann. Diesen präventiven Regulierungsansatz begründet das WIK insbesondere mit den angeblichen Schwächen des in der Schweiz gemäss FMG und Kartellgesetz (KG) geltenden ex-post-Regimes (vgl. dazu die WIK-Studie, S. 18 ff.). Als Beleg dafür verweist das WIK auf das bis heute einzige PKS-Verfahren der Wettbewerbskommission (WEKO) betreffend Preispolitik Swisscom xDSL (Kosten-Preis-Schwere), das zurzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig ist. Pro Forma wird zwar darauf hingewiesen, dass die entsprechende Verfügung der WEKO vom 19. Oktober 2009 noch nicht rechtskräftig sei. Dieser Hinweis hindert das WIK allerdings nicht, auf S. 19 seiner Studie auszuführen, dass infolge der langen

² BOURREAU/CAMBINI/DOGAN: "Access pricing, competition, and incentives to migrate from "old" to "new" technology", 2011.

³ Vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-300/2010, E. 6.5. und 6.6, S. 36 ff.

Verfahrensdauer und der noch immer nicht abgeschlossenen gerichtlichen Überprüfung „die Marktverhältnisse, der Wettbewerb und die Wettbewerbsergebnisse seit nahezu einem Jahrzehnt durch diskriminierendes Preisverhalten verzerrt [...] und damit langjährig volkswirtschaftlicher Schaden eingetreten“ sei. Mit dieser Behauptung unterschlägt das WIK, dass der Nachweis des angeblich diskriminierenden Preisverhaltens von Swisscom Gegenstand des gerichtlichen Überprüfung ist und somit noch nicht feststeht und dass die WEKO selber in der angefochtenen Verfügung zum Schluss gelangt ist, dass die PKS (die sich im Übrigen auf eine nicht regulierte Vorleistung bezogen hat) nur bis Ende 2007 bestanden hat (vgl. dazu die WEKO-Verfügung vom 19.10.2009, Rz 259 sowie Ziffer 2 des Verfügungsdispositivs). Diese offensichtlich falschen Behauptungen des WIK lassen Zweifel an der wissenschaftlichen Sorgfalt und Neutralität der Gutachter aufkommen.

Abgesehen davon muss das WIK auf S. 78 f. seiner Studie selber zugeben, dass eine PKS zwar ein denkbare Verhaltensmuster darstellt, wenn die marktbeherrschende Anbieterin ein strategisches Interesse an Foreclosure hat, dass aber im Bereich regulierter Vorleistungen ein derartiges Marktverhalten in der Schweiz bislang nicht erwiesen ist und es auch noch nie zu einem entsprechenden Verfahren gekommen ist. Die vom WIK monierte PKS-Gefahr stellt mit anderen Worten ein rein theoretisches Problem dar, das keine Verschärfung der Preisregulierung rechtfertigt. Swisscom hat kommerziell gar keinen Anreiz, die Bezüger regulierter Vorleistungen mittels PKS aus dem Markt zu verdrängen. Diese FDA bedienen Kundengruppen, welche sich nicht Swisscom zugehörig fühlen und ansonsten zu den Kabelnetzbetreibern oder anderen Anbietern abwandern würden. Durch das Angebot von Vorleistungen kann Swisscom eine höhere Netzauslastung erzielen, was zu sinkenden Stückkosten führt, und so letztlich auch zusätzliche Einnahmen generieren.

Für die behördliche Festlegung von „PKS-freien“ Zugangspreisen würde im Übrigen im FMG eine genügende gesetzliche Grundlage fehlen. Nach Art. 11 Abs. 1 FMG müssen marktbeherrschende Anbieterinnen anderen Anbieterinnen die in diesem Absatz aufgeführten Zugangsdienste zu „kostenorientierten Preisen“ anbieten. Die vom WIK empfohlene Festlegung „PKS-freier“ Zugangspreise würde über diese Verpflichtung hinausgehen, indem die Zugangspreise im Verhältnis zu den relevanten Endkundenpreisen der marktbeherrschenden Anbieterin so festgelegt werden müssten, dass sie den auf die Zugangsdienste angewiesenen FDA auf dem Endkundenmarkt eine genügende Marge garantieren würden⁴. Die Festlegung „PKS-freier“ Preise würde mit andern Worten bedingen, dass für bestimmte Zugangsdienste wie z.B. die TAL, unter Umständen ein Preis festgelegt werden müsste, der tiefer wäre als ein kostenorientierter Preis.

Auf S. 17 seiner Studie argumentiert das WIK sinngemäss, dass die Prüfung des Vorliegens einer PKS als Nebendingung der Prüfung der kostenseitigen Angemessenheit eines Zugangspreises auf den im FMG enthaltenen Nichtdiskriminierungsgrundsatz (Verpflichtung, die Zugangsdienste „auf nicht diskriminierende Weise“ anzubieten) abgestützt werden könne. Für eine solche Auslegung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes fehlt indessen jegliche Grundlage. So war weder in den bundesrätlichen Botschaften noch in den parlamentarischen Beratungen des FMG die PKS-Problematik ein Thema. Es fehlt also ein Beleg dafür, dass der Gesetzgeber der Konkurrenz von Swisscom mit gezielten regulatorischen Massnahmen auf dem Endkundenmarkt eine genügende Marge sicherstellen wollte. Dafür wäre letztlich eine klare Regelung auf Gesetzesstufe nötig gewesen, wie sie etwa in Deutschland im § 28 des Telekommunikationsgesetzes enthalten ist.

Doch selbst wenn sich aus Art. 11 Abs. 1 FMG ein PKS-Verbot ableiten liesse, heisst dies noch lange nicht, dass aufgrund des FMG eine mögliche PKS im Rahmen der Preisregulierung präventiv bekämpft werden könnte. Gemäss Art. 58 ff. FMG wäre es vielmehr Aufgabe des BAKOM, gegen einen Verstoss gegen das PKS-Verbot mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen vorzugehen. Dabei wäre gestützt auf Art. 58 Abs. 5 FMG in klaren Fällen auch ein sofortiges Einschreiten mittels vorsorglicher Massnahmen möglich.

Für die Umsetzung der Empfehlungen 2 – 4 fehlt somit im FMG eine genügende gesetzliche Grundlage.

⁴ In seinem ersten Bericht zur Evaluation des Fernmeldemarktes vom 17.9.2010 (Kap. 4.4.5.3.3, S. 73; in der WIK-Studie mit „Bundesrat [2010] zitiert) unterscheidet der Bundesrat denn auch bei der Darstellung der Preisberechnungsmethoden zwischen „Kostenorientierung“ und „Retail-Minus“. Die diesem Befund widersprechenden Ausführungen auf S. 85 der WIK-Studie, wonach die Kompatibilität von Kostenorientierung und Retail Minus sich aus Art. 60 FDV ergebe, verkennen den Inhalt der in Art. 11 Abs. 1 lit. c FMG aufgeführten Zugangsform „Verrechnen von Teilnehmeranschlüssen des Festnetzes“. Die parlamentarische Debatte zu dieser Zugangsverpflichtung zeigt nämlich deutlich, dass das Parlament die vom WIK (auf S. 21 der Studie) angenommene Access-Resale-Verpflichtung ganz bewusst abgelehnt hat. Mit der Zugangsform „Verrechnen von Teilnehmeranschlüssen des Festnetzes“ wollte der Gesetzgeber nicht den Wettbewerb um Fernmeldeanschlüsse fördern, sondern bloss sicherstellen, dass Endkunden, die mittels Carrier Preselection den Anbieter für Telefonedienste gewechselt haben, für Anschluss und Verkehr nur noch eine Rechnung (vom selected Carrier) erhalten und so die Position der FDA im Wettbewerb um Telefonedienstleistungen stärken. Mit dem in Art. 60 Abs. 2 lit. a und b FDV umschriebenen „Minus“ sollen deshalb nicht dem selected Carrier auf dem Endkundenmarkt für Festnetzanschlüsse eine genügende Marge garantiert, sondern bloss die mit der Verrechnung des Anschlusses für Swisscom verbundenen Kosten abgegolten werden.

3. Zur praktischen Durchführung des PKS-Tests empfehlen wir, einen Retail Minus-Ansatz einzusetzen. Soweit es um eine Vielzahl von Endnutzerpreisen geht, die mit einer bestimmten Vorleistung produziert werden, empfehlen wir den Retail Minus-Abschlag nicht auf die einzelnen Endnutzerpreise des Incumbents zu berechnen, sondern auf einen relevanten Warenkorb. Eine allfällige Anpassung der Vorleistungsentgelte erfolgt dann nur, wenn der Incumbent den Durchschnittspreis dieses Warenkorbs verändert, nicht jedoch bei jeder Änderung einzelner Preise.

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 2 und die Antworten von Swisscom zu den Fragen F 20 – F 24 im Rahmen der öffentlichen Expertenbefragung des BAKOM vom Frühjahr 2012.

4. Für die Bestimmung der abzuziehenden Kosten bei Anwendung des Retail Minus-Ansatzes sollte insbesondere hinsichtlich der Kupfer-TAL der Maßstab des Equally Efficient Operator gelten. Als Folge können die Kostendaten des Incumbent Verwendung finden, so dass der Incumbent Rechtssicherheit bei seiner Preissetzung hat, da das Vorliegen der PKS von seinen eigenen Kostendaten abhängt.

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 2.

3.2 Zugang zu Kabelkanalanlagen

5. Bei Kabelkanalanlagen stellt sich nicht die Frage eines Infrastrukturwettbewerbs, insbesondere mit Blick auf die abgeschlossenen Kooperationsmodelle für den FTTH-Ausbau. Außerdem handelt es sich um Infrastrukturelemente, die wenig Innovationspotential aufweisen. Daher ist für die Preisbestimmung eine Bewertung auf Basis der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten hier grundsätzlich denkbar und vertretbar.

Die Übertragung fernmeldetechnischer Daten zur Erbringung von Fernmeldediensten ist im Anschlussnetz nicht auf unterirdische Einrichtungen angewiesen. Aus Endkundensicht stellt sich die Frage des Innovationspotentials von Kabelkanalanlagen daher nicht. Gleichwohl ist dieses technisch vorhanden; so ist etwa das „Micro-Trenching“ zu nennen, bei dem Kabel direkt in den Strassenasphalt gefräst werden. Solche Innovationen werden aber aufgrund administrativer Vorschriften oftmals vom Durchbruch abgehalten. Wird nun eine Preisregulierung auf Basis historischer Kosten erwogen, ist wohl damit zu rechnen, dass alternative Methoden kaum mehr zur Anwendung kommen werden.⁵ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der FTTH-Kooperationen Swisscom ihre Kabelkanalisationseinrichtungen nach Massgabe der Wiederbeschaffungswerte angesetzt hat (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 2 dieser Stellungnahme). Eine vom WIK als wesentlich eingestufte Begründung für den Ansatz der historischen Kosten basiert also auf falschen Annahmen und ist somit nicht stichhaltig.

6. Für den Fall, dass die zu bestimmenden Kosten als Grundlage eines Preises für von alternativen FDA nachgefragte Kabelkanalanlagen dienen sollen, schlagen wir deshalb die historischen Kosten des Unternehmens, das die nachgefragten Anlagen zur Verfügung stellt, vor.

Im Rahmen der öffentlichen Expertenbefragung des BAKOM vom Frühjahr 2012 hat sich Swisscom dazu ausführlich geäußert. An dem damals vertretenen Standpunkt wird uneingeschränkt festgehalten.

7. Wir sehen keinen Nachteil darin, wenn diese Kosten regional differenziert festgestellt werden.

Eine regionale Differenzierung der Vorleistungspreise für Kabelkanalisationen wird von Swisscom abgelehnt. Aufgrund von Skalenvorteilen würden insbesondere dicht besiedelte Gebiete von günstigeren Preisen für die Benutzung der Kabelkanalisationen profitieren. Wie die Erfahrungen im Rahmen der FTTH-Kooperationen zeigen, sind aber gerade in diesen Gebieten zusätzliche Kapazitäten eher rar. Umgekehrt würden in ländlicheren Regionen, wo zusätzliche Kapazitäten eher vorhanden sind, die Preise ansteigen, was eine Breitbanderschliessung dieser Regionen für die Anbieter unattraktiver machen würde. Der Wettbewerb in den Randregionen würde damit zum Erliegen kommen.

Wenn die regional unterschiedlichen Kosten für Kabelkanalisationen nicht als Input in die Kostenberechnung für andere Zugangsdienste einfließen (vgl. dazu S. 97 der WIK-Studie), sprechen neben den erwähnten polit-ökonomischen Vorbehalten auch die zu erwartenden Investitionsverzerrungen zwischen den Vorleistungsprodukten (sogenannte „Kosten-Kosten Scheren“), gegen diese Empfehlung. Eine Anbieterin, welche in einer Region beispielsweise Mietleitungen auf Basis des Vorleistungsproduktes „Mietleitungen“ vermarktet, steht mit Anbieterinnen

⁵ Siehe auch <http://www.openaxs.ch/de/news/innovationen.php?navanchor>.

in Konkurrenz, welche Mietleitungen auf Basis von zugemieteten Kanalisationsanlagen anbieten. Wenn – wie vom WIK vorgeschlagen – der Zugang zu den Kanalisationsanlagen zu den regional (günstigeren) Kosten angeboten werden soll, würden die Anbieterinnen, welche das Vorleistungsprodukt „Mietleitungen“ beziehen, benachteiligt, wenn die für das Mietleitungsprodukt genutzten Kabelkanalisationen zu den höheren durchschnittlichen Kosten einfließen würden. Diese Anbieterinnen hätten im Falle von Kapazitätsengpässen bei den Kabelkanalisationsanlagen kaum Aussicht auf eine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse und würden daher aus dem Markt ausscheiden.

Abgesehen davon wäre die Umsetzung dieser Empfehlung mit grössten Schwierigkeiten verbunden, sind doch regional differenzierte Erhebungen bzw. Auswertungen zu Preisen, Kosten und Mengengerüsten wenn überhaupt nur beschränkt möglich.

8. Für den Fall, dass die Kosten der Kabelkanalanlagen als Input bei der Bestimmung der FL-LRIC für FTTH-Anschlüsse im Rahmen des MEA-Ansatzes für die Kupfer-Anschlussleitung zu verwenden sind, gibt es zwei Optionen. Der konzeptionell vorzuziehende Ansatz ist der Brownfield-Ansatz als Durchschnitt von FL-LRIC und historischen Kosten als Proxy für die konzeptionell vorzuziehenden SRIC+.

Auch hier hält Swisscom an ihrer Position fest, dass der in der Schweiz vorherrschende netzbasierte Wettbewerb nur sichergestellt werden kann, wenn die regulierten Preise wie bisher auf aktuellen Kosten basieren.

9. Als weniger aufwendiger Ansatz kämen auch hier die historischen Kosten der Unternehmen in Frage.

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 8.

3.3 Zugang zur Kupferanschlussleitung

10. Für künftige Regulierungsentscheidungen über die Preise für den Zugang zur Kupfer-TAL sollte den relevanten Kosten ein voll ausgebautes Glasfaseranschlussnetz als Modern Equivalent Asset des Kupferanschlussnetzes zugrunde gelegt werden.

Diese Empfehlung steht in einem offensichtlichen Widerspruch zum FMG. Bekanntlich hat der Gesetzgeber anlässlich der letzten Gesetzesrevision eine technologieneutrale Zugangsregulierung bewusst abgelehnt und die Verpflichtung zur vollständigen Entbündelung des Teilnehmeranschlusses auf das Kupferanschlussnetz beschränkt (Art. 11 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 3 lit. d^{bis} FMG). Wenn nun für die Berechnung des TAL-Preises in Anwendung des MEA-Konzeptes (das in Art. 54 Abs. 2 FDV, d.h. bloss Verordnungsstufe verankert ist) in Zukunft davon ausgegangen würde, dass ein neu in den Markt eintretender Anbieter nicht mehr ein Kupferanschlussnetz, sondern ein entsprechendes Glasfasernetz aufbauen würde, würde der Kostenberechnung in der Modellwelt eine Annahme zugrunde gelegt, deren Umsetzung in der Realität dazu führen würde, dass die marktbeherrschende Anbieterin diesbezüglich nicht mehr der FMG-Zugangsregulierung unterstehen würde. Die Empfehlung würde mit andern Worten zum widersinnigen Ergebnis führen, dass die Kosten eines regulierten Zugangsdienstes aufgrund der Kosten eines vom Gesetzgeber bewusst von der Regulierung ausgenommen Dienstes berechnet werden müssten. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Empfehlung wäre deshalb eine technologieneutrale Zugangsregulierung, welche der Bundesrat zwar vorgeschlagen, der Gesetzgeber aber bisher klar abgelehnt hat.

Die nachfolgenden Ausführungen von Swisscom zum Zugang zur Kupferanschlussleitung stehen deshalb generell unter dem Vorbehalt dieses grundsätzlichen Einwandes.

Aus Kostensicht stellt die Investition in den Tiefbau den wesentlichen Kostentreiber eines festnetzgebundenen Anschlussnetzes dar. Dieser Investitionsbetrag verhält sich weitestgehend unabhängig vom konkreten Übertragungsmedium (verdrillte oder verseilte Kupferkabel, Glasfaserkabel). Aus diesem Grund ist die Notwendigkeit eines neuen Funktionsäquivalents nicht ersichtlich.

Ausserdem erscheint die Beschreibung, welche Kosten berücksichtigt werden dürfen und welche nicht, willkürlich. Es ist beispielsweise nicht ersichtlich, warum Freileitungen im Kupferanschlussnetz und im Glasfaseranschlussnetz zu gleichen Anteilen berücksichtigt werden sollen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Anbieter heute vermehrt eine unterirdische Verlegung vornehmen. Insofern können die in der Kupferwelt verwendeten Parameter nicht unbesehen übernommen werden.

11. Bei der Bestimmung des Kupferanschlusspreises aus den Kosten eines Glasfaseranschlussnetzes ist der Performance-Unterschied zwischen Kupfer- und Glasfaseranschluss adäquat zu berücksichtigen.

Wie in der Stellungnahme zur Empfehlung 10 ausgeführt, sind die Investitionskosten eines festnetzbasierenden Anschlusses relativ unabhängig vom eingesetzten Übertragungsmedium. Daraus folgt, dass die kostenorientierten Preise sich nicht unterscheiden sollten. Würde nun aber – wie vom WIK vorgeschlagen – der Kupferanschlusspreis massiv gesenkt, hätte – unter Ausblendung der Investitionsanreize konkurrierender Plattformen – selbst das regulierte Unternehmen ein erhebliches Finanzierungsproblem. Der Bezug zu den „wahren“ Kosten (Opportunitätskosten) der eingesetzten Infrastruktur ginge komplett verloren. Auf einen Performance- Unterschied ist daher zu verzichten.

Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, wäre die vom WIK vorgeschlagene Bestimmung des Performance Deltas hochkomplex und mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. Die Umsetzung des Konzeptes würde deshalb den Erlass detaillierter Vorschriften nötig machen, die es Swisscom überhaupt möglich machen würden, den von ihr nach Art. 74 Abs. 3 FDV verlangten Nachweis der Kostenorientierung auch tatsächlich zu erbringen. Vorschriften, wie Art. 54 FDV, deren geringe Regelungsdichte der ComCom einen grossen Beurteilungsspielraum gewährt, wären in diesem Kontext rechtsstaatlich nicht mehr haltbar.

12. Die Bestimmung des Performance-Delta sollte nicht anhand technischer Leistungsgrößen wie Bandbreite oder Kapazität erfolgen, sondern anhand von Wertschätzungen der Marktbeteiligten und dabei insbesondere aus am Markt beobachteten Größen.

Wenn von einem Glasfaseranschlussnetz ausgegangen und unter Ausblendung der Inhouse-Kosten ein Äquivalent zum Kupferanschlussnetz hergestellt werden sollte, wäre zu beachten, dass die am Markt beobachteten Endkundenpreise die Kosten für die Inhouse-Erschliessung durchaus berücksichtigen. Beim Konzept des Performance Delta müsste deshalb von Endkundenpreisen ausgegangen werden, bei welchen die Inhouse-Kosten von den erwarteten Erträgen in Abzug gebracht worden wären.

Die Umsetzung dieser Empfehlung wäre im Übrigen mit erheblichen technischen Problemen verbunden. Sowohl in der Schweiz als auch in Europa werden zurzeit unterschiedliche Preismodelle ausgelotet, umgesetzt und wieder verworfen. Diese Preismodelle entstehen im „trial-and-error“ Verfahren. Das Abbilden von aktuellen Wertschätzungen würde dem Eingeständnis gleichkommen, dass verzerrte Preise in die Berechnung einfließen. Zusätzlich müssten Promotionsangebote aus den Preislisten herausgefiltert werden. Berücksichtigt werden müssten aber auch die festnetzbasierenden Angebote konkurrierender Anbieter (etwa der Kabelnetzbetreiber) und entsprechende Angebote der Mobilfunkanbieter. Das Konzept des Performance-Deltas wäre in der Praxis auch mit gutem Willen nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitraums umsetzbar⁶.

Abgesehen davon sind auch theoretische Vorbehalte anzubringen: So führt das WIK aus, dass „aus der für diese Fragestellung relevanten Sicht des alternativen Wettbewerbers (...) das Performance-Delta richtig bestimmt (ist), wenn er zwischen der Nutzung des FTTH-Anschlusses zu einem Preis $aF = FL-LRIC+FTTH$ und der Nutzung des Kupferanschlusses zu dem Preis $aC = FL-LRIC+FTTH - \Delta_{perf}$ indifferent ist.“ An anderer Stelle heisst es: „Der Incumbent soll dafür [für die Kupfer-TAL] aber einen fairen und effizienten Preis $aC = x$ erhalten, der dadurch definiert ist, dass ein alternativer Wettbewerber (oder die vertikal separierte downstream Abteilung des Incumbent) zwischen ihm und dem Einkauf der FTTH-TAL zu $aF = FL-LRIC+FTTH$ gerade indifferent ist.“ In allen Fällen wird nur vom Preis der Leistung ausgegangen. Die wesentliche Lücke in dieser Argumentation besteht nach Auffassung von Swisscom darin, dass der Preis die nachgefragte Menge beeinflusst. Denn Gewinnmaximierung setzt voraus, dass der Preis so bestimmt wird, dass die Zahlungsüberschüsse (Produzentenrente) am höchsten sind. Folglich dürfte nicht allein auf den Preis abgestellt werden. Vielmehr müsste auch der damit erzielbare Erlös berücksichtigt werden. Das Performance-Delta wäre infolgedessen um die zu erwartenden Absatzmengen zu korrigieren. Nur in diesem Fall wäre sichergestellt, dass die erzielbaren Gewinne zwischen einem Kupferanschluss und einem Glasfaseranschluss äquivalent wären. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die Präferenzen der Endkunden nicht allein durch die Preise bestimmt sind. Serviceleistungen (wie etwa der schnelle, kostenlose Umtausch defekter Endgeräte, Garantieverprechen, schnelle Störungsbehebung etc.) spielen ebenfalls eine gewichtige Rolle. Auch diese Präferenzen müssten abgebildet und bewertet werden.

Aus all diesen Gründen stellt das vom WIK empfohlene Konzept des Performance Deltas ein untaugliches Instrument dar.

⁶ Vgl. dazu Art. 11a Abs. 3 FMG, welcher der ComCom zwecks Verfahrensbeschleunigung vorgibt, über ein Zugangsgesuch innert sieben Monaten nach Gesuchseingang zu entscheiden.

13. Zur Ermittlung des Performance-Deltas sollten Preise oder Erlöse für über Kupfer- und über Glasfaseranschlüsse angebotene Produkte herangezogen werden. Dabei sollten die entsprechenden Werte des Incumbents und die der alternativen Wettbewerber geeignet gemittelt werden.

Keine zusätzlichen Bemerkungen.

14. Sofern die in der Schweiz verfügbaren Preisdaten im FTTH-Markt noch als vorläufig und nicht robust angesehen werden oder nicht in hinreichender Breite zur Verfügung stehen, bietet sich ein internationales Benchmarking der ARPUs zur Identifikation des Performance-Deltas an.

Der Ausbau moderner Breitbandnetze entwickelt sich in den verschiedenen Ländern in einem unterschiedlichen Tempo. Entsprechend werden auch die Preispläne in den einzelnen Ländern differenziert ausgestaltet. Zudem spiegeln die Preise die lokale Kaufkraft wider. Diese Faktoren müssten allesamt bereinigt werden, was die Untauglichkeit des vom WIK empfohlenen Konzeptes belegt.

15. Gerade wenn das Performance-Delta aus einem internationalen Benchmark ermittelt wird, kann es angebracht sein, auf den Quotient statt auf die Differenz von Preisen bzw. Erlösen (ARPUs) abzustellen. Dadurch werden Inkonsistenzen vermieden, sowie negative Kupferanschlusspreise.

Die Schwächen des WIK-Ansatzes werden gerade im Hinblick auf den Rückgriff auf internationale Vergleichswerte offensichtlich, wenn auf negative Kupfer-TAL Preise hingewiesen wird. Diese Schwäche besteht aber auch bereits bei einem rein nationalen Preisvergleich. Ein negativer Kupfer-TAL Preis ergäbe sich dann, wenn die Differenz der Nettoerlöse der „Kupfer-Dienste“ und der „Glas-Dienste“ unter den LRIC des unterstellten FTTH-Netzes zu liegen käme. Dieses Phänomen erscheint nicht unrealistisch, da die nachgelagerten Kosten eines Glasfasernetzes mangels etablierter Prozesse oder aufgrund anderer Faktoren sehr hoch ausfallen können. Negative Kupfer-TAL Preise (oder auch solche nahe bei Null) hätten mit den im FMG vorgeschriebenen kostenorientierten Preisen aber nichts mehr gemeinsam.

16. Ausgangspunkt dieser MEA-Bestimmung sind die FL-LRIC eines Glasfaseranschlussnetzes. Solange und soweit die Kupferanschlusspreise Schweiz weit einheitlich zu bestimmen sind, ist auch das zugrunde zu legende Glasfasernetz auf einer nationalen Basis kostenseitig abzubilden, unabhängig vom aktuellen Ausbaustand des Glasfasernetzes in der Schweiz.

Ohne auf alle Einzelheiten der vorgeschlagenen Kostenmodellierung einzugehen, sind insbesondere folgende Punkte zu würdigen:

- a) Nachfrage: Auf S. 120 seiner Studie schreibt das WIK, dass auf die gesamte Festnetznachfrage abzustellen sei. Dieser Punkt müsste korrigiert werden, da Kabelnetzbetreiber ebenfalls als Festnetzanbieter zu klassifizieren sind. Deren Kunden werden aber über eine eigene Plattform versorgt.
- b) WACC: Das WIK argumentiert, dass auf den heute für das Kupfernetz abgestellten WACC zurückgegriffen werden könne, da von einem einzigem Festnetz ausgegangen werde (vgl. S. 121 der WIK-Studie). Es vernachlässigt dabei, dass bei der heutigen WACC Bestimmung Referenzunternehmen beigezogen werden, welche auf nationalen Märkten ohne festnetzbasierter Wettbewerb agieren. In der Schweiz herrscht jedoch ein ausgeprägter festnetzbasierter Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien. Im Umkehrschluss muss deshalb festgehalten werden, dass der heutige WACC zu tief bemessen ist.

17. Bei der Bestimmung der FL-LRIC des Glasfasernetzes sind die effektiven Knappheiten der Kabelkanalisationen zu berücksichtigen. Insofern ist auf Brownfield-Kosten abzustellen.

Aus entscheidungstheoretischer Sicht sind allein die zukünftigen Kosten relevant. Daher sind Brownfield-Kosten, welche die historisch gewachsene Netzstruktur und deren Abschreibungsverläufe berücksichtigen, abzulehnen.

18. Untergrenze der nach dem MEA-Ansatz zu bestimmenden Kupfer-TAL-Preise sollten die SRIC des Kupfernetzes sein. Obergrenze sollten die zuletzt nach den FL-LRIC des Kupferanschlussnetzes bestimmten Preise sein. Diese können auch der Ausgangspunkt eines Systemwechsels der Preisbestimmung auf das Glasfasernetz als MEA sein.

Die Untergrenze bestimmt sich in bestreitbaren Märkten anhand der LRIC, wobei die Obergrenze durch die Stand-Alone-Kosten charakterisiert ist. Beide Kostenkonzepte sind vorwärtsgerichtet.

19. Um ein diskriminierendes Preisverhalten in der Form von PKS auszuschalten, sollte der nach dem MEA-Ansatz bestimmte Kupferanschlusspreis zusätzlich als Nebenbedingung einer nach dem Grundsatz des Retail Minus im Kupfermarkt bestimmten Obergrenze unterliegen.

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 2.

20. *Der hier skizzierte Wechsel des MEA-Standards für den Zugang zur Kupferanschlussleitung stellt keine Änderung des Kostenstandards der FDV dar. Er stellt nur eine Anpassung der relevanten Kostengrundlagen an die bereits erfolgten Technologie- und Marktänderungen dar. Im Endeffekt ist die Regulierungspraxis so anzupassen, dass diese Marktänderungen adäquat reflektiert werden.*

Wie bereits ausgeführt, steht der vom WIK vorgeschlagene Ansatz der „Wertschätzung“ im Widerspruch zu der im FMG vorgeschriebenen Kostenorientierung und ist deshalb abzulehnen (vgl. dazu z.B. die Ausführungen zur Empfehlung 15).

21. *Der hier skizzierte Ansatz der Bestimmung der Kupfer-TAL-Preise geht von einer Technologieindifferenz des Regulierers zwischen Kupfer- und Glasfaseranschluss aus. Sollten in der Schweiz stärkere Anreize zur Investition in Glasfaseranschlusssysteme incentiviert werden, müssten die TAL-Preise stärker abgesenkt werden. Angesichts der in der Schweiz vorherrschenden hohen Investitionsdynamik bei FTTH-Netzen, sehen wir jedoch wenig Anlass und Rechtfertigung für eine derartige Zielgewichtung.*

In Ziffer 2 (Kostenmethodologie) dieser Stellungnahme wurde auf die aktuellste wissenschaftliche Literatur verwiesen, welche sich eingehend und kritisch mit dem vom WIK erarbeiteten Ansatz befasst. Daneben hat auch ein von der ETNO beauftragtes Beratungsinstitut die Wirkungsweise analysiert und kommt ebenfalls zum Schluss, dass zu tiefe Preise für den Kupferanschluss den Ausbau von Glasfasernetzen nicht incentivieren.⁷ Um die Migration auf Glasfasernetze zu beschleunigen, müsste deshalb der heutige TAL-Preis zumindest beibehalten oder gar erhöht werden.

22. *Auch wenn es sich bei dem entbündelten Zugang zum Glasfaseranschluss (Layer 1-Zugang) in der Schweiz nicht um ein reguliertes Zugangsprodukt handelt, bleiben die Kosten dieser Leistung allerdings insofern (und darauf beschränkt) relevant als der Glasfaseranschluss heute und in Zukunft das Modern Equivalent Asset zum Kupferanschluss und den Ausgangspunkt der Preisbestimmung für Letzteren darstellt.*

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 10.

23. *Die Kosten der Glasfaser-TAL sollten nach dem FL-LRIC Kostenstandard, d.h. zu Wiederbeschaffungskosten ermittelt werden. Die Kosten der Kabelkanalanlagen sollten dabei die Brownfield-Kosten dieser Assets oder (in einem vereinfachten Ansatz) die historischen Kosten widerspiegeln.*

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 17.

24. *Entsprechend dem bisherigen Kostenprüfungsansatz der ComCom kann der Kostennachweis für die Glasfaseranschlussleitung von Seiten der Swisscom auf Basis ihres Kostenmodells Cosmos erbracht werden. Soweit dies seitens der marktbeherrschenden Anbieterin nicht oder nicht hinreichend erfolgt, kann die Kostenermittlung auf Basis eines eigenen Kostenmodells der Regulierungsinstanzen erfolgen. Die Downstream Kostenunterschiede zwischen Anschlussprodukten des Kupfer- und des Glasfasernetzes sollten für die marktbeherrschende Anbieterin aus ihren Rechenwerken ableitbar sein.*

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 11.

25. *Grundsätzlich halten wir auch den DCF-Ansatz für geeignet, die Kosten der Glasfaser-TAL auf einer FL-LRIC-Basis zu bestimmen. Business Cases für Glasfaseranschlusssysteme liegen jedoch in der Schweiz weit nicht vor. Ein Kostenmodellansatz ist demgegenüber leichter und flexibler handhabbar und daher einem DCF-Ansatz vorzuziehen.*

Keine zusätzlichen Bemerkungen.

26. *Wenn die Kupfer-TAL-Preise in der Schweiz weit einheitlich sein sollen, müssen auch die Referenzkosten eines Glasfaseranschlusssystemes, unabhängig vom aktuellen räumlich begrenzten tatsächlichen Roll-out auf Basis eines in der Schweiz weit (hypothetischen) Rollouts bestimmt werden.*

Keine zusätzlichen Bemerkungen.

27. *Auch bei anderen kostenbestimmenden Größen wie Penetrationsrate, WACC, Inhausverkabelung ist auf eine weitgehende Analogie zwischen Kupferanschluss- und Glasfaseranschlusssystem bei der*

⁷ PLUM: „Copper pricing and the fibre transition – escaping a cul-de-sac“, 2011.

Kostenermittlung abzustellen. Damit ist nicht die Kostenbestimmung einer ggf. in der Schweiz künftig regulierten Glasfaser-TAL predeterminiert.

Wie in den Ausführungen zur Empfehlung 16 dargelegt, müssten Anpassungen vorgenommen werden. Zusätzlich gilt es festzuhalten, dass der Roll-out von Netzen immer inkrementell erfolgt und entsprechend beplant werden muss. Das ist für das Glasfasernetz nicht anders. Entsprechende Korrekturen (etwa Logistikzuschläge), welche heute beim Kupfernetz ausgeblendet werden, wären beim Glasfasernetz zu berücksichtigen.

3.4 Interkonnektion

28. Das effiziente Verbindungsnetz ist heute ein NGN. Interkonnektionskosten sollten daher in Zukunft auf Basis des MEA eines paketvermittelten NGN bestimmt werden.

Keine Bemerkungen.

29. Das NGN als MEA erfordert nicht, dass ausschließlich IP-Interkonnektion angeboten wird. Bei entsprechender Protokollumsetzung durch Media Gateways und Media Gateway Controller kann weiterhin eine TDM-basierte Zusammenschaltung angeboten werden, wenn eine entsprechende Marktnachfrage dazu besteht.

Keine Bemerkungen.

30. Der Übergang auf das MEA NGN ist nicht nur eine Kosten-Preis-Frage; auch die effiziente Zusammenschaltungsstruktur ändert sich im NGN. Wir empfehlen, dass die damit zusammenhängenden komplexen Fragestellungen im Rahmen einer Industriearbeitsgruppe mit den Marktbeteiligten erörtert werden, um hier zu einer neuen, möglichst einvernehmlichen, Lösung zu kommen.

Ein solcher Ansatz wird von Swisscom begrüsst.

31. Da die Verkehrsnachfrage im NGN weiterhin (stark) wachsend ist, bleiben alle Voraussetzungen zur weiteren Anwendung von FL-LRIC gegeben. Dies sollte weiterhin der relevante Kostenstandard für Interkonnektionsleistungen sein.

Voraussetzung für eine Fortsetzung der Preisregulierung wäre das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung. Diese Frage sollte nach Auffassung von Swisscom neu geprüft werden.

32. Wir können für die Schweiz keinen Übergang vom FL-LRIC- auf den pure LRIC-Standard empfehlen, wie er von der EU Kommission für Terminierungsleistungen in der EU vorgegeben ist. Stattdessen plädieren wir für ein Festhalten am FL-LRIC Kostenstandard, da sonst Inkonsistenzen entstehen und den Erfordernissen der Kostenverursachung nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

Keine Bemerkungen.

33. Der Übergang auf ein anderes MEA erfordert bei der Preisgestaltung keine Berücksichtigung von Migration und Migrationskosten. Insbesondere mit Blick auf eine neue Zusammenschaltungsstruktur halten wir jedoch die Berücksichtigung eines schrittweisen Übergangs (Gleitpfad) auf die neue Kosten- und Zusammenschaltungsstruktur für erwägenswert, wenn anderenfalls größere disruptive Prozesse insbesondere im Bereich der alternativen FDA zu erwarten stehen. Dieser Gleitpfad sollte allerdings kurz bemessen sein (2 bis 3 Jahre), damit die effiziente Gesamtlösung sich schnell am Markt durchsetzt.

Die Ausführungen zur Migration sind zurückzuweisen. So ist es stossend, wenn das WIK behauptet, dass Swisscom intern die Migration bereits abgeschlossen habe, obwohl das Gegenteil der Fall ist. Schon allein aufgrund der zaghaften Vermarktung von NGN basierten Endkundenprodukten liegt der Schluss nahe, dass nicht nur hinsichtlich der Endkundenakzeptanz, sondern auch hinsichtlich der technischen Ausgestaltung offene Fragen verbleiben. Dies betrifft Swisscom, welche den Grundversorgungsdienst sicherzustellen hat, besonders. Aus regulierungspolitischer Sicht sind – auch unter Berücksichtigung des Referenzmarktes der bestreitbaren Märkte – Entwicklungskosten bei Preisverfügungen zu berücksichtigen.

Hinsichtlich des Übergangs von der bewährten TDM-Technologie auf das NGN ist zu berücksichtigen, dass viele Anbieter wohl erst kürzlich ihre TDM Systeme aktualisiert oder entsprechende Wartungsverträge laufen haben. Mit einer Übergangsfrist von bloss drei Jahren wäre ein erheblicher Teil dieser Investitionen gestrandet, was die Wettbewerbsfähigkeit dieser Anbieter insgesamt schwächen würde. Aus diesen Gründen und unter Berücksichtigung, dass die Abschreibungsdauer von

TDM-Systemen im Mittel mehr als drei Jahre beträgt, sollte ein Übergangszeitraum von fünf Jahren angesetzt werden.

34. Für den Übergang zum NGN sollte auch die Option der Einführung kapazitätsbasierter Zusammenschaltungsentgelte erwogen werden. Dadurch wird der relevanten Kostenstruktur besser entsprochen und es entstehen weitere Effizienzverbesserungen. Kapazitätsbasierte Entgelte sind im NGN noch angebrachter als im PSTN.

Die Tarifstruktur für Zusammenschaltungsentgelte sollte nicht von der Regulierungsbehörde angeordnet, sondern gemäss dem im FMG verankerten Verhandlungsprimat den Anbietern überlassen werden. Im Übrigen wäre es wohl auch unverhältnismässig, wenn den Unternehmen eine Umstellung auf NGN und gleichzeitig ein kapazitätsorientiertes Abrechnungssystem aufgebürdet würde.

Abgesehen davon bietet bereits die heutige Differenzierung nach Peak und Offpeak Tarifen einen geeigneten Anreiz zu der vom WIK angeführten Auslastung der Schwachlastzeiten.

35. Auch die Interkonnektionsentgelte sollten als Nebenbedingung einen PKS-Test durchlaufen und insoweit diskriminierungsfrei sein. Wird dieser Test verletzt, sollte die Regulierungsbehörde die Vorleistungsentgelte so anpassen, dass PKS-Freiheit besteht. Die marktbeherrschende Anbieterin kann dabei durchaus die Option haben, entweder die Endkundenpreise oder den Vorleistungspreis anzupassen, um PKS-Freiheit herzustellen.

Vgl. dazu die Ausführungen zur Empfehlung 2.

36. Wir sehen im Übergang auf das NGN als MEA keine Änderung des Kostenstandards. Es ist dazu nur eine Änderung der bisherigen regulatorischen Entscheidungspraxis erforderlich. Die Berücksichtigung der Nichtdiskriminierung bei der Festlegung von Zugangspreisen scheint allerdings eine entsprechende Anpassung der FDV zu erfordern.

Keine weiteren Bemerkungen. Für den PKS-Test kann auf die Ausführungen zur Empfehlung 2 verwiesen werden.

3.5 Bitstromzugang

37. Für den in der Schweiz regulierten Bitstromzugang am MDF bleibt für die Inanspruchnahme der Kupfer-TAL der hier benutzte Kostenstandard relevant. Die dienstespezifischen Kosten für konzentrierende Einheiten und die Verkehrsübergabe sollten nach FL-LRIC-Prinzipien bottom up bestimmt werden.

Keine Bemerkungen.

38. Auch wenn andere Arten von Bitstromzugang in der Schweiz nicht reguliert werden, folgt aus unseren Überlegungen eine Generalisierung der Kostenmaßstäbe nach Ziffer 37: Die Kosten der Anschlussleitung des Bitstromzugangs (Kupfer-TAL oder Glasfaser-TAL) sollten nach dem für den jeweiligen Anschlusstyp relevanten Kostenmaßstab bestimmt werden und die dienstespezifischen Kosten der Inanspruchnahme von Konzentrationsnetz bzw. Kernnetz nach dem FL-LRIC Standard für das NGN.

Vgl. dazu die Ausführungen zur „Kosten-Kosten-Scheren“ in der Stellungnahme zur Empfehlung 7. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Bitstromzugang in der Schweiz auf die Kupfermetalleitung beschränkt ist (vgl. dazu Art. 3 lit. d^{ter} FMG) und die entsprechende Zugangsverpflichtung gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b FMG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 3 FDV nächstes Jahr enden wird.

3.6 Mietleitungen

39. Wir empfehlen für die Kostenbestimmung von Mietleitungen einen vergleichbaren Ansatz wie für den Bitstromzugang.

Keine Bemerkungen.

40. Für die Inanspruchnahme des Anschlussnetzes sollte der Kostenanteil von Mietleitungen nach dem für den jeweiligen Leitungstyp relevanten Kostenstandard bestimmt werden. Die Inanspruchnahme des Transportnetzes sollte nach den FL-LRIC des NGN bestimmt werden.

Keine Bemerkungen.