

Absage an ein bundeseigenes Fernmeldenetz

Wettbewerb der Plattformen als bester Garant der Grundversorgung

Von Markus Saurer*

In der Swisscom-Privatisierungs-Diskussion wird zur Sicherstellung der Grundversorgung die Schaffung einer staatlichen

Netzgesellschaft vorgeschlagen. Für den Autor beruht dieser Vorschlag auf einem Grundlagenirrtum. Die Netzgesellschaft würde die erfolgreiche Marktöffnung behindern und auf Dauer die Versorgung nicht sichern, sondern gefährden. (Red.)

Der Bundesrat hat mit der Beschränkung der Strategie und des finanziellen Spielraums der Swisscom einen Handlungsbedarf in Erinnerung gebracht, der schon lange vorher gegeben war – allerdings nicht in der heutigen Dringlichkeit. 1998 öffnete die EU ihre Fernmeldemärkte dem Wettbewerb und leitete gleichzeitig die Privatisierung der staatlichen Telekom-Konzerne ein. In der Schweiz erfolgte nur die Marktöffnung, während die Swisscom in einem spezialgesetzlichen Korsett mehrheitlich in Bundesbesitz verbleiben musste. Diese ökonomisch unsinnige Asymmetrie zwischen Marktöffnung und Privatisierung ergab zunächst keine spürbaren Probleme, weil die Privatisierung im Ausland in der Regel schrittweise vollzogen wurde und auch dort für eine gewisse Zeit asymmetrische Bedingungen herrschten. Zudem mussten sich neue Konkurrenten im Markt erst entfalten. Heute ist aber die Privatisierung in den meisten Ländern abgeschlossen und die Konkurrenz etabliert. Der über all die Jahre ebenso stetig wie stark gefallene Kurs der Swisscom-Aktien zeigt, dass die Zukunft einer staatlichen Swisscom in offenen zunehmend internationalen Märkten mit durchwegs privaten Konkurrenten gefährdet ist.

Verfehlt Anleihen aus dem Stromsektor

Gegen eine Privatisierung der Swisscom regt sich nicht zuletzt aus Kreisen Widerstand, die um eine flächendeckende Grundversorgung des Landes sowohl mit traditionellen wie auch mit modernen Fernmeldedienstleistungen fürchten. Vor diesem Hintergrund wurde in der Vergangenheit auch schon die Schaffung einer staatlichen Netzgesellschaft vorgeschlagen. Die Befürworter einer solchen Lösung sehen zwar den dringlichen Privatisierungsbedarf auch, wollen aber einen direkten Einfluss des Bundes zur Sicherstellung der Grundversorgung wahren. Die Swisscom soll in Netze und Dienste aufgespalten werden, damit Erstere voll verstaatlicht und Letztere voll privatisiert werden können. Abgesehen von den

immensen Vollzugsproblemen sowie der weltweiten Einmaligkeit eines derartigen Vorhabens, wäre seine Verwirklichung ein fataler ordnungspolitischer Fehler.

Diskutiert wird die Abtrennung einer Netzgesellschaft in der Elektrizitätsversorgung, wo sie aber unbestrittene Voraussetzung für Wettbewerb in Produktion und Absatz von Strom ist. Stromnetze sind «monopolistische Engpässe», die nicht konkurrenzieren werden können. Der Netzinhaber bestimmt, wer Strom über sein Netz zu welchen Kunden leiten darf. Er kann so seine eigene Stromproduktion von der Konkurrenz abschotten und die gesamte Versorgung monopolisieren. Deshalb muss man Netze und Produktion trennen und allen Produzenten diskriminierungsfreien Zugang zu Netzen und Kunden verschaffen. Nur auf diese Weise kann Wettbewerb in Produktion und Absatz von Strom aufkommen.

Integrierte Anbieter haben die Nase vorn

Diese Verhältnisse haben aber mit der heutigen Telekommunikation nichts zu tun. Hier hat sich mit der technischen Konvergenz der Dienste und der Marktöffnung gerade der Wettbewerb zwischen Netzen als wirksamste Form der Konkurrenz ergeben. Kabelfernsehnetze übertragen die gleichen Dienste wie Telefonnetze, die ihrerseits die Verbreitung von Filmen in Angriff nehmen. Gleichermassen multifunktional sind immer mehr Plattformen funkbasierter Kommunikation (Mobilnetze, Satelliten). Die intensive Plattform-Konkurrenz bestätigt die Richtigkeit des 1998 eingeschlagenen Kurses der «netzbasierter» Marktöffnung, der keine Trennung von Netzen und Diensten vorsieht. Innert weniger Jahre sind in der Schweiz sämtliche natürlichen und künstlichen Netzmonopole in der Telekommunikation erodiert. Länderstudien von McKinsey und Plaut Economics belegen, dass wirksamer Plattform-Wettbewerb der mit Abstand wichtigste Faktor für eine gute und günstige Versorgung eines Landes sowohl mit traditionellen als auch modernen Telekom-Dienstleistungen ist. Diesem Wettbewerb, der hier nach der Marktöffnung durch eigenständige Kabelnetze sowie durch weitere Netzinhaber (Bahnen, Versorgungsunternehmen, Banken) sofort ausgelöst wurde, verdankt die Schweiz ihre im internationalen Vergleich hervorragende landesweite Versorgung.

Der Vorschlag zur Schaffung einer staatlichen Netzgesellschaft verkennt offensichtlich Charakter und Erfolg des Plattform-Wettbewerbs. Wird die Swisscom in eine staatliche Netzgesellschaft und in eine private Dienstgesellschaft aufgespalten, dann dämmt man ausgerechnet diesen bisher

wirksamsten Wettbewerb ein. Die Netzgesellschaft müsste mit der Swisscom und anderen Privatunternehmen, die dieses Netz zu regulierten Bedingungen benützen würden, gegen integrierte, privatwirtschaftlich geführte Plattformen wie Cablecom, Sunrise und andere antreten. Erstere wären von komplexen Koordinationsproblemen zwischen Zwangspartnern sowie von politischen Auflagen gezeichnet. Letztere genössen die flache Hierarchie einer integrierten frei geführten Plattform. Das Ergebnis dieser Asymmetrie dürfte angesichts der Tatsache, dass sich weltweit im freien Wettbewerb zusehends integrierte Plattformen durchsetzen, nur eines bedeuten: Die heute noch relativ starke Swisscom-Plattform würde künstlich geschwächt, wodurch der Plattform-Wettbewerb in der Schweiz insgesamt litte, und zwar zulasten der gesamten einheimischen Telekommunikationswirtschaft, einschliesslich der Versorgung nichtlukrativer Regionen. Direkter politischer Einfluss via eine staatliche Netzgesellschaft ist folglich zur Sicherstellung der Grundversorgung nicht zielführend. Die Politik behält aber unabhängig von den Eigentumsverhältnissen bei der Swisscom alle nötigen Instrumente und Kompetenzen in ihrer Hand, um die politisch erwünschte Grundversorgung mittels Regulierungen indirekt durchzusetzen.

Die Gesetze gelten für alle

Es geht hier immer um Kunden in der Schweiz, weshalb für alle, die diese bedienen, schweizerische Gesetze gelten. Neben allen anderen fortschrittlichen Ländern ist die Schweiz – nur scheinbar paradoxerweise – selber das beste Beispiel dafür, dass direkte Staatsinterventionen oder gar staatliche Produktion für die Grundversorgung gar nicht nötig sind. Seit 1998 wird die Grundversorgung nämlich auch hierzulande ausschliesslich indirekt über Regulierungen im Fernmeldegesetz gesteuert. Indirekte Steuerung ist auch für die Grundversorgung der Zukunft die ideale Lösung. Hier besteht kein Handlungsbedarf. Hingegen ist es für die Entwicklung der Swisscom, für den Telekommunikationsplatz Schweiz sowie für die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung, dass die Warnsignale des Aktienkurses endlich ernst genommen werden und die Privatisierung der Swisscom so rasch als möglich eingeleitet wird.

* Der Autor ist selbständiger industrieökonomischer Berater in Steffisburg.