

WELTWOCH.CH

Essay

Meilenweit von der Wirklichkeit entfernt

Adrian Amstutz und Markus Saurer

Wieso Staat und Bakom ein Swisscom-Monopol entbündeln wollen, das gar nicht mehr existiert.

Wer sich für liberal hält, glaubt an die sogenannte Entbündelung der letzten Meile. Das Wortungetüm beschreibt etwas ganz Simples: Die Swisscom soll endlich das letzte Stück Kabel, das von der Telefonzentrale in die einzelnen Haushalt führt, auch anderen Telefonfirmen zur Verfügung stellen. Längst muss die Swisscom den Rest ihres grossen Netzes allen öffnen, nun soll auch die letzte Meile, dieses angebliche Monopol, allen offen stehen. Zurzeit beschäftigt sich das Parlament im Rahmen der Revision des Fernmeldegesetzes mit einem entsprechenden Vorstoss. Und es ist zu befürchten, dass die Politiker genau den beschliessen.

Bitte weiter denken

In Tat und Wahrheit ist dies aber überhaupt nicht liberal. Erstens, weil die Swisscom längst kein Monopol mehr für Haushaltsanschlüsse hat. Auch die Cablecom zum Beispiel hat ein eigenes Netz, das in alle Haushalte führt. Zweitens müssen die Tarife, die für alle verbindlich wären, von einer staatlichen Kontrollstelle festgesetzt werden, weil das Verteilernetz der Swisscom in den Quartieren nach wie vor von ihr betrieben wird. Doch damit ist nicht nur ein Wettbewerb von vornherein ausgeschlossen – es wird auch die Verbreitung neuer Technologien behindert, die eine echte Konkurrenz erlauben.

Dass es sich bei dieser Überlegung nicht um nackte Theorie handelt, zeigen einschlägige Erfahrungen aus dem Ausland. In den Vereinigten Staaten müssen die Netzbetreiber ihre Kundenanschlüsse seit 1996 zu regulierten Preisen an Konkurrenten abtreten. Die EU hat diese Entbündelung der letzten Meile 2001 ebenfalls eingeführt. Tatsächlich führte die Entbündelung in den USA, wie vorausgesagt, bei den etablierten Diensten kurzfristig zu einer leichten Verschärfung des Konkurrenzkampfes. Doch längerfristig wurden Investitionen in neue Infrastrukturen und alternative Kommunikationswege gebremst, welche erst einen wirklich freien Markt ermöglichen würden.

So kam es, dass die USA inzwischen von ihrer weltweiten Spitzenposition bei Preisen und Leistungen sowie in der Verbreitung moderner Breitbandtechnologien ins Mittelfeld abgerutscht sind. Und siehe da: Die Amerikaner haben beschlossen, die Entbündelung abzuschaffen oder zumindest auf ein Minimum zurückzufahren – und bezeichnen dies nun als Liberalisierung. Gemäss Michael Powell, der im März als Chef der Federal Communications Commission zurückgetreten ist, muss «die Achterbahn von Rechtsstreitigkeiten nun endlich verlassen und eine achtjährige Phase von Unsicherheit und Marktstillstand beendet werden».

Was ist hier liberal?

Und trotzdem kämpfen die Kommunikationskommission und insbesondere das Bakom (Bundesamt für Kommunikation) mit allen Mitteln dafür, dass die Schweiz nachzieht und eine Regelung einführt, die sich bereits im Ausland als untauglich erwiesen hat. Zur Strategie der Befürworter gehört es, den Entbündelungszwang als Liberalisierung zu verkaufen. Bis hin zur NZZ hat die Presse dieses Etikett unkritisch übernommen: Sie brandmarkt Gegner des Entbündelns als Verhinderer der Liberalisierung. Dabei finden sich die schärfsten Kritiker der angeblichen Liberalisierung ausgerechnet unter den liberalen Ökonomen. Eine verkehrte Welt.

Der Markt ist grundsätzlich dann offen oder liberalisiert, wenn jedes beliebige Unternehmen Netze errichten und betreiben darf. Genau das ist aber seit der Abschaffung der Monopole der guten alten PTT in der Schweiz der Fall – auch in Bezug auf die «letzte Meile». Und von dieser Möglichkeit wird zusehends Gebrauch gemacht.

Neben den Kupferdrähten der Swisscom erschliessen längst die Koaxialkabel von Kabelfernsehbetreibern und neuerdings auch Funkverbindungen diverser Anbieter landesweit alle Haushalte und Unternehmen. Für Telefon, Fax, Daten, schnellen Internetzugang und sogar für das Fernsehen stehen den Kunden bereits an den meisten Orten mindestens zwei leitungsgebundene sowie mehrere drahtlose Verbindungen in Breitbandqualität zur Verfügung. Noch nicht eingerechnet sind die Kabel der Stromversorgung, die mit geringen Kosten ebenfalls zum Kundenanschluss für Telekommunikationsdienste aufgerüstet werden können. Mit anderen Worten: Die letzte Meile ist längst gefallen, auch ohne staatlichen Eingriff – oder gerade deshalb.

Ein Verteilungskampf

Die Zeiten, in denen die Entbündelung als Notlösung zur Verwaltung eines Monopols getaugt haben mag, sind definitiv vorbei – weil es dieses Monopol dank neuer Technologien nicht mehr gibt. Ein Markteingriff hat damit nicht nur seinen Zweck verloren, er limitiert auch – wie jede Regulierung – die freie Entfaltung der Marktkräfte. Der bekannte amerikanische Netzökonom Adam Thierer von der führenden liberalen Denkfabrik Cato Institute (Washington) hat diesem Ansinnen den treffenden Namen «Infrastruktursozialismus» gegeben.

Professor Günter Knieps (Universität Freiburg im Breisgau) und Patrick Zenhäusern (Plaut Economics) haben diese Bezeichnung übernommen und gezeigt, dass die Entbündelung in erster Linie verteilungspolitische Ziele verfolgt. Denn wenn der Staat den Wettbewerb durch ein derartiges Regime lenkt, dann nimmt er zwangsläufig Einfluss auf den Markt. Dabei liegt auf der Hand, dass die Behörden – bewusst oder unbewusst – auch in ihrem eigenen Interesse handeln, aus einem ganz banalen Grund: Sie verschaffen sich selbst eine neue Aufgabe und Da-seinsberechtigung als Regulierer. Das mag erklären, warum sich das Bakom derart vehement für die Entbündelung stark macht.

Eine Bakom-Studie aus dem Jahr 2002 kam zum Schluss, die Schweizer Telekommunikation habe seit der Marktöffnung enorme Fortschritte erzielt, sei jedoch bei der Liberalisierung rückständig. Sieht man sich die Sache ein wenig genauer an, so bezieht sich die angebliche Rückständigkeit einzig und allein auf die letzte

Meile. Da aber die Schweiz bei Preisen und Leistungen sowie bei der Breitbanderschliessung im internationalen Vergleich trotzdem sehr gut abschnitt, liess sich mit harten Fakten kein Bedarf für staatliches Handeln herbeireden. Das Bakom griff also in die Trickkiste der Prognose und behauptete, ohne Entbündelung würde die Schweiz besonders bei den modernen Breitbanddiensten sofort ins Hintertreffen geraten. Die Entbündelung sei deshalb dringend nötig und lasse sich ohne zusätzliches Personal und Kosten vollziehen, da andere Aufgaben des Bakom hinfällig würden.

Der Bundesrat liess sich von diesem Horrorszenario offensichtlich stark beeindruckt, obwohl dieses von den aktuellen Entwicklungen dauernd widerlegt wird. Im April 2003 ergänzte er in überstürzter Eile die Fernmeldedienstverordnung mit Regeln zur Entbündelung. Die Regierung wurde dann aber vom Bundesgericht gestoppt, weil eine Regulierung von derartiger Tragweite nicht auf der Ebene einer Verordnung eingeführt werden dürfe. Der staatliche Eingriff kann also nicht ohne die laufende Gesetzesänderung realisiert werden, die nun vor dem Abschluss steht.

Die bundesrätliche Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes ist über weite Teile eine Abschrift der Bakom-Studie. Sie erhärtet den Eindruck, dass die Entbündelung nicht nur dringend nötig, sondern sogar zum Nulltarif zu haben sei. Der aufmerksame Leser kann sich aber aus dem Botschaftstext zusammenreimen, dass die Regulierungsbehörde ohne eine neue Aufgabe mit der Entbündelung in Zukunft deutlich verkleinert werden müsste. Von Nulltarif kann deshalb keine Rede sein. Dazu kommen unabsehbare Folgekosten für die absehbare «Achterbahn der Rechtsstreitigkeiten».

Schweiz–USA 40:27

Die vorberatende Kommission des Nationalrats beantragte ursprünglich Nichteintreten auf die Entbündelungsvorlage, weil sie die unter dem Deckmäntelchen der Liberalisierung verborgene Regulierung als solche erkannte. Nachdem weite Teile der Presse der Kommission eine heftige Schelte als «Liberalisierungsverhinderer» erteilt hatten, beschloss der Nationalrat, doch noch aufs Geschäft einzugehen. Offenbar unter dem Einfluss des Bakom vollzog dann auch noch die Kommission in den Detailberatungen einen unverhofften Sinneswandel und stellte sich nun plötzlich hinter die Vorlage des Bundesrats. Im Nationalrat setzte sich nach heftiger Diskussion knapp dann gleichwohl der etwas weniger interventionistische Antrag Amstutz (SVP, Koautor dieses Artikels)/Noser (FDP)/Jermann (CVP) durch.

Vor kurzem gelangte die Vorlage nun in die ständerätliche Kommission. Und auch hier trat das Bakom wieder in Aktion, um die Räte auf seine Linie einzuschwören. Namentlich der vom Bakom berufene Professor Wienand Emons setzte sich vehement für die Entbündelung ein. Die Entbündelungsgegner hatten keine Gelegenheit, die Wahl des Experten zu beeinflussen oder Gegenexperten zu stellen. Insofern erstaunt es nicht, dass die Kommission Mitte April mit einer erdrückenden Mehrheit von 8 zu 2 Stimmen den Kompromissvorschlag des Nationalrats ablehnte. Doch damit nicht genug: Die ständerätliche Kommission will sogar ein Regime, das weit über die Vorschläge des Bundesrats hinausgeht. Die Anträge sind nahezu identisch mit den ursprünglichen Plänen des Bakom.

Grundsätzlich ist es ja nicht verwerflich, wenn sich eine Behörde für ihre Sache

einsetzt. Bei der Entbündelung ist aber doch augenfällig, dass sich weder das Bakom noch die Räte um die wirtschaftlichen Realitäten kümmern. Inzwischen wird nämlich das Bakom-Szenario der rückständigen Schweiz, auf dem letztlich die ganze Übung beruht, laufend und auf eindrückliche Weise widerlegt. Die Schweiz liegt bei den Breitbanddiensten mit einer Anschlussdichte von weit über 40 Prozent der Haushalte weltweit an sechster Stelle. Gemäss einer Erhebung des Beratungsunternehmens Arthur D. Little können nur in fünf asiatischen Staaten noch mehr Haushalte diese Dienste nutzen. Dagegen sind ausgerechnet die EU-Länder und die USA mit ihrer Entbündelung arg ins Hintertreffen geraten. In Deutschland sind nur 13 Prozent der Haushalte breitbandig erschlossen, in Italien sind es 14 Prozent, in Frankreich 16 Prozent und in den USA 27 Prozent. Von den Entbündelungsländern kommt nur Holland mit 39 Prozent an den helvetischen Spitzenwert heran.

Diese dynamische Entwicklung wird getrieben durch den immer härteren Wettbewerb zwischen Telefonfestnetzen, Kabelfernsehtnetzen und Funknetzen. Dank dieser Technologien gehören Monopole glücklicherweise immer mehr der Vergangenheit an. Doch statt dass wir uns über die neuen Freiheiten freuen würden, werden neue, unnötige Regulierungen erfunden, die den Markt behindern und lediglich den Regulierern ihre Arbeitsplätze sichern sollen.

Adrian Amstutz ist Berner Nationalrat der SVP und reichte in der Debatte um die Entbündelung der letzten Meile einen Antrag gegen die Vorlage der Regierung ein.

Markus Saurer ist selbständiger ökonomischer Berater.

(c) 2006 by Die Weltwoche, Zürich - E-mail: webmaster@weltwoche.ch