



## Kurzanalyse der Evaluation zum Fernmeldemarkt:

Zusätzlicher Regulierungsbedarf ist zurzeit  
absolut nicht gegeben

Silvio Borner | Lukas Mohler | Markus Saurer

*Zusammenfassung:* Der Bundesrat schlägt dem Parlament aufgrund der Evaluation zum Fernmeldemarkt vor, zurzeit keine weitere Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) an die Hand zu nehmen. Dieser Vorschlag ist richtig, denn der Fernmeldemarkt der Schweiz ist nachweislich in guter Verfassung. Der Wettbewerb um Anschlüsse und Dienste verschiedener Anbieter und Technologien spielt; Inventionen und Innovationen sind zahlreich und werden zügig umgesetzt. Und die dynamische Entwicklung der letzten Jahre wird voraussichtlich auch in Zukunft weitergehen. Dies anerkennt auch der Bericht des Bundesrates, moniert aber gleichzeitig einige Mängel oder spekuliert über mögliche Gefahren in gewissen Bereichen oder Teilmärkten. Der Bundesrat gelangt indes zur Auffassung, dass diese nicht so gravierend seien, um jetzt eine Gesetzesrevision mit all ihren Unwägbarkeiten zu rechtfertigen.

Tatsächlich werden im Evaluationsbericht neben der insgesamt erfreulichen Entwicklung des Fernmeldemarktes einige heutige, besonders aber vermutete künftige Probleme beschrieben. Der Bericht kommt auf dieser Basis zum Schluss, dass in einigen Bereichen Handlungsbedarf zur Ausweitung der sektorspezifischen Regulierung bestehe. Im Speziellen gehen viele Vorschläge des Berichts in Richtung eines Ausbaus der Zugangsregulierung oder zumindest einer Bereitstellung entsprechender Regulierungsinstrumente für die Zukunft. Als Begründung werden dabei meist existierende oder sich abzeichnende Probleme mit der Wettbewerbsintensität angeführt. Während betont wird, dass sich die Wettbewerbssituation seit der Liberalisierung sehr erfreulich entwickelt habe, werden Befürchtungen geäußert, wonach dies in Zukunft nicht mehr der Fall sein könnte.

Setzt man sich jedoch etwas intensiver mit dem Evaluationsbericht auseinander, dann erscheinen die darin angesprochenen Befürchtungen keineswegs plausibel. Im Gegenteil, die vorliegende Analyse zeigt auf, dass sich die angeblichen aktuellen oder erwarteten künftigen Mängel in einer wissenschaftlichen Betrachtung sozusagen „auflösen“ oder zumindest als unwahrscheinlich erweisen. Der Bericht lässt wichtige regulierungsökonomische Grundlagen unberücksichtigt und argumentiert mit Wettbewerbsproblemen, die an sich gar keine sektorspezifische Regulierung rechtfertigen.

Allerdings lassen die Daten und Fakten, die auch im Evaluationsbericht Erwähnung finden, ohnehin durchwegs auf funktionierenden Wettbewerb schliessen. Die Gründe für diese positive Einschätzung des schweizerischen Fernmeldemarktes liegen vor allem im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Netzen oder Plattformen, der sich in einem innovativen und harten Wettbewerb zwischen Fernmeldediensten manifestiert. Die Schweiz ist in der Tat in der formidablen Lage, dass alle Dienste über verschiedene Infrastrukturen zum Endkunden gelangen können. Dieser Plattformwettbewerb generiert seit Jahren hohe Investitionen zur Erneuerung und Erweiterung der Netze und hat jetzt im Zuge der rasanten technologischen Entwicklung eine Phase erreicht, in der gewisse Anbieter gezwungen sind massiv in die Glasfasertechnologie zu investieren, um überhaupt noch gegenüber Netzen mit anderen Übertragungstechnologien konkurrenzfähig zu bleiben. Diese Investitionen sind durch die Marktkräfte getrieben. Fehlallokationen werden so vermieden.

Auch in Zukunft wird dieser Wettbewerb weitergehen. Dabei ist es aus heutiger Sicht nicht wahrscheinlich, dass die Glasfaser in der Zukunft sozusagen zur einzig valablen Übertragungsmöglichkeit für Breitbanddienstleistungen „aufsteigt“ und damit zum neuen monopolistischen Bottleneck mutiert. Vielmehr ist zu erwarten, dass diese Technologie durch andere, wie etwa die Kabelfernsehtechnologie oder Mobiltechnologien, weiterhin starke Konkurrenz erfahren wird.

Vor diesem Hintergrund lassen sich heute zusätzliche sektorspezifische Regulierungsmassnahmen nicht stichhaltig rechtfertigen und sind dementsprechend auch nicht angezeigt. Viel-

mehr wären unnötige, aber auch „vorausschauende“ Regulierungsmassnahmen schädlich. Zum einen würden sie den wertvollen Wettbewerb zwischen den Netzen gefährden, welcher nur stattfinden kann, wenn verschiedene Marktteilnehmer bereit sind das Risiko von grossen Investitionen auf sich zu nehmen. Zum anderen sind aus heutiger Sicht gerade wegen der Dynamik auf dem Fernmeldemarkt die zukünftigen Entwicklungen nicht absehbar und damit ist die Wahrscheinlichkeit für ein Regulierungsversagen besonders hoch.

Somit verdient die vom Bundesrat vorgeschlagene regulierungspolitische Enthaltensamkeit derzeit absolute Unterstützung - ohne Relativierung von Problemen, wie sie der Bundesrat vorgenommen hat. Konkret muss Zurückhaltung bei der Regulierung heute nicht damit gerechtfertigt werden, dass gewisse Probleme (noch) zu wenig gravierend wären - ein Verzicht auf zusätzliche Regulierungen drängt sich vielmehr auf, weil die Märkte in sehr guter, dynamischer Verfassung sind und nichts zwingend darauf schliessen lässt, dass dies in absehbarer Zukunft anders werden könnte. Folglich sollten Bundesrat und Gesetzgeber heute möglichst klar festhalten, dass auch in Zukunft keine Wettbewerbsbehinderungen und vor allem keine monopolistischen Bottlenecks zu erwarten sind und dass aus diesem Grund „vorausschauende“ sektorspezifische Regulierungen unnötig und kontraproduktiv wären.

Schliesslich bleibt noch kritisch anzufügen, dass im Rahmen dieser Evaluation wohl auch eine Diskussion um den Rückbau von Regulierungen sowie um die vollständige Entstaatlichung von Swisscom angebracht gewesen wäre. Eine solche fehlt jedoch gänzlich.

*Autoren:*

Prof. em. Silvio Borner

Beirat des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel und Direktor der WWZ-Summer School

[silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch](mailto:silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch)

MSc. Lukas Mohler

Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel

[lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch](mailto:lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch)

lic. rer. pol. Markus Saurer

Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie

[markus.saurer@industrieökonomie.ch](mailto:markus.saurer@industrieökonomie.ch)

Institut für Wirtschaftsstudien Basel GmbH

Postfach 3336

CH-4002 Basel

[www.wirtschaftsstudien.ch](http://www.wirtschaftsstudien.ch)

Diese Analyse wurde im Auftrag der Swisscom erstellt.

## 1. Einleitung

Diese Studie analysiert den Evaluationsbericht des Bundesrates. Als Ausgangspunkte dienen zentrale Grundsätze der Regulierungsökonomie. Zur Vermeidung von Wiederholungen ist unsere Analyse nicht parallel zum Evaluationsbericht sondern nach wichtigen regulierungs- und politökonomischen Fragekomplexen gegliedert. Wir nehmen aber stets Bezug auf die entsprechenden Textstellen im Bericht. Auf diese Weise werden die Aussagen und Vorschläge des Berichts analytisch beleuchtet und kritisch hinterfragt.

## 2. Wann sind Zugangsregulierungen notwendig?

Der Evaluationsbericht lässt wesentliche regulierungsökonomische Grundlagen weitgehend ausser Acht. Dies ist gerade bei der zentralen Frage offensichtlich, wann sektorspezifische Regulierungen - insbesondere Zugangsregulierungen - notwendig und sinnvoll sind.

### 2.1. Eine regulierungsökonomische Definition

Die ökonomische Literatur hält fest, dass eine Zugangsregulierung in Netzwerksektoren nur dort angezeigt ist, wo stabile monopolistische Bottlenecks gegeben sind. Solche „Flaschenhälse“ liegen vor, wenn Netze oder Teile davon im relevanten Bereich der Nachfrage zugleich durch fallende Durchschnittskosten sowie durch erhebliche versunkene Kosten gekennzeichnet sind. Fallende Durchschnittskosten führen zu natürlichen Monopolen, da die betreffenden Leistungen durch einen einzigen Anbieter günstiger erbracht werden können als durch mehrere Anbieter. Bei versunkenen Kosten handelt es sich meistens um irreversible Investitionen in Anlagen. Falls getätigt, sind diese Investitionen und somit ihre Kosten nicht mehr entscheidungsrelevant für das etablierte Unternehmen, während ein potenzieller Einsteiger sämtliche Kosten seines eventuellen Marktzutritts einkalkulieren muss. Daraus ergibt sich eine Asymmetrie in den entscheidungsrelevanten Kosten, die für den Einsteiger eine unüberwindbare ökonomische Marktzutrittsbarriere darstellt.

Von wettbewerbsrechtlicher Seite wird zudem argumentiert, dass der Eigentümer einer Anlage - sofern technisch überhaupt möglich - nur dann gezwungen werden darf, diese Anlage Dritten gegen reguliertes Entgelt zur Verfügung zu stellen, wenn sie vernünftigerweise nicht dupliziert werden kann, der Monopolist sich weigert sie freiwillig zur Verfügung zu stellen und zudem die Mitbenützung der Anlage durch Konkurrenten aus Endkundensicht nötig erscheint. Können Konkurrenten des Eigentümers einer Anlage den Endkunden nämlich valable Substitute auch ohne Mitbenützung der betreffenden Anlage anbieten, dann kann logischerweise gar nicht mehr von einem monopolistischen Bottleneck die Rede sein.

Für die Begründung der Notwendigkeit einer Zugangsregulierung - welcher Ausprägung auch immer (Entbündelung der letzten Meile, Kollokation, Mitbenützung von Antennen,) - müssen somit mindestens die folgenden drei Bedingungen vorliegen:

1. *Für die Endkunden* können ohne Regulierung eines bestimmten Bereichs der Wertschöpfung bzw. einer Anlage keine valablen Substitute erstellt und angeboten werden.
2. Der betreffende Bereich der Wertschöpfung bzw. die betreffende Anlage stellt ein natürliches Monopol in Verbindung mit erheblichen versunkenen Kosten dar.
3. Es ist nicht zu erwarten, dass durch die dynamische Entwicklung (insbesondere durch technische und/oder ökonomische Innovationen) die Monopolsituation rasch wegfällt bzw. erodiert. *Die monopolistische Situation ist also stabil über längere Zeit* (über Jahre).

Nur wenn diese Bedingungen in einem bestimmten Bereich tatsächlich und kumulativ gegeben sind, darf eine Regulierung (insbesondere eine Zugangsregulierung zum Bottleneck) überhaupt ins Auge gefasst werden.<sup>1</sup> Schwacher, verzerrter oder sogar ganz fehlender Wettbewerb auf Endkundenstufe heisst an sich noch nicht, dass irgendwo in der Wertschöpfung tatsächlich ein stabiler monopolistischer Bottleneck vorliegt. Diese Wettbewerbsprobleme können ganz andere Gründe haben, so insbesondere explizite Absprachen oder stillschweigend kooperatives Verhalten der Wettbewerber. Es handelt sich hierbei offensichtlich um Probleme, die weder einer Zugangsregulierung noch anderer sektorspezifischen Wettbewerbsregulierungen bedürfen und die im Übrigen durch solche Regulierungen auch gar nicht gelöst werden könnten. Für dieses Marktversagen ist das allgemeine, fallbezogene Wettbewerbsrecht (Kartellgesetz) prädestiniert.

## *2.2. Wo bestehen stabile monopolistische Bottlenecks in der schweizerischen Telekommunikation?*

Angesichts der skizzierten Bedingungen ist es für den Nachweis eines Regulierungsbedarfs fundamental, stabile monopolistische Bottlenecks klar zu identifizieren. Und ebenso wichtig ist es, die Diskussion um den aktuellen und künftigen Wettbewerb im Schweizer Fernmeldemarkt in erster Linie aus Endnachfragersicht zu führen. Die Kunden interessieren sich gewöhnlich weder für die Infrastruktur, noch für die verwendete Technologie auf dem Netz. Entscheidend sind die Dienstleistungen, die schlussendlich zur Wahl stehen, und deren Preise.<sup>2</sup> Der relevante Bereich wird also primär durch die nachgefragten Dienste abgegrenzt, nicht etwa durch Netze (Anschlüsse) oder Übertragungstechnologien: Aus Sicht eines Anbieters ohne eigene Netze mag ein bestimmtes Netz oder ein Teil davon wie ein monopolistischer Bottleneck aussehen, besonders wenn der Betreiber keine Dritten auf sein Netz zulässt. Aus der Nachfragerperspektive ist aber nur entscheidend, ob in diesem Fall auf einem anderen Netz vergleichbare Dienstleistungen angeboten werden. Genau aus diesem Grund existieren in der schweizerischen Telekommunikation heute keine monopolistischen Bottlenecks mehr, wie im Folgenden diskutiert wird.

Bei den hier zu Debatte stehenden Diensten handelt es sich primär um Telefonie sowie um breitbandige Datenübertragungen, welche neben sämtlichen internetbasierten Diensten auch analoge und digitale Video- (inkl. TV) und Audiodienste (inkl. Radio) umfassen. Telefonie ist über das Kupfernetz, das Kabelnetz und über verschiedene Mobilnetze verfügbar. Es bestehen also mehrere Infrastrukturen und Anbieter, die Telefoniedienstleistungen zur Verfügung stellen. Dies wird auch im Evaluationsbericht anerkannt und gewürdigt.<sup>3</sup> Selbst wenn mobile und leitungsgebundene Telefoniedienste aus Nachfragersicht zwei nicht-substituierbare Dienstleistungen wären - eine Annahme, die für immer mehr Nachfrager nicht zutrifft, da viele

<sup>1</sup>Diese Bedingungen sind z.B. beim Übertragungsnetz für Elektrizität erfüllt. Deswegen ist eine Zugangsregulierung zu diesem Netz auch nötig und sinnvoll.

<sup>2</sup>Ein Beispiel zur Illustration: Für die meisten Nachfrager von Internetdienstleistungen ist nicht von Belang, ob sie diese über eine Glasfaserleitung, ein Kupferkabel, ein Koaxialkabel oder über Funk (mobiles Breitband, Hotspots, Satellitenfunk u.a.) erhalten. Entscheidend ist, dass die gewünschten Dienste in guter Qualität und zu einem konkurrenzfähigen Preis bezogen werden können. Natürlich sind die Dienstleistungen, die über verschiedene Netze und Technologien erbracht werden, nicht immer, überall und für alle Kunden vollkommene Substitute - dies ist jedoch auch nicht nötig damit sie gegenseitig in einem Preis-/Leistungswettbewerb stehen. Unter Umständen genügt schon eine kleine Gruppe von Kunden, die die betreffenden Dienste als austauschbar betrachten, damit sich ein wirksamer inter-technologischer oder intermodaler Wettbewerb ergibt.

<sup>3</sup>Dies wird auf S. 12ff des Berichts erwähnt. Zudem wird dort auf die wichtige Rolle der Kabelnetzbetreiber hingewiesen.

(vor allem jüngere) Kunden ganz auf feste Telefonanschlüsse verzichten<sup>4</sup> - könnten in der Telefonie keine monopolistischen Bottlenecks identifiziert werden, da sich drei Mobilnetze um die Mobilfunkkunden und zwei Festnetze um die Festnetzkunden konkurrenzieren. Unter diesen Umständen ist auch die bestehende, flächendeckende Zugangsregulierung auf das Kupfernetz zumindest fragwürdig, doch treten wir auf diesen ausdrücklichen „politischen Kompromiss“ nicht weiter ein.<sup>5,6</sup>

Bei den Breitbanddienstleistungen ist die Situation ähnlich. Auch diese werden über die beiden Festnetze so gut wie flächendeckend angeboten. Hier muss zudem erwähnt werden, dass die Bandbreite der Mobilnetze stark gestiegen ist und weiter steigen wird. Diese stellen bereits heute für viele Dienste und immer mehr Kunden eine Alternative dar. Entsprechend müssen die drei Mobilnetze bereits jetzt, vor allem aber in Zukunft, ebenfalls berücksichtigt werden. Bei Fernsehdienstleistungen kommt zu den gerade erwähnten fixen und mobilen Netzen noch die Satellitenübertragung als weitere Möglichkeit hinzu. Man kann somit sagen, dass die technologische Entwicklung und die Liberalisierung zu vielen Substituten auf den Fernmeldemarkt geführt haben. Alle bedeutenden Dienstleistungen können in der Schweiz also bereits heute über verschiedenen Netze bzw. durch verschiedene Technologien zum Kunden gelangen. Auch der Evaluationsbericht würdigt den bestehenden, funktionierenden Infrastrukturwettbewerb an verschiedenen Stellen.<sup>7</sup> Hier ist dem Bericht beizupflichten. Jedoch wird darin ebenso oft die Befürchtung geäußert, dass sich die Situation in Zukunft verschlechtern könnte.<sup>8</sup> Diese Befürchtungen erscheinen jedoch bei genauerem Hinsehen unbegründet, wie nachfolgend gezeigt wird.

### *2.3. Was bringt die (Glasfaser-) Zukunft?*

Die Diskussion um die zukünftige Entwicklung des Schweizer Fernmeldemarktes ist stark vom Bau der Glasfasernetze geprägt.<sup>9</sup> Diese werden sehr grosse Bandbreiten erlauben und stellen daher eine Möglichkeit dar, wie die Schweizer Bevölkerung in Zukunft mit Breitbanddienstleistungen versorgt werden kann.

<sup>4</sup>Im Evaluationsbericht (S.10ff) wird erwähnt, dass nur etwa 5% der Kunden ganz auf das Festnetz verzichten wollen. Der Bericht hält allerdings auch fest, dass dies womöglich erst der Anfang eines Prozesses darstellt. Auch hier ist also eine gewisse Konvergenz der Dienstleistungen feststellbar, welche schlussendlich die Konkurrenz beleben wird.

<sup>5</sup>Aus regulierungsökonomischer Sicht waren die Entbündelungsmassnahmen der FMG Revision 2007 in der Tat fragwürdig, da aufgrund der praktisch flächendeckenden Konkurrenz des Telefonnetzes durch Kabelfernsehnetze sehr wahrscheinlich in Bezug auf praktisch alle relevanten Dienste gar nie ein stabiler monopolistischer Bottleneck bestanden hat. Die Revision wurde denn auch vom Parlament als politischer Kompromiss bezeichnet.

<sup>6</sup>Die zentrale Komponente der Liberalisierung ist die Pflicht der Netzzusammenschaltung oder Interkonnektion. Diese erlaubt es, dass alle Kunden eines beliebigen Anbieters sämtliche Kunden aller anderen Anbieter erreichen können und umgekehrt. Die Regulierung der Netzzusammenschaltung ist subsidiär, indem der Regulator nur einschreiten muss, wenn sich die verschiedenen Netzbetreiber nicht vertraglich einigen können. Da die Netzzusammenschaltung sui generis eine Angelegenheit von gegenseitigem Interesse der Beteiligten ist, musste der Regulator bis dato meistens nur gewisse Konditionen und Preise per Verfügung festlegen. Die Interkonnektion erfolgte sonst in aller Regel im gegenseitigen Interesse und deshalb freiwillig. Eine Entbündelung ist eine zwangsweise Netzöffnung gegenüber Konkurrenten zu regulierten Bedingungen, also eine einseitige Angelegenheit gegenüber der betroffenen Netzbesitzerin und damit ein ungleich stärkerer Eingriff in deren private Vertragsautonomie; dieser bedarf dementsprechend einer stichhaltigen Begründung der Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit u.a.m.

<sup>7</sup>Siehe z.B. auf S. 6ff oder auf S. 23.

<sup>8</sup>Siehe z.B. auf S. 23ff oder auf S. 37ff.

<sup>9</sup>Glasfasern werden schon seit Jahren in Telefon- und Kabelfernsehnetzen eingesetzt. Sie breiteten sich im Zuge des steigenden Bandbreitenbedarfs stetig aus von Haupt- auf Nebenleitungen bis hin zum Anschluss grosser Kunden (Unternehmen). Spricht man vom Glasfasernetz, dann ist der letzte, sehr teure Schritt der Hausanschlüsse („fiber to the home“, FTTH) gemeint.

Es lassen sich auch nach langer Suche im Bericht keine fundierten Hinweise darauf finden, weshalb in naher Zukunft eine stabile Monopolsituation bei Breitbanddienstleistungen zu befürchten wäre - gar nicht zu sprechen von Hinweisen auf künftige stabile monopolistische Bottlenecks.<sup>10</sup> Dass in Zukunft hingegen jeweils stets verschiedene Netze die nachgefragten Dienstleistungen erbringen können und dadurch der bereits funktionierende Wettbewerb zumindest nicht geringer wird, dafür gibt es auch im Bericht zahlreiche Hinweise und Indizien.

So wird – **erstens** - im Bericht ausdrücklich darauf hingewiesen, wie dynamisch die momentane Entwicklung beim Glasfaserbau verläuft.<sup>11</sup> Die potentiellen Anbieter haben sich bereits auf technische Standards geeinigt. Dazu gibt es in verschiedenen Regionen Kooperationen der Anbieter. Meist wird dabei das Mehrfasernmodell gewählt, welches dazu führen wird, dass zwei oder mehr Anbieter oder Anbietergruppen je eine oder zwei Fasern besitzen. Damit ist schon jetzt abzusehen, dass in vielen Regionen Netzettbewerb zwischen verschiedenen Glasfaseranschlussnetzbetreibern (nämlich zwischen den verschiedenen Fasern) möglich sein wird.

Bemerkenswert ist auch, dass in der Schweiz das Engagement und die Investitionsausgaben für die Glasfasertechnologie im internationalen Vergleich sehr hoch sind.<sup>12</sup> Wir werden in wenigen Jahren ein im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut ausgebautes Glasfasernetz zur Verfügung haben. Diese Entwicklung ist auf den bereits heute wirksamen Plattformwettbewerb im Markt für Breitbanddienste zurückzuführen: Swisscom und die Mitbenutzer von deren Kupfernetz stehen unter enormem Wettbewerbsdruck zum Kapazitätsausbau, da Cablecom und andere Kabelnetzbetreiber im Moment noch bis zu dreimal höhere Bandbreiten anbieten können.<sup>13</sup>

Des Weiteren ist - **zweitens** - Wettbewerb zwischen Netzen selbst dort wahrscheinlich, wo nur eine Faser gebaut wird. Denn bei dieser Diskussion darf man die konkurrierenden Netzstrukturen nicht ausblenden, insbesondere die Kabelnetze und die Mobilnetze. Erstere können teilweise schon heute, Letztere in sehr naher Zukunft, Breitbanddienste mit Übertragungsraten von 100Mbit/s und mehr anbieten.<sup>14</sup> Kabelnetz- und mobile Hausanschlüsse sind mindestens so lange eine harte Konkurrenz für die Glasfaserhausanschlüsse, als sie die im Markt etablierten und neu hinzukommende Breitbanddienste in guter Qualität zu unterstützen vermögen. Dies dürfte aus heutiger Sicht noch viele Jahre der Fall sein, denn zurzeit gibt es keine Breitbanddienste für die Haushalte, die auch nur annähernd auf die enorme Kapazität der Glasfaser angewiesen wären. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass Glasfaserhausanschlüsse keineswegs rasch - wenn überhaupt - eine Stellung der einzig valablen Möglichkeit erringen werden, um moderne Fernmeldedienstleistungen zu nutzen. Dies wird auch im Evaluationsbericht so dargestellt.<sup>15</sup> Die Glasfaser wird also vorerst „nur“ eine weitere unter vielen Konkurrenzplattformen sein.

<sup>10</sup>Etwas überspitzt könnte man sagen, dass monopolistische Bottlenecks ein argumentatives Erschwernis darstellen, welches der Bericht löst, indem er es schlicht nicht in Erwägung zieht.

<sup>11</sup>Dies wird auf S. 104ff dargestellt und betrifft unter anderem die Investitionstätigkeit, die Fortschritte bei der technischen Normierung, die Kooperation verschiedener Marktteilnehmer und die Absicht, mehrere Glasfasern zu verbauen.

<sup>12</sup>Auf S. 104 heisst es, dass die Entwicklung in der Schweiz dynamischer als in den umliegenden Ländern verläuft.

<sup>13</sup>Dass sich die Telefonnetze trotz weit niedrigerer Kapazität am Markt nach wie vor gut behaupten, belegt gerade, dass sie heute für die nachgefragten Breitbanddienste noch leistungsfähig genug sind.

<sup>14</sup>Die entsprechenden Technologien nennen sich Docsis 3.0 (Kabelnetz) und LTE (Mobilnetz). Cablecom bietet auf ihrem Kabelnetz für 25% der Nutzer bereits heute einen Dienst mit 100Mbit/s an (siehe S. 16 S. 42ff oder S.182).

<sup>15</sup>Auf S. 93 werden zudem die Kabelnetze, die Mobilnetze, die Satellitenübertragung und die Powerline Communication als weitere Alternativen genannt.

Last but not least und **drittens** haben technische Fortschritte in der Übertragung und die damit einhergehende Konvergenz der Dienstleistungen schon in der Vergangenheit den Wettbewerb stets gefördert und nie verhindert, und nichts spricht dafür, dass es künftig diametral entgegengesetzt sein könnte. Im Gegenteil, durch den Bau von Glasfaseranschlussnetzen, die weitere Leistungssteigerung bei den Kabelfernsehnetzen, eine neue Generation von Mobilnetzen sowie durch immer bessere Endgeräte und eine rasante Entwicklung bei den Anwendungsdiensten geht diese technisch-ökonomische Dynamik heute sozusagen in eine neue Runde. Praktisch alle bekannten Dienstleistungen sind schon jetzt unabhängig von einzelnen Netzen und Technologien nutzbar. Wer hätte vor Jahren gedacht, dass Telefonieren, Surfen und Fernsehen auf Kabel-, Kupfer- und sogar Mobilnetzen mit jeweils völlig anderen Technologien möglich wird? Diese Konvergenz wird sich aller Voraussicht nach fortsetzen, wie bisher weiter verbreiten (alle Dienste) und vertiefen (alle Qualitäten) und den Infrastrukturwettbewerb in Zukunft noch verstärken. Diese Dynamik wird vom Evaluationsbericht ebenfalls anerkannt.<sup>16</sup> Es kann also festgehalten werden, dass nicht nur heute im Schweizer Fernmeldemarkt keine monopolistischen Bottlenecks bestehen, sondern dass auch in Zukunft solche immer weniger wahrscheinlich werden.

### 3. Wettbewerb im Schweizer Fernmeldemarkt

Da keine monopolistischen Bottlenecks im Schweizer Fernmeldemarkt zu identifizieren sind (und im Übrigen auch keine solchen im Bericht identifiziert oder plausibel prognostiziert werden), sollte an sich eine Zugangsregulierung heute und in absehbarer Zukunft kein Thema mehr sein.<sup>17</sup> Je unmissverständlicher der Bundesrat bzw. noch besser der Gesetzgeber diese Aussage formuliert, desto sicherer ist das Planungsumfeld für die Akteure, desto höher ist die Investitionsneigung und desto intensiver wird der Plattformwettbewerb.

Regulatoren argumentieren aber sehr selten mit Bottlenecks, sondern meistens damit, „*dass eine Zugangsregulierung angebracht sei, solange der Wettbewerb nicht spielt.*“<sup>18</sup> Diese Ansicht ist zwar grundsätzlich falsch (wenn nicht zugleich eine Bottleneck-Problematik vorliegt), jedoch ist fehlender oder nicht wirksamer Wettbewerb ein ernst zu nehmendes Problem. Aus diesem Grund soll in der Folge erwogen werden, ob es wirklich Anzeichen dafür gibt, dass wir in der Schweiz ein Wettbewerbsproblem im Fernmeldemarkt haben. Dazu sind zunächst ein paar grundlegende Erkenntnisse zum Plattform- und zum Dienstewettbewerb vorzustellen.

#### 3.1. Wettbewerb zwischen den Netzen führt zu Dienstleistungswettbewerb

Es wird auch im Evaluationsbericht betont, dass der Wettbewerb zwischen den Netzen sehr wünschenswert sei.<sup>19</sup> Der Grund dafür wurde oben bereits kurz angesprochen - er liegt im „doppelten Innovationspotential“: Sowohl im Netz (Übertragungstechnologie) als auch bei den Diensten werden Innovationen gesucht und umgesetzt. Nur der Plattformwettbewerb stellt sicher, dass die Netzinhaber gezwungen sind, nicht nur bezüglich Dienstleistungen sondern auch bezüglich Übertragungstechnologie immer auf dem neuesten Stand zu sein um entsprechende Inventionen und Innovationen rasch umzusetzen. Tun sie es nicht, dann verlieren sie

<sup>16</sup>Auf S. 102ff wird diese Dynamik beschrieben und ausserdem vermerkt, dass auch andere Netze wie das Kabelnetz und die Mobilnetze noch für einige Zeit konkurrenzfähig sind.

<sup>17</sup>Hingegen sollte unter diesen Marktumständen über die Rückführung bzw. Abschaffung der heute in Kraft stehenden Entbündelungsregulierungen diskutiert werden (im Jargon: „phasing out“ oder „sunset legislation“).

<sup>18</sup>Dies steht so wörtlich im Bericht auf S. 75ff.

<sup>19</sup>Dies wird unter anderem auf S. 23 und auf S. 38 hervorgehoben.



die Anschlusskunden an konkurrierende Netze. Auch der Bericht anerkennt die Effektivität des Plattformwettbewerbs.

Innovationen bei Netzen und Diensten stehen somit in enger Wechselwirkung. Bei neuen Netzgenerationen kann es vorkommen, dass die vorhandenen Dienste noch nicht das ganze Potential der Netze ausschöpfen können. Auf der anderen Seite könnte es Dienste geben, welche durch die aktuellen Netze noch nicht unterstützt werden. In der Schweiz waren die Netze seit der Liberalisierung immer „auf der Höhe“ der modernsten verfügbaren Dienste - und zwar trotz (oder gerade wegen) zurückhaltender Zugangsregulierung.<sup>20</sup> Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Plattformwettbewerb (namentlich im Breitbandbereich) dafür gesorgt hat, dass erstens die Netzkapazitäten genügend ausgebaut, und dass zweitens die neusten und innovativsten Dienste jeweils unverzüglich eingeführt worden sind.

Trotzdem wird an verschiedensten Stellen im Bericht zumindest implizit angedeutet, dass wirksamer Dienstleistungswettbewerb nur durch eine Zugangsregulierung erreicht werden könne.<sup>21</sup> Diese Behauptung ist unzutreffend. Es liegt auf der Hand, dass die härteste und effektivste Form des Dienstleistungswettbewerbs dann erreicht wird, wenn Plattformwettbewerb herrscht. Für den Endkunden äussert sich der Plattformwettbewerb letztlich im Dienstleistungswettbewerb, denn die Anbieter konkurrierender Plattformen müssen - durch den Plattformwettbewerb gezwungen - bestrebt sein, ihre Netze stets unverzüglich für die modernsten Dienste auszubauen und die modernsten Dienste auch effektiv auf die Plattform zu bringen. Mit anderen Worten, wenn der Wettbewerb zwischen den Netzen spielt, dann ist eine Zugangsregulierung gar nicht mehr notwendig, um das Ziel Dienstleistungswettbewerb zu erreichen.

Der Bericht vermerkt denn auch mehrmals, dass der Wettbewerb zwischen den Diensten in der Schweiz grundsätzlich spärlich ist.<sup>22</sup> Trotzdem werden in verschiedenen Bereichen des Schweizer Fernmeldemarktes gewisse Wettbewerbsprobleme ausgemacht oder für die Zukunft prognostiziert. Dies obwohl aufgrund der durchwegs fehlenden stabilen monopolistischen Bottlenecks in allen Bereichen Wettbewerb zwischen den Netzen und damit eben auch Dienstleistungswettbewerb möglich ist. Wie kann dieser scheinbare Widerspruch geklärt werden? Wir gelangen zur Auffassung, dass die fehlende Wettbewerbsintensität in der Schweiz ein Mythos ist, der vor allem durch eine falsche Einschätzung der Marktsituation zustande kommt.

### *3.2. Wie muss Wettbewerb (nicht) gemessen werden?*

Im Bericht findet man zahlreiche inkorrekte Aussagen über Wettbewerb und das Vorliegen von Marktmacht.<sup>23</sup> Es gilt grundsätzlich festzuhalten, dass **Marktanteile** keine direkten Aussagen über die Wettbewerbssituation zulassen. Selbst Marktanteile von 60% oder darüber

<sup>20</sup>Regulatoren und andere Behörden sowie (natürlicherweise) Konkurrenten etablierter Netzbetreiber ohne eigene Netze werden nicht müde, auf die angeblich „zu zögerliche“ Liberalisierung in der Schweiz hinzuweisen, da hierzulande eine erweiterte Zugangsregulierung erst 2007 eingeführt worden sei, während ähnliche Regulierungen in anderen Ländern schon vor der Jahrtausendwende bestanden. Diese Hinweise lassen sich kaum anders als mit Eigeninteressen erklären, wenn man sich gleichzeitig die guten Performancedaten der Schweiz vor Augen führt. Die Güte einer Liberalisierung ist u.E. einzig und allein anhand der Performance zu beurteilen.

<sup>21</sup>Beispielsweise auf S. 17, auf welcher angedeutet wird, dass die Preise in der Schweiz im Breitbandbereich so hoch sind, weil die Entbündelung des Kupfernetzes „erst“ 2007 stattgefunden hat. Dabei spielte der Wettbewerb zwischen den Netzen schon vorher. Oder auf S. 112ff beim Glasfasernetz, wo betont wird, dass diese entbündelt werden muss in Regionen mit nur einer Faser. Konkurrierende Infrastrukturen, die zum Dienstleistungswettbewerb beitragen, werden nicht erwähnt.

<sup>22</sup>Z.B. auf S.12 für die Festnetztelefonie oder auf S. 22 für Breitbanddienste.

<sup>23</sup>Beispielsweise auf S.8ff, S.16ff, S.37ff oder S.90ff.

sind kein Problem, solange die Nachfrager auf andere Anbieter ausweichen können, die in der Lage sind gleichwertige Produkte anzubieten. Es geht darum, ob die Marktführerin in der Lage ist, Preise festzusetzen und damit ihre Marktmacht auszunützen. In der Schweiz würde eine solche Strategie in kurzer Zeit durch die Abwanderung der Kunden zur Konkurrenz bestraft. Die Marktführerin kann also durch Konkurrenten auch dann zu effizientem Verhalten diszipliniert werden, wenn diese aktuell nur einen kleinen Marktanteil besitzen. Leider wird auch in der EU oft schon allein ein grosser Marktanteil als Wettbewerbsproblem oder gar als zentrales Merkmal von monopolistischen Bottlenecks gesehen, ohne eingehend zu evaluieren, ob aktuelle oder auch nur potenzielle Kräfte disziplinierend auf den etablierten Betreiber wirken können oder nicht. Diese Praxis der EU darf der Schweiz keinesfalls als Vorbild dienen.

Damit liegt auch auf der Hand, dass die **Anzahl der Anbieter** ebenso wenig ein geeignetes Kriterium zu Beurteilung von Marktmacht sein kann wie die Marktanteile. Die Gefahr besteht, dass aufgrund solcher Indikatoren einzelne schwächere Wettbewerber auf Kosten des Wettbewerbs gefördert werden. Es darf nicht das Ziel sein, möglichst viele Anbieter zu haben. Der Austritt von Marktteilnehmern ist einerseits ebenso ein Hinweis auf wirksamen Wettbewerb wie der Eintritt von neuen Konkurrenten. Andererseits könnte gerade eine geringe Wettbewerbsintensität dazu führen, dass sich durch zu hohe Preise zu viele (also auch ineffiziente) Anbieter halten können. Die Marktdynamik sagt also in der Regel wesentlich mehr über die Wettbewerbssituation aus als die Anzahl der sich gerade im Markt befindenden Anbieter oder deren Marktanteile. Wettbewerbsregulierungen sind im Grunde genommen nur gerechtfertigt, wenn es weniger effizienten Marktteilnehmern nachweislich gelingen sollte, effizientere Konkurrenten in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs zu behindern.<sup>24</sup>

Des Weiteren kann die Wettbewerbsintensität auch nicht allein durch die **Veränderung der Preise** über die Zeit beurteilt werden. Natürlich sollten nach der Liberalisierung des Fernmeldemarktes Preissenkungen festgestellt werden, wie sie in der Schweiz in allen Bereichen des Marktes zu beobachten waren. Dies ist auch im Evaluationsbericht bei allen wichtigen Dienstleistungen dokumentiert.<sup>25</sup> Jedoch wird an verschiedener Stelle des Berichts moniert, dass die Preissenkungen in gewissen Jahren nicht mehr weitergegangen seien und daher der Wettbewerb nicht mehr so stark spiele oder zum Erliegen gekommen sei.<sup>26</sup> Diese Folgerung ist nicht stichhaltig. Geht man davon aus, dass sich ein paar Jahre nach der Liberalisierung eine Wettbewerbssituation etabliert hat, dann wird sich auch ein gewisses kompetitives Preisniveau eingependelt haben. Die Preise können nicht fortwährend fallen, sonst würden sie ja mit der Zeit gegen Null tendieren! Wettbewerb bedeutet nicht, dass die Preise immer weiter fallen, sondern dass die Anbieter ihre Dienstleistungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten müssen und keine überrissenen Gewinne abkassieren können. Dies scheint im Schweizer Fernmeldemarkt der Fall zu sein und wird durch den Evaluationsbericht nicht widerlegt.

Natürlich sollte es in unregelmässigen Abständen trotzdem zu Preissenkungen kommen, bedingt durch Effizienzgewinne, die beispielsweise durch den Einsatz von neuen Technologien entstehen. Genau eine solche Preisentwicklung sieht man im Schweizer Fernmeldemarkt. Die Preise sinken in unregelmässigen Abständen unter anderem deshalb, weil der eine oder andere Anbieter innovative oder günstigere Produkte lanciert und andere technisch und kommerziell nachziehen müssen. Genau dies ist es, was unter funktionierendem Wettbewerb

<sup>24</sup>Und dies ist eine genuine Aufgabe des Kartellgesetzes und nicht sektorspezifischer Regulierungen.

<sup>25</sup>Dies geschieht unter anderem auf S.9, S. 17ff und S. 32ff.

<sup>26</sup>Siehe z.B. auf S. 23ff für den Breitbandbereich oder auch auf S. 32 die Mobiltelefonie betreffend.

auf Dauer zu erwarten ist. Und diese Entwicklungen sind an sich auch alle im Evaluationsbericht dokumentiert<sup>27</sup>, werden aber offenbar in erheblichem Masse falsch interpretiert.

Als weiteres, ebenfalls problematisches Argument wird das **Preisniveau**, nämlich dass die Preise in der Schweiz höher seien als anderswo, als „Beweis“ für geringe Wettbewerbsintensität angeführt.<sup>28</sup> Die Autoren des Evaluationsberichts räumen selber ein, dass internationale Preisvergleiche grundsätzlich heikel seien.<sup>29</sup> Dabei ist es nicht einmal der Fall, dass (die problembehafteten) Preisvergleiche ein klares Bild „zu Ungunsten“ der Schweiz im internationalen Vergleich abgeben würden. Zwar findet sich die Schweiz bei wechselkursbereinigten Preisvergleichen teilweise, aber auch nicht immer, bei den teureren Ländern.<sup>30</sup> Die Preise der Dienstleistungen im Fernmeldemarkt hängen aber auch von den Preisen lokaler Vorleistungen ab, wie beispielsweise dem Arbeitseinsatz oder dem Einsatz von Boden und Immobilien, also von Faktoren, die in der Schweiz in der Regel relativ teuer sind. Gerade wegen diesem Einsatz von international nicht handelbaren Faktoren werden oft kaufkraftbereinigte Preisvergleiche vorgenommen. Bei diesen schneidet die Schweiz meist gut ab.<sup>31</sup> Problematisch ist schliesslich bei Preisvergleichen generell, dass sie Qualitätsunterschieden keine oder zu wenig Beachtung schenken. Verschiedene Studien, so unter anderen auch eine Begleitstudie des Evaluationsberichts, belegen jedoch, dass Schweizer Konsumenten stärker auf Qualität setzen als Konsumenten anderer europäischer Länder.<sup>32</sup> Daher ist zu erwarten, dass die inländischen Anbieter auch nachfragegerecht hohe Qualität bereitstellen. Auch der Evaluationsbericht bestätigt diese Fakten, geht aber bei seinen Preisvergleichen und deren Beurteilung nicht in Form einer „Qualitätsbereinigung“ darauf ein. Dies ist umso erstaunlicher als der Bericht gar eine Umfrage des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) zitiert, bei welcher 84% der Mobilfunkkunden in der Schweiz angegeben haben, mit dem Preis-Leistungsverhältnis zufrieden zu sein.<sup>33</sup> Last but not least können auch unterschiedliche Regulierungen für die Kostenunterschiede verantwortlich sein, so z.B. die strengeren Umwelt- und Bauvorschriften für Mobilfunkantennen.<sup>34</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Resultate aus internationalen Preis- und Leistungsvergleichen sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob wechselkurs- oder kaufkraftbereinigte Vergleiche angestellt oder Regulierungs- und Qualitätsunterschiede berücksichtigt werden. Ganz sicher folgt aus diesen Vergleichen nicht, dass die Schweiz ein Wettbewerbsdefizit aufweist.

<sup>27</sup>Auf S. 9 für die Festnetztelefonie, auf Seite 18ff für Breitbanddienste und auf S. 32ff für den Mobilbereich.

<sup>28</sup>Beispiele dafür finden sich auf S.9ff, S. 18ff und S. 34ff.

<sup>29</sup>Bei der Festnetztelefonie wegen der Unterscheidung von Orts- und Ferngespräche, die es so in der Schweiz nicht mehr gibt (S.10). Bei den Breitbanddienstleistungen aufgrund unterschiedlicher Merkmale/Qualität des Angebots (S.18).

<sup>30</sup>Vergleiche S. 9ff, S. 18ff oder S.34ff. Bei der Festnetztelefonie ist die Schweiz beispielsweise nicht teurer als andere Länder. Auch bei den Breitbanddiensten nimmt sie einen mittleren Platz ein, noch vor Norwegen, Spanien, Belgien, Finnland, Schweden und Luxemburg, aber hinter Frankreich, Deutschland, Österreich, Holland oder Portugal. Beim Mobilfunk findet sich die Schweiz eher bei den teureren Ländern.

<sup>31</sup>Siehe z.B. der kaufkraftbereinigte Preisvergleich in OECD (2009), „OECD Communications Outlook 2009“, Paris.

<sup>32</sup>Dies wird von Polynomics (2010), „Internationaler Vergleich von Präferenzen für Telekomangebote“, Olten, und der Begleitstudie des Evaluationsberichts, MIS (2009), „Studie über den Internetanschluss und dessen Nutzung in der Schweiz“, Lausanne, gezeigt.

<sup>33</sup>Auf S. 35 des Berichts steht, dass 16% der Kunden mit dem Preis-Leistungsverhältnis ihres Mobilanbieters unzufrieden sind.

<sup>34</sup>Die Emissionsgrenzwerte für nichtionisierende Strahlen sind in der Schweiz zehnmal strenger als in der EU. Die strengeren Vorschriften erfordern ein dichteres Netz von Mobilfunkbasisstationen (Antennenstandorte).

Wie aber soll der Wettbewerb gemessen werden? Es muss auf viele Faktoren abgestellt werden. Dazu gehören sicherlich auch die Anzahl der Marktteilnehmer, die Marktanteile sowie die Preisentwicklung, jedoch nicht in der isolierten Weise, wie sie im Bericht behandelt werden. Weit wichtiger sind indessen dynamische Betrachtungen, etwa ob und wie schnell sich neue Technologien und Dienstleistungen im Markt verbreiten, ob ineffiziente Anbieter aus dem Markt fallen und neue Konkurrenten zutreten und vieles mehr. Der Bericht bleibt, obwohl daran über ein Jahr gearbeitet wurde, in der Analyse der aktuellen und zu erwartenden künftigen Marktlage sehr oberflächlich. Und es fehlt ihm auch jegliche adäquate kompetitive Referenz. Eine solche wäre aber enorm wichtig, denn es versteht sich von selbst, dass vollkommener Wettbewerb aus dem Lehrbuch mit unzähligen Marktteilnehmern für die meisten Bereiche der Telekommunikation keine Referenz darstellen kann. Dies wäre angesichts von Grössen-, Dichte- und Verbundvorteilen sowie von angebots- und nachfrageseitigen Netzwerkvorteilen in der Telekommunikation eine ineffiziente Marktform. Es ist zu vermuten, dass ein adäquates kompetitives Referenzmodell in einem relativ engen Oligopol von Plattformen und einem weiteren Oligopol von Diensten besteht - also durchaus eine Struktur wie sie heute im Fernmeldemarkt der Schweiz angetroffen wird.

Wir sind in dieser kurzen Analyse nicht in der Lage, vertieft auf diese komplexen Aspekte einzutreten. Demgegenüber sind wir aber der Auffassung, dass dafür in der Evaluation durchaus Zeit, Raum und Ressourcen sowie vor allem auch ein Auftrag des Parlaments bestanden hätten. Statt Letzteren zu erfüllen, stellen die Autoren die Forderung einer Vereinfachung des Marktbeherrschungstatbestandes auf. So sollen beispielsweise die Unterschreitung einer gewissen Anzahl Anbieter oder die Überschreitung gewisser Marktanteile ausreichen um Marktbeherrschung feststellen zu können.<sup>35</sup> Einfach und planbar wäre eine solche Regelung zwar allemal - leider wäre sie aber unhaltbar, weil sie nichts mit den wirtschaftlichen Realitäten des Wettbewerbs in dynamischen Märkten zu tun hat. Ökonomen würden sich zu Recht um die Effizienznachteile derart „wissensanmassender Kriterien“ sorgen, während Juristen ebenso zu Recht auf die damit verbundenen „Willkürgefahren“ hinweisen würden.

### *3.3. Die Wettbewerbssituation bei Telefoniedienstleistungen*

Der Evaluationsbericht hält fest, dass sich die Wettbewerbssituation bei den Telefoniedienstleistungen seit der Liberalisierung erfreulich entwickelt habe. Er bemängelt zwar die Situation bei den Telefonanschlüssen auf dem Kupfernetz, entkräftet dieses Argument jedoch gleich wieder, in dem anerkannt wird, dass jeder Konsument Telefoniedienstleistungen alternativ auch über das Kabelnetz oder das Mobilfunknetz erhalten könne.<sup>36</sup> Der Plattformwettbewerb spiele also, und dies auch ohne die Entbündelung aus dem Jahre 2007, deren Auswirkungen noch gar nicht beurteilt werden könnten.<sup>37</sup>

In der Mobiltelefonie existieren drei parallele Mobilnetze mit hoher Abdeckung. Der Wettbewerb zwischen Diensten ist aufgrund der verschiedenen Infrastrukturen also auch hier möglich und spielt allen Anzeichen nach auch. Der Bericht kann auf jeden Fall keine überzeugenden Argumente für fehlenden Wettbewerb aufführen: Die Preise sind in den letzten Jahren stark gesunken, die Durchdringungsrate ist hoch, die Schweizer und Schweizerinnen benützen die modernsten Dienstleistungen und telefonieren immer häufiger mit ihrem Handy.<sup>38</sup>

<sup>35</sup>Diese Forderung wird auf S. 114ff des Berichts aufgestellt.

<sup>36</sup>Wie auf S. 173 vermerkt ist führt die Mobiltelefonie zu einer „Belebung des Wettbewerbs“.

<sup>37</sup>Auf S. 17 wird festgehalten, dass die Auswirkungen der Entbündelungspflicht noch nicht zu beurteilen sind.

<sup>38</sup>Allein 2008 haben die Mobilkunden in der Schweiz 15% mehr telefoniert als noch ein Jahr zuvor, wie auf S. 30ff dargelegt wird.

Wiederum werden jedoch im Bericht direkt die Marktanteile als Wettbewerbsindikator verwendet. Dies führt zu teilweise nicht nachvollziehbaren oder sogar in sich widersprüchlichen Aussagen: Nicht wettbewerbsfördernd soll z.B. die geringe Wechselbereitschaft der Schweizer Konsumenten im Mobiltelefonbereich sein.<sup>39</sup> Der Bericht wirft den Konsumenten also sozusagen „Dummheit“ vor, weil sie trotz günstigerer Angebote nicht von der ehemaligen Monopolistin weggehen. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass die Preissensibilität der Schweizer Konsumenten nicht hoch sei. Bei nicht völlig homogenen Produkten bestätigt dies aber nur, dass von vielen Kunden qualitative Unterschiede stärker gewichtet werden als Preisunterschiede, was - wie schon erwähnt - auch in einer Umfrage im Auftrag des Bakom zum Ausdruck kommt.<sup>40</sup> Die Schweizer Konsumenten müssen nicht bevormundet werden; sie haben eine Auswahl und entscheiden sich frei für einen Anbieter. Wenn sie teurere Angebote billigeren vorziehen, dann werden sie dafür rationale Gründe haben.

### *3.4. Terminierungs- und Roaminggebühren*

Wenn auch die Wettbewerbssituation auf dem Telefonmarkt insgesamt gut ist, so scheint die Festsetzung der Terminierungspreise ein etwas undurchsichtiger Bereich zu sein, in welchem wettbewerbswidrige Absprachen zumindest möglich sein könnten. Allerdings ist nicht klar, ob, wo und wie sich hohe Terminierungsgebühren in Endkundenpreisen niederschlagen. Wird beispielsweise aus dem Mobilnetz A zu einer Terminierungsgebühr ebenso viel in das Mobilnetz B telefoniert wie aus B nach A zur selben Terminierungsgebühr, dann heben sich die total verrechneten Gebühren gegenseitig auf. Mit anderen Worten, die Terminierungsgebühren könnten jede beliebige Höhe aufweisen und hätten trotzdem keinen Einfluss auf die Endkundenpreise. Bis dato haben aber weniger solche mobil-mobil Terminierungsgebühren sondern eher die fix-mobil Terminierungsgebühren eine Rolle gespielt. Die Festnetzkunden haben mit ihren Anrufen auf Handys hohe Nettoterminierungserträge bei den Mobilnetzen generiert und damit wahrscheinlich zu niedrigeren Preisen und höheren Investitionen in der Mobiltelefonie beigetragen.

Aufgrund des Drucks der Festnetzanbieter und somit drohender Behördeneingriffe haben sich die Anbieter von Mobiltelefoniediensten jedoch vor kurzem auf niedrigere Terminierungsgebühren verständigt, die sich im Rahmen derjenigen in EU-Ländern bewegen. Es wird sich also bald in den Märkten zeigen, wer davon profitiert und wer nicht. Dass sich besonders die Mobilkonkurrenten von Swisscom lange gegen die Senkung der Terminierungsgebühren wehrten, lässt vermuten, dass sie zu den Profiteuren gehörten.<sup>41</sup>

Dieser kurze Abriss genügt selbstverständlich nicht, um die komplexe Problematik der Terminierungspreise darzustellen. Leider muss das gleiche Verdikt auch für den Evaluationsbericht gesprochen werden, der wiederum für eine eingehendere Analyse durchaus nicht nur Ressourcen, sondern auch den Auftrag gehabt hätte. Nach der Senkung der Terminierungsgebühren dürfte auf jeden Fall hier kein unmittelbarer Handlungsbedarf mehr gegeben sein. Und ein solcher kann durch den Evaluationsbericht auch nicht plausibel begründet werden.

Bei den Roamingtarifen erscheint zunächst überraschend, dass kein internationaler (d.h. in vielen Ländern präsenter) Anbieter den „Spielverderber“ spielt und mit tiefen (internationalen) Preisen den Markt „aufmischt“. Aber auch hier ist die Situation extrem komplex. Klar wird

<sup>39</sup>Diese Aussage wird im Bericht auf S. 37 gemacht.

<sup>40</sup>Die Umfrageergebnisse werden auf S. 36ff zusammengefasst.

<sup>41</sup> Dies vor allem aufgrund asymmetrischer Terminierungspreise, durch welche die kleinen Anbieter bevorzugt wurden.

aufgrund des Evaluationsberichts nur, dass die Interdependenzen in den Märkten und die Interferenzen der Regulierung in diesem Bereich unklar sind. Im Bereich Roaming sind u.E. noch eingehende wissenschaftliche Studien nötig. Ein regulatorischer Handlungsbedarf kann aufgrund der unklaren Effekte auf jeden Fall nicht begründet werden.

### *3.5. Wettbewerbssituation bei den Breitbanddiensten*

Bei den Breitbanddiensten wird die Entwicklung des Wettbewerbs vom Evaluationsbericht positiv beurteilt. Es wird nicht bestritten, dass die Schweiz in erster Linie durch den Bestand von alternativen Netzen eine sehr dynamische Entwicklung hinter sich hat, die denn auch international zu einer der grössten Durchdringungsraten von Breitbanddienstleistungen geführt hat.<sup>42</sup>

Umso unverständlicher ist die Aussage im Bericht, wonach der steigende Marktanteil der „historischen Anbieterin“ Swisscom besorgniserregend sei. Diese Aussage ist in mehrfacher Hinsicht nicht haltbar. Märkte mit wirksamem Wettbewerb sind erstens auch gekennzeichnet durch den Kampf um Marktanteile. Dabei kann der aktuelle Marktführer Marktanteile gewinnen oder verlieren. Wettbewerb heisst nicht, dass es zu einer Angleichung der Marktanteile kommt.

Es waren zudem zweitens Cablecom und kurz danach weitere Kabelnetzbetreiber, die als erste Marktteilnehmer Breitbanddienste für Privatkunden im Angebot hatten und denen hier - wenn schon - das Etikett „historische Erstanbieter“ anzuheften ist. Dank technologischer Überlegenheit ihrer Koaxialkabel gegenüber der Kupferdoppelader der Telefonnetze konnten sie innert kürzester Zeit die Marktführerschaft in diesem Bereich erringen. Die Kupfernetze konnten erst mit einer Verspätung von über zwei Jahren in diesen Markt einsteigen. Für längere Zeit blieben die Marktanteile der Kabelnetze höher als diejenigen der Kupfernetze. Dass Letztere und besonders Swisscom die Marktführerschaft erobern konnten, ist auf ihre enormen Investitionen (zum technischen „upgrading“ der Kupfernetze) und ihr Angebot von kompetitiven Preis-Leistungsoptionen in einem Markt mit zweifelsohne intensivem Wettbewerb zurückzuführen. In diesem Wettbewerb hatte Cablecom bekanntlich mit hausinternen Problemen betreffend Eigentümerschaft und Kundendienst zu kämpfen. Auch der Bericht räumt ein, dass die aktuell führende Marktstellung aufgrund von „qualitativ guten Leistungen“ der Swisscom zustande gekommen sei<sup>43</sup> - und genau dies ist als wirksamer Wettbewerb zu bezeichnen. Die jeweils preis- und leistungsmässig besten Unternehmen gewinnen Marktanteile, die anderen verlieren.

Vor diesem Hintergrund dürften die Befürchtungen des Berichts für den Wettbewerb der Zukunft unbegründet sein. Dies insbesondere, wenn zudem berücksichtigt wird, dass heute die Kabelnetze für den Breitbandwettbewerb erneut in einer technisch besseren Ausgangslage sind. Tatsächlich können die Kabelnetzbetreiber auf einem grossen Teil ihrer Netze bereits Bandbreiten von 100Mbit/s anbieten. Vergleichbare Bandbreiten werden auf den ehemaligen Kupfernetzen erst nach dem (milliardenteuren) Ausbau des Glasfaseranschlussnetzes möglich sein. Handlungsbedarf aufgrund mangelnden Wettbewerbs ist im Breitbandmarkt der Schweiz weder heute noch auf absehbare Zeit gegeben.

<sup>42</sup>Im Vergleich mit 30 OECD-Staaten, siehe S. 15ff.

<sup>43</sup>Diese Aussage findet sich auf S. 23 des Berichts.

## 4. Unnütze Zugangsregulierungen und das Verhalten von Regulatoren

Zusätzlicher sektorspezifischer Regulierungsbedarf ist heute offenbar weder im Zugang zu den Netzen noch in einzelnen Diensten oder der Grundversorgung gegeben. Zudem haben wir oben soweit möglich dargelegt, dass sich auch in absehbarer Zukunft mit grosser Wahrscheinlichkeit kein solcher Bedarf einstellen wird (jedenfalls nicht so überraschend, dass darauf nicht noch zu gegebener Zeit politisch adäquat reagiert werden könnte).

*Wenn es nicht unbedingt notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es unbedingt notwendig, kein Gesetz zu machen.*

Montesquieu (1689-1755)

Der Evaluationsbericht folgt hingegen nicht dieser Linie der wahrscheinlichsten Entwicklung, obwohl er sie sogar selber in vielen Bereichen der Telekommunikation durchaus erkennt. Vielmehr verfolgt er mehr oder weniger explizit einen Pfad der unbedingten und vorsorglichen Vermeidung jeglicher Wettbeschränkungen oder Marktunvollkommenheiten. Die schweizerische Telekommunikation soll gar nie in eine Lage mit ungenügendem Wettbewerb kommen können und soll daher schon heute - in vorsorglicher Weise - reguliert werden. Zumindest müsse jetzt eine breite Palette an Regulierungsinstrumenten für einen raschen Eingriff bei Bedarf bereitgestellt werden.<sup>44</sup> Eine solche Aktionslinie liegt im Sinne des populären Mottos „nützt es nichts, so schadet es nichts“, das in der Ökonomie allerdings so gut wie nie zutrifft.

### 4.1. Aktionismus ist schädlich

Von der Idee einer Entbündelung der Mobilnetze, die im Bericht kurz aufgegriffen wird, ist klar und deutlich Abstand zu nehmen.<sup>45</sup> Wir haben heute in der Schweiz ohne Zweifel wirksamen Wettbewerb zwischen Mobilnetzen. Weder „Flaschenhälse“ noch systemisch bedingte Wettbewerbshindernisse behindern die Verbraucher. Zudem lösen sich die mobilen Dienstleistungen immer mehr von den „traditionellen“ Mobilfunknetzen ab. So können immer mehr moderne Handys über Wifi-Hotspots und andere hybride (gemischt fix und mobile) Netze auf das Internet und damit auf alle möglichen Dienste, einschliesslich sämtlicher Telefoniedienste, zugreifen. Erfolgt trotzdem eine Entbündelung mit dem Ziel den Dienstewettbewerb „anzukurbeln“, dann wird damit der Innovationswettbewerb zwischen den Plattformen gedämpft. Wie aber der Bericht selber einräumt, bringt an sich nur der Interplattformwettbewerb die Telekommunikation nachhaltig weiter. Die technisch-ökonomische wechselseitige Dynamik, welche die Schweiz in den letzten Jahren erfahren hat, würde durch zusätzliche Entbündelungsmassnahmen gefährdet. Solange die Ziele des FMG wie heute erfüllt werden, was auch im Bericht bestätigt wird, bringt zusätzlicher regulatorischer Aktionismus vor allem Risiken ohne Aussicht auf konkrete Vorteile in der Zukunft. Analog ist übrigens auch die Forderung nach einem erweiterten Bitstromzugang, die im Evaluationsbericht aufgeworfen wird, zu beurteilen und zu verwerfen.<sup>46</sup>

Das im Bau stehende Glasfaseranschlussnetz betreffend möchten die Autoren des Berichts schon jetzt eine zwangsweise Entbündelung zu regulierten Bedingungen durchsetzen oder zumindest in die Wege leiten.<sup>47</sup> Dabei müsste eigentlich - wie oben ausgeführt - eine so ein-

<sup>44</sup>Z.B. auf S. 111 im Kontext der Glasfasernetze.

<sup>45</sup>Auf S. 40ff wird der vermeintlich dadurch resultierende stärkere Dienstewettbewerb bemüht.

<sup>46</sup>Wird auf S. 24ff gefordert, obwohl der Bericht auf den Seiten zuvor die grundsätzlich erfreuliche Wettbewerbssituation skizziert hat.

<sup>47</sup>Dieser Punkt wird auf S. 24ff angesprochen. Allerdings muss dieser Möglichkeit eine klare Absage erteilt werden. Denn auch in den allermeisten „Randregionen“ herrscht Dienstewettbewerb durch alternative Netzanbieter.

schneidende Massnahme die ultima ratio darstellen, die nur für nachgewiesene stabile monopolistische Bottlenecks in Frage kommen darf. Kein Netz sollte mit regulatorischem Zwang für Konkurrenten des Netzbetreibers geöffnet werden, solange mehrere Netze in Wettbewerb stehen.<sup>48</sup>

Bei jeder erheblichen Kapazitätserweiterung sind die Investoren darüber besorgt, ob es „Killerapplikationen“<sup>49</sup> geben wird, sodass die zusätzliche Bandbreite überhaupt in nützlicher Frist auf genügend Nachfrage stösst und sich die Investitionen rentabilisieren lassen. Entsprechend sind Netzausbauten mit hohen Marktrisiken verbunden. Dass dies besonders für den Milliarden verschlingenden „Quantensprung Glasfasernetz“ gilt, ist evident. Umso mehr dürfen diese Risiken nicht zusätzlich mit Regulierungsrisiken gesteigert werden. Die Aussicht, erfolgreiche neue Netze oder Teile davon nachträglich mit Konkurrenten zu regulierten Preisen teilen zu müssen, während Verluste bei einem Misserfolg nicht in dieser Weise „sozialisiert“ werden könnten, führt zu einer Verminderung der Investitionsanreize. Etwas einfacher formuliert: Eine künftig zu erwartende Entbündelung des Glasfaseranschlusnetztes könnte die Investitionen gefährden, wenn nicht gar im Keime ersticken.

Die Geschichte des Glasfaserausbau ist noch so jung, dass wir diese Problematik nicht mit empirischer Evidenz untermauern können. Immerhin lässt sich feststellen, dass gegenwärtig in der Schweiz diverse Marktteilnehmer den Ausbau von Glasfaserhausanschlüssen bereits in Angriff genommen haben, wogegen in vielen europäischen Ländern über staatliche „Glasfaser-Masterpläne“, sowie über deren Förderungsbedarf an öffentlichen Mitteln diskutiert wird. Dieser Unterschied liegt u.E. zu einem guten Teil in Regulierungsdifferenzen begründet. Aufgrund des geltenden Regulierungsrahmens in der EU müssen Glasfaserinvestoren aus heutiger Sicht früher oder später mit zwangsweiser Entbündelung rechnen - egal ob sie dereinst über einen Bottleneck verfügen werden oder nicht. In der Schweiz können Investoren auf der Basis der letzten FMG-Revision 2007 dagegen (noch) davon ausgehen, dass sie Glasfasern der Konkurrenz nicht zwangsweise zu regulierten Konditionen zu Verfügung stellen muss.

Unhaltbar ist in diesem Zusammenhang auch die häufig geäusserte Ansicht, dass der „Fehler“ einer zu späten Entbündelung der Kupferkabel in der Schweiz beim Glasfasernetz auf keinen Fall wiederholt werden dürfe, sondern gerade zum Anlass für eine klare, planbare Entbündelung der entstehenden neuen Netze genommen werden müsse. Abgesehen davon, dass die Entbündelung beim Kupfernetz ökonomisch keineswegs zwingend, und die späte Entbündelung eventuell gar kein Fehler (siehe Fussnote 5), sondern im Vergleich zur EU sogar vorteilhaft war, ist ein Vergleich mit dem Glasfasernetz nicht angebracht. Beim Kupfernetz ging es um die Entbündelung eines bestehenden Netztes mit relativ geringem Ersatz- und Erneuerungsinvestitionsbedarf. Beim Glasfasernetz stehen dagegen die grössten Investitionen noch

<sup>48</sup>Auch das sog. „Investitionsleiterargument“, welches in der Regulierungstheorie höchst umstritten ist und von eher regulierungsskeptischen Autoren rundweg abgelehnt wird, darf dafür nicht als Begründung dienen. Es nimmt im Bericht einen grossen Platz ein, ohne dass auf mögliche Gefahren hingewiesen würde (siehe auf S. 60ff, S.87ff oder S.112ff).

<sup>49</sup>Dabei handelt es sich um Dienste, die so viel Bandbreite benötigen, dass sie auf die erhöhte Kapazität angewiesen sind, und die zudem auch von einer genügend grossen Kundengruppe nachgefragt werden. Bis jetzt wird angenommen, dass sich neuartige interaktive Video- und Audiodienste im Markt sozusagen „präsentieren“ und durchsetzen werden, die auf die enorme Bandbreite von Glasfaserhausanschlüssen angewiesen sein werden. Diese Fussnote dient einerseits als weiteres Beispiel für die dynamische Wechselwirkung zwischen Netz- und Dienstinnovationen sowie andererseits auch als weiteres Beispiel für unsere Feststellung, dass sich der Netzwettbewerb auf Endkundenstufe letztlich im Dienstewettbewerb manifestieren muss. Nur wenn diese neuen Dienste im Markt herkömmliche Dienste mit weniger Bandbreitenbedarf ersetzen und viele Kunden auf die neuen Dienste wechseln wollen, stösst auch das verbesserte Netz auf eine genügende Nachfrage nach Bandbreite. Die neuen Applikationen ersetzen die alten Applikationen.



bevor. Die nachträgliche Entbündelung einer bestehenden Anlage - ob gerechtfertigt oder nicht - ist nicht mehr entscheidungsrelevant für den Bau der Anlage. Hingegen sind heute alle aktuellen und antizipierten künftigen Regulierungen des Glasfasernetzes für dessen Bau sehr wohl entscheidungsrelevant. Gewisse Regulierungserwartungen können sich dabei auswirken wie Marktzutrittsschranken und somit die Investitionstätigkeit hemmen.

Aus dem Evaluationsbericht gehen keine plausiblen Gründe dafür hervor, weshalb in Zukunft eine weniger zurückhaltende Politik nötig oder gar besser sein sollte. Dagegen weisen ökonomische Überlegungen und politökonomische Erfahrungen aus dem In- und Ausland darauf hin, dass selbst eine Absichtserklärung für eine interventionistischere Politik negative Ankündigungseffekte auf die Investitionsanreize mit sich bringen kann.<sup>50</sup>

#### 4.2. Das Verhalten der Marktteilnehmer und des Regulators

Obwohl im Bericht nicht plausibel dargelegt wird, dass und weshalb der Wettbewerb der verschiedenen Netze und Technologien künftig nicht mehr wirksam sein könnte, wird die „Definition eines zukünftigen Eingriffsinstrumentariums“ gefordert<sup>51</sup>, obwohl an anderer Stelle auf die Gefahren verfrühter oder nicht gerechtfertigter Eingriffe hingewiesen wird, da diese die Investitionstätigkeiten gefährden würden.<sup>52</sup> Aber genau diese Gefährdung tritt zu einem grossen Teil schon dann ein, wenn einer ausführenden Behörde (dem Regulator und/oder dem Bundesrat) gewissermassen „auf Vorrat“ ein vielfältiges, flexibel einsetzbares Interventionsinstrumentarium zur Verfügung gestellt wird.

Es ist kaum realistisch, dass schon heute für Probleme der Zukunft ein „optimales“ Regulierungsinstrumentarium und eine adäquate Vollzugsorganisation geschaffen werden kann<sup>53</sup> - spätere Anpassungen wären zu erwarten, und die betroffenen Akteure müssten sich auf einen unsicheren Regulierungsrahmen einstellen. Die praktische Erfahrung lehrt zudem, dass gegebene Regulierungsinstrumente von der zuständigen Vollzugsbehörde in aller Regel auch wirklich eingesetzt werden, selbst wenn ihr Einsatz gar nicht zwingend notwendig ist.

*Etwas ist nicht recht, weil es Gesetz ist, sondern es muss Gesetz sein, weil es recht ist.*

Montesquieu (1689-1755)

Die politische Ökonomie zeigt, dass Regulatoren (wie alle anderen Akteure auch) eigennützige Beweggründe haben und somit auch andere Ziele als die idealistischen Vorgaben verfolgen. Sie wollen sich insbesondere kaum je selber überflüssig machen sondern neigen dazu, auf die Erhaltung und Erweiterung ihrer Kompetenzen hinzuwirken. Dabei können sie ihre Unentbehrlichkeit am besten durch viele Interventionen unter Beweis stellen. Drohen die ur-

<sup>50</sup>Wenig thematisiert wird die Wirkung der zwangsweisen Entbündelung auf Marktteilnehmer ohne eigene Netze - also auf Akteure, die von einer in Aussicht gestellten Entbündelung eines neu zu bauenden Netzes oder einer neuen Anlage profitieren würden. Die asymmetrischen Risikoperspektiven - Erfolg teilen, Misserfolg selber tragen - des Netzinvestors wechseln für den potenziellen Mitbenutzer des Netzes praktisch das Vorzeichen: Hat der Investor Erfolg wird auch der Mitbenutzer daran beteiligt. Setzt sich das Netz Markt nicht durch, dann gibt es keine Mitbenutzer. Diese Ausgangslage dürfte viele Marktteilnehmer bei Aussicht auf Entbündelung von eigenen, risikobehafteten Netzinvestitionen abhalten. Empirisch wird dies z.B. von Friederiszick, Grajek und Röller (2007), „Analysing the Relationship Between Regulation and Investment in the Telecom Sector“ oder auch von Waverman, Meschi, Reillier und Dasgupta (2007) „Access Regulation and Infrastructure Investment in the Telecommunications Sector: An Empirical Investigation“ gezeigt.

<sup>51</sup>Auf S. 182 des Berichts.

<sup>52</sup>Wie z.B auf S. 77ff bezüglich der Rechtssicherheit oder S. 110ff bezüglich risikoreicher Investitionstätigkeit.

<sup>53</sup>Es ist darüber hinaus kritisch zu würdigen, dass im Bericht fast keine Diskussion über Regulierungserfolge erfolgt. Unterstellt wird ein „allwissender, fehlerfreier und neutraler, d.h. immer dem Gemeinwohl verpflichteter Regulator“, wie er sich weder in der Regulierungstheorie noch in der Regulierungspraxis je vorfinden lässt.

sprünglichen Regulierungsgründe infolge der wirtschaftlichen oder technischen Entwicklung häufig zu werden, sind die Regulierungsbehörden die ersten die neue Aufgaben suchen – und finden. Auf der anderen Seite des „Spiels“ sind die von der Regulierung positiv oder negativ betroffenen Marktteilnehmer stets bestrebt, Regeln und Vollzug zu ihrem Vorteil zu beeinflussen (PR, Lobbying). Aus ihren Bemühungen ergibt sich laufend ein Druck auf die Behörden, zu Gunsten der einen oder anderen Gruppe zu intervenieren. Dies gilt besonders für Zugangsregulierungen, weil hier typischerweise viele Akteure regulierten Zugang verlangen und sich nur wenige Netz- oder Anlageneigentümer dagegen stellen. Dass daraus ein enormer Druck resultiert, die für alle Eventualitäten bereitgestellten Instrumente nicht ruhen zu lassen, versteht sich von selbst.

#### *4.3. Die Wahl des Regulierungsregimes steht nicht im Zentrum*

Es wird immer wieder darüber gestritten, ob das schweizerische Regulierungsregime, das schwergewichtig auf dem Verhandlungsprimat bzw. Subsidiaritätsprinzip sowie ex-post Regulierungen beruht, nicht mit Vorteil durch ein ex-officio Regime und mehr ex-ante Regulierungen abgelöst werden sollte, wie dies in der EU zu einem grossen Teil der Fall ist.<sup>54</sup> Beim schweizerischen Regime wird kritisiert, dass es schwerfällig sei und zu langen Entscheidungswegen führe. Der Evaluationsbericht kommt indes zum Ergebnis, dass ein Regulierungsvollzug „ex-officio und ex-ante“ nicht zu einer substanziellen Verfahrensbeschleunigung führen würde.<sup>55</sup> Langwierige Verfahren lassen sich wohl unter keinem Regulierungsregime vermeiden, denn die Parteirechte sollen unter jedem Regime vollständig gewahrt werden, und die Parteien verfügen in jedem Regime über ähnlich weit gehende Rechtsmittel. Die Regulierungs- und Prozesskosten dürften somit so oder anders immer sehr hoch sein.

Ein stetiger Fluss von politischen Vorstössen, nie abbrechende Diskussionen zur Legiferierung sowie notorische Rechtshändel zur Interkonnectionsregulierung (Streitpunkte sind hier besonders Kosten und Tarife) oder zur Entbündelung (Streitpunkte: Zwang, Bedingungen, Kosten und Tarife) deuten an, dass es schwierig sein dürfte, die richtigen Regeln zu finden und diese zudem richtig umzusetzen. In der Tat ist es schon bedingt durch Skalenerträge, Verbundvorteile, Netzvorteile sowie durch angebots- und nachfrageseitige Netzexternalitäten einem Regulator praktisch nicht möglich, etwa die volkswirtschaftlich effizienten Entbündelungs- oder auch Interkonnectionstarife zu bestimmen. Zusätzlich verunmöglicht werden effiziente Lösungen durch unvollständige oder verzerrte Informationen des Regulators durch regulierungsstrategisches Verhalten und Einflussnahme (Lobbying) der betroffenen Kreise. Diese Problematik negiert auch der Evaluationsbericht nicht.<sup>56</sup> Die Regulierung befindet sich im Weiteren fast immer in einem Spannungsfeld zwischen innovations- und investitionshemmenden (zu) niedrigen oder konsumentenfeindlichen (zu) hohen Preisen. Man mag unendlich über Vor- und Nachteile von Regulierungsregimes diskutieren, doch kein Regime löst das grundsätzliche Dilemma: Eingriffe in den Markt bedingen subjektive Einschätzungen des Regulators, die vielleicht in einzelnen Fällen richtig, in allen anderen Fällen jedoch falsch sind.

<sup>54</sup>Gemäss Verhandlungsprimat (auch Subsidiaritätsprinzip) greift der Regulator in der Regel nur auf Klage von Akteuren (Parteien) ein, die sich über regulierungsrelevante Punkte nicht vertraglich einigen können. Wird nicht geklagt, wird auch nicht eingegriffen. Demgegenüber greift der Regulator in einem ex-officio Regime „von Amtes wegen“ - also auch ohne Klage und aus eigenem Antrieb - in die private Vertragsautonomie ein. Bei ex-ante Regulierungen ist der Regulator von Gesetzes wegen verpflichtet, bestimmte Aspekte vorab (z.B. noch bevor die Parteien den Vertrag abschliessen) festzulegen. Ex-post Regulierungen liegen vor, wenn regulierungsrelevante Aspekte erst nachträglich durch den Regulator kontrolliert und bedarfsweise korrigiert werden.

<sup>55</sup>Wie auf S. 75ff vermerkt ist.

<sup>56</sup>Siehe S. 177.

Der Grund hierfür liegt in den angesprochenen Informationsproblemen, die sich durch kein Regulierungsregime eliminieren lassen. Sollten sich verschiedene Regulierungsregimes in den Vollzugskosten (Verfahrenskosten) entgegen unserer Vermutung erheblich unterscheiden, so gibt es keinerlei Gründe dafür, dass sie sich ebenfalls in der Betroffenheit von Informationsproblemen unterscheiden würden. Die daraus resultierenden Regulierungsfehler und deren volkswirtschaftliche Folgekosten werden im Normalfall viel höher sein als die Vollzugskosten.

Diese Informationsprobleme sowie die daraus unweigerlich folgenden Fehler und deren Kosten gebieten Zugangsregulierungen nur anzuwenden, wenn sie nachgewiesenermassen unumgänglich sind - also im Fall effektiv gegebener stabiler monopolistischer Bottlenecks, die auch bei den Diensten auf Endkundenstufe zu ineffizienter Monopolisierung führen. Dies ist heute in der Schweiz nicht der Fall. Demgegenüber ist die Wahl zwischen den verschiedenen Regulierungsregimes alles andere als so zentral, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Im Zuge der Erosion monopolistischer Bottlenecks sollte vielmehr der „Rückbau“ von „Bottleneck-Regulierungen“ in die Wege geleitet werden (die Fachliteratur spricht vom „phasing-out“ der sektorspezifischen Regulierung). Welche Bereiche heute in der Schweiz einem solchen Regulierungsrückbau unterzogen werden sollten, können wir aufgrund unserer Kurzanalyse des Evaluationsberichts auch deshalb nicht beurteilen, weil sich der Evaluationsbericht dieser Thematik kaum angenommen hat. Die Autoren des Berichts haben sich auf die Frage konzentriert, ob und wie der Zugang zu neuen, in Entstehung befindlichen Bereichen reguliert werden könnte („phasing-in“) und wie das Regulierungsregimemittels ex-officio-Grundsätzen und vermehrten ex-ante Regeln<sup>57</sup> verschärft werden könnte.

Wenn die regulierungsökonomischen Fakten „ernst“ genommen werden, dürften heute die meisten sektorspezifische Regulierungen in der schweizerischen Telekommunikation nicht (mehr) nötig sein. Die Märkte würden ohne diese Regulierungen noch besser funktionieren.

## 5. Gesamtfazit

Der Bundesrat liegt richtig mit seiner Folgerung, dass das Fernmeldegesetz zurzeit keiner Revision bedarf. Allerdings ist die im Bericht aufgeführte Begründung unzutreffend, dass es zwar Probleme gäbe, diese aber zu wenig gravierend seien, um einen Handlungsbedarf im jetzigen Zeitpunkt zu begründen. Die vorliegende Analyse hat demgegenüber gezeigt, dass der Schweizer Fernmeldemarkt in allen Teilen in guter Verfassung ist. Stabile monopolistische Bottlenecks bestehen keine und sind auch in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Zusätzliche sektorspezifische Regulierungen sind infolgedessen nicht angezeigt, weil gar keine Behinderungen nachweisbar sind, die sie rechtfertigen würden. Dies gilt besonders auch für die von den Evaluatoren vorgeschlagene „vorsorgliche“ Bereitstellung von Instrumenten für alle möglichen zukünftigen Eventualitäten. Eine solche ist weder nötig noch sinnvoll, sondern würde vielmehr für Verunsicherung und abnehmende Investitionsbereitschaft in den Märkten sorgen.

Bundesrat und vor allem das Parlament sollten die vorgeschlagene regulierungspolitische Enthaltensamkeit ausdrücklich stützen und damit die Planungssicherheit für alle Beteiligten erhöhen. Auf der Agenda der Telekommunikationspolitik sollte für die nächste Zeit an die Stelle der Evaluation neuer Regulierungsnotwendigkeiten die Prüfung von Deregulierungs- und Entstaatlichungsmöglichkeiten treten.

<sup>57</sup>Siehe S. 75ff des Berichts.

*Über die Autoren:*

Silvio Borner, Prof. em. Dr. rer. pol.

Beirat, [silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch](mailto:silvio.borner@wirtschaftsstudien.ch)

Silvio Borner ist Beirat des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel GmbH. Zudem war er bis Ende Juli 2009 Dekan des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel. Er ist emeritierter Professor für Wirtschaft und Politik an der Universität Basel und Direktor der WWZ Summer School for Law and Economics/Business and Politics. Silvio Borner war Research Fellow in Yale (USA), Professor für Ökonomie in St. Gallen und Visiting Professor in Stanford (USA), an der Simon Fraser University in Vancouver (Kanada) und an der Universidad Torcuato di Tella in Buenos Aires. Er ist Verfasser vieler Bücher sowie Artikel in der Tages- und Wochenpresse.

Lukas Mohler, MSc in Business and Economics

Geschäftsführer, [lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch](mailto:lukas.mohler@wirtschaftsstudien.ch)

Lukas Mohler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung für Aussenwirtschaft und Europäische Integration der Universität Basel und promoviert in Volkswirtschaft. Im Mittelpunkt seiner Dissertation stehen die Auswirkungen der Globalisierung auf einheimische Konsumenten und Industrie. Lukas Mohler ist langjähriger Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel GmbH und hat federführend an zahlreichen Studien des Instituts mitgearbeitet. Heute ist Lukas Mohler Geschäftsführer des Instituts und Ansprechperson bezüglich wirtschaftspolitischer Fragen.

Markus Saurer, lic. rer. pol.

Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie, [markus.saurer@industrioeconomie.ch](mailto:markus.saurer@industrioeconomie.ch)

Markus Saurer ist Experte für Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie. Er ist selbständiger ökonomischer Berater sowie FIPRA Special Advisor für die Schweiz (vgl. [www.fipra.com](http://www.fipra.com)). Zuvor war Markus Saurer Mitglied der Geschäftsleitung der Plaut AG (Schweiz) und Gründer von Plaut Economics (heute Polynomics AG), Vizedirektor und Mitglied der Geschäftsleitung im Sekretariat der Wettbewerbskommission, Leiter Volkswirtschaft und Berater des Präsidenten der ehemaligen PTT sowie stellvertretender Sektionschef Planung im Bundesamt für Verkehr. Markus Saurer studierte Volks- und Betriebswirtschaft an der Universität Bern.



**INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSSTUDIEN  
BASEL**

Institut für Wirtschaftsstudien Basel  
GmbH

Postfach 3336

CH-4002 Basel

[www.wirtschaftsstudien.ch](http://www.wirtschaftsstudien.ch)