

Wiesenstrasse 4
CH-3612 Steffisburg

MWST-Nr. CHE-111.659.623 MWST
CREDIT SUISSE AG
CLEARING 4835
BIC CRESCHZZ80A
IBAN CH20 0483 5076 8037 8100 0

Bundesamt für Kommunikation
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

an: tp-secretariat@bakom.admin.ch

26. November 2015

Anhörung der interessierten Kreise zum Änderungsentwurf der FDV; Stellungnahme von Markus Saurer, Steffisburg

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich nehme als interessierte Privatperson im Sinne von Art. 4 Abs. 1 VIG (SR 172.061) zu zwei Vorschlägen im rubrizierten Änderungsentwurf Stellung - zur Erhöhung der garantierten Übertragungsrate und zur Senkung der Preisobergrenzen.

Vorbemerkungen

Seit der Marktöffnung 1998 wird die Versorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdiensten fast flächendeckend unter den Bedingungen des wirksamen Wettbewerbs sichergestellt. Diese Feststellung machen auch diverse Fernmeldeberichte des Bundesrats (jüngste Fassung vom 19. November 2014). Die schweizerische Marktperformance erreicht im globalen Vergleich seit Jahren Spitzenwerte.

Aus technisch-ökonomischen Gründen etwa der Topografie, Siedlungsstruktur u.a. oder aus sozialen Gründen (kleine Kundengruppe von Hör- und Sehbehinderten) würde aber der Markt - auf sich alleine gestellt - gewisse gesellschaftlich erwünschte Versorgungsleistungen nicht erbringen. Zu hoch wären die Versorgungskosten relativ zum Ertragspotenzial. Deshalb soll für potenzielle Versorgungslücken eine minimale Grundversorgung definiert und durchgesetzt werden. Diese Regulierung ist bindend oder wirksam, wo die Zusatzerträge der Versorgten nicht ausreichen, um die Zusatzkosten ihrer Versorgung zu decken. Die ungedeckten Zusatzkosten müssen letztlich von lukrativeren Kunden getragen werden. Dies wäre offensichtlich bei einer Fondslösung zur Finanzierung von Grundversorgungslasten, es gilt aber indirekt auch in der aktuellen Lösung mit Swisscom als Grundversorgerin "auf eigene Rechnung". Der Wettbewerb wird zu Lasten von Swisscom verzerrt und dadurch tendenziell abgeschwächt.

Aus diesem Grund muss unbedingt auf Grundversorgungsaufgaben mit allzu schlechten Kosten-/Nutzenrelationen verzichtet werden. In den diversen Unterlagen zum E-FDV werden zwar Vor- und Nachteile

erörtert, doch sucht man vergeblich nach expliziten Kosten- und Nutzenabwägungen. Damit scheint der Bundesrat seine eigenen Vorgaben betreffend Regulierungsfolgenabschätzung zu missachten.

Zur Erhöhung der garantierten Übertragungsrate auf 3 Mbps (Art. 15 Abs. 1 Bst. d E-FDV)

Aus eigener Benutzererfahrung im Zuge der Entwicklung der Bandbreiten sowie aus der Mobiltelekommunikation (mit unterschiedlich leistungsfähigen Netzen von E bis 4G) bin ich sicher, dass die Grundversorgungskunden eine Erhöhung der Übertragungsrate von 2/0.2 Mbps (download/upload) auf 3/0.3 Mbps bei ihren Anwendungen schlicht nicht bemerken würden. Die Reaktionszeiten der Browser und Apps für Internetsuche, E-Mail, E-Commerce, E-Banking, Streamingdienste (Musik, Videos), Internettelefonie u.dgl. würden sich im Bereich von Millisekunden, grössere Up- oder Downloads im Bereich von Sekunden beschleunigen.

In den Unterlagen zur E-FDV findet man jedoch keinerlei objektive Begründungen, weshalb die aktuellen 2/0.2 Mbps ungenügend sein sollten bzw. mit welchen Zusatznutzen das Upgrade verbunden sein sollte. Ebenso wenig finden sich darin Kostenberechnungen für diese Erhöhung der Bandbreite. Wiederum aufgrund meiner eigenen Kenntnisse dürften die Zusatzkosten im Unterschied zum Zusatznutzen allerdings keineswegs eine Marginalie darstellen. Mit der xDSL-Technologie und Kupferdrähten auf lange Distanzen - wie sie eben bei peripherer Erschliessung gerade ein grosses Problem darstellen - bedingen selbst geringe Erhöhungen der Bandbreite enorme Zusatzinvestitionen oder gar den Switch auf noch teurere Funktechnologien. Selbst wenn davon vermutlich nur ein paar Tausend Haushalte betroffen wären, dürfte dafür mit zwei- bis dreistelligen Millionen-Investitionen zu rechnen sein.

Fazit: Auf die Bandbreitenerhöhung sollte verzichtet werden. Minimal ist zu fordern, dass der Bundesrat vor seiner Entscheidung beim BAKOM und bei Swisscom eine rigorose Kosten- und Nutzenanalyse erstellen lässt. Welche Nachteile würden entfallen? Welche Vorteile sind zu erwarten? Wie hoch sind die Kosten zu veranschlagen?

Zur Senkung der Preisobergrenzen (Art. 22 E-FDV)

Preisobergrenzen sollen sicherstellen, dass auch die Basisangebote in der Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen angeboten werden. Gemäss Botschaft zum revidierten FMG vom 10. Juni 1996 sollen sie - ökonomisch richtigerweise - an der Grössenordnung der Marktpreise orientiert sein. Denn in den Wettbewerbsbereichen bilden sich allokativ und dynamisch effiziente Preise, und diese sollen deshalb auch als Richtschnur für die wettbewerblichen Ausnahmebereiche der Grundversorgung gelten. Sinken die Preise im Wettbewerb, dann werden davon auch die Grundversorgungskunden profitieren, indem der Bundesrat die Preisobergrenzen ebenfalls senkt.

Dagegen wäre es ökonomisch völlig verkehrt, in der Grundversorgung Preise zu setzen, die unter den Marktpreisen liegen - immerhin vermögen ja gerade in der Grundversorgung selbst die Wettbewerbspreise die Zusatzkosten in der Grundversorgung definitionsgemäss nicht zu decken.

Die vorgeschlagenen Preisobergrenzen für den öffentlichen Telefondienst (Art. 22 Abs. 1 Bst. a und d E-FDV) gehen aber in diese verkehrte Richtung. Die Preisobergrenze für den multifunktionalen Festnetzanschluss **inklusive unbegrenzter nationaler Gespräche ins Fest- und Mobilnetz** soll neu monatlich CHF 29.35 betragen. Ein Festnetzanschluss **ohne Gespräche** kostet aber aktuell bei Swisscom CHF

25.35 (Wettbewerbspreis). Da nicht anzunehmen ist, dass der repräsentative Grundversorgungskunde nur für vier Franken oder weniger telefoniert, liegt die vorgeschlagene Preisobergrenze also klar unter den gültigen Marktpreisen.

Dasselbe gilt für das „KMU-Angebot“ mit drei Rufnummern (Art. 22 Abs. 1 Bst. d E-FDV). Die vorgeschlagene Preisobergrenze liegt bei monatlich CHF 47.20, **wiederum einschliesslich Gespräche**. Ein Anschluss mit drei Rufnummern kostet bei Swisscom heute aber **ohne Gespräche** CHF 43.20. Der durchschnittliche Gesprächsumsatz der Geschäfts- oder Privatkunden mit drei Rufnummern ist ohne Zweifel weit höher als diese Differenz von vier Franken.

Fazit: Die Preise in der nicht-kompetitiven Grundversorgung sollten den Wettbewerbspreisen folgen, diese aber nie unterschreiten. Da in der schweizerischen Telefonie wie auch sonst in der Telekommunikation wirksamer Wettbewerb herrscht, gibt es weder regulierungsökonomische Gründe noch eine regulierungsrechtliche Legitimation, um direkt oder indirekt (via Grundversorgung) in das Preisgefüge einzugreifen. Die Grundversorgungspreise könnten hingegen dynamisiert werden, indem der Bundesrat eine maximale Abweichung nach oben vom jeweils geltenden Marktpreis festlegen würde (z.B. eine Bandbreite von + X %).

Wie die Märkte auf diesen "verkappten Preisregulierungsversuch via Grundversorgung" reagieren würden, kann ich hier nicht weiter erwägen. Es ist anzunehmen, dass sich daraus ein künstlicher und damit per se ineffizienter Druck auf die Wettbewerbspreise ergeben könnte, unter dem nicht nur die Grundversorgerin Swisscom, sondern in erheblichem Masse auch deren Konkurrentinnen und Konkurrenten zu leiden hätten. Nur scheinbar paradoxer Weise könnte sich dadurch zudem der wettbewerbliche Ausnahmereich der Grundversorgung ausdehnen (je niedriger die Preise in der Grundversorgung sind, desto grösser und teurer wird dieser Bereich).

Ich danke Ihnen für ihr Interesse an dieser Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Markus Saurer Industrieökonomie

Markus Saurer

(PDF ohne Unterschrift)