

## Mit der «Kabel und Schacht AG» in die Glasfaserzukunft?

### Eine Netzgesellschaft vermindert den Anreiz für notwendige Investitionen

Von Markus Saurer\*

Die Entbündelung der «letzten Meile» beschränkt sich auf das Kupferkabel der Swisscom. Das Parlament hat Glasfasernetze davon ausgenommen, um Investitionen in diese zukunftssträchtige Technologie nicht zu gefährden. Mit der Bildung einer «Kabel und Schacht AG», wie sie gegenwärtig diskutiert wird, droht dieser Entscheid umgestossen zu werden.

Seit der Inkraftsetzung des revidierten Fernmeldegesetzes am 1. April 2007 wird in der Schweizer Telekommunikation an mehreren Fronten gekämpft. Erfreulicherweise im Markt, in dem die Wettbewerber sich mit ihren Leistungen konkurrenzieren und Kunden für sich gewinnen wollen. Leider wird aber auch vor Regulierungsbehörden und Gerichten gestritten, deren Gunst sich die Marktteilnehmer sichern wollen. In jedem regulierten Markt beschränkt sich das strategische Verhalten der Marktteilnehmer nicht auf den Markt, sondern erfasst auch die Regulatoren. In dieses «Regulierungsspiel» werden die Akteure einbezogen, ob sie wollen oder nicht. Sehr oft geht es dabei um Vor- oder Nachteile, die fast mehr zum künftigen Sein oder Nichtsein eines Unternehmens beitragen als dessen Leistungen im Markt. Dies kann zur Folge haben, dass nicht die effizientesten Unternehmen im Markt die grössten Erfolge erzielen, sondern Firmen, die das «Regulierungsspiel» am besten beherrschen. Deshalb treten viele Ökonomen dafür ein, nur nachweislich nötige und nützliche Regulierungen einzuführen. Ist ihre Notwendigkeit fraglich oder der volkswirtschaftliche Nutzen zweifelhaft, sollte auf solche Eingriffe verzichtet werden.

### Opportunistische Manager

Welche Spiele werden heute in der Telekommunikation gespielt, und wer spielt mit? In den Medien wird häufig kritisiert, dass sich als Folge des engen Schweizer Marktes für Telekom-Manager ein Personalkarussell der immergleichen Leute dreht. Ex-Swisscom-Manager sind plötzlich an der Spitze von Konkurrenten und vice versa. Zudem wehrt sich die Swisscom in der Schweiz gegen regulatorische Zwänge, die sie gleichzeitig mit ihrer Tochterfirma Fastweb in Italien gegen die dortige Marktführerin Telecom Italia durchsetzen möchte. Ähnlich verhält sich die Sunrise-Mutter TDC, die sich in Dänemark in marktführender Stellung gegen solche Zwänge wehrt, während sie hierzulande mit Sunrise prominent dafür kämpft.

Sind Telekom-Manager also Opportunisten? Ja, denn sie haben eine einzige Aufgabe zu erfüllen: den Wert ihres Unternehmens im

Auftrag der Aktionäre zu maximieren. Sind die Rahmenbedingungen richtig gesetzt, dann tragen sie mit diesem Verhalten gleichzeitig am meisten zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt bei. Der Schlüssel zu einem gut funktionierenden Telekommarkt liegt also keineswegs in altruistischen Managern - diese wären sogar kontraproduktiv -, sondern in Rahmenbedingungen, die wirksamen Wettbewerb generieren oder zumindest nicht verhindern.

### Bremse für den Netzausbau

Es ist unbestritten, dass die leitungsgebundenen Telekomnetze bis zum Kunden auf Glasfaser umgerüstet werden müssen («fibre to the home», FTTH), wenn sie im Plattform-Wettbewerb gegen Kabelfernsehnetze, funkbasierte terrestrische Netze und Satellitennetze Bestand haben wollen. Bei der Revision des Fernmeldegesetzes war heftig umstritten, ob die Entbündelung der «letzten Meile» nur die bestehenden Kupferkabel der Swisscom bis in die Haushalte oder auch künftige Aufrüstungen mit Glasfaser erfassen sollte. Die Gegner einer «technologieneutralen» Entbündelung, die nicht nur existierende, sondern auch erst noch zu erstellende Leitungen erfasst hätte, machten unter anderem geltend, dass eine solche Regelung die dringend nötigen Investitionen in FTTH gefährden würde.

Dieses Argument setzte sich im Parlament durch. Deshalb wurde sowohl die vollständige Entbündelung als auch der sogenannte schnelle Bitstromzugang (der den Konkurrenten das Angebot von Breitband-Internet ohne komplette Entbündelung erlaubt) ausdrücklich auf die bestehende Erschliessung mit Kupferkabeln eingeschränkt. Dies war bei genauer Betrachtung zugleich ein Entscheid gegen die Schaffung einer Netzgesellschaft, die fortan sämtlichen Dienst Anbietern FTTH-Leitungen diskriminierungsfrei und zu kostenorientierten Preisen hätte zur Verfügung stellen müssen. In der Debatte wurde ausdrücklich gesagt, dass die getroffene Lösung den Dienst Anbietern geschäftlich und zeitlich Raum geben sollte, um selbst in Glasfaser-Anschlussleitungen zu investieren.

Wie ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag zur Bildung einer «Kabel und Schacht AG» einzuordnen, wie er von Sunrise lanciert wurde? Auch wenn die Ausgestaltung einer solchen Netzgesellschaft bis anhin nicht klar umrissen ist, besteht die Gefahr, dass sie Glasfaserleitungen umfassen würde. Sollte dies geschehen, könnten die alternativen Dienst Anbieter die Glasfaser-Investitionen der etablierten Netzbetreiber, vor allem der Swisscom, abwarten und von diesen dann zu Kostenpreisen und ohne eigene Investitionsrisiken profitieren. Daraus ergibt sich genau jenes Ungleichgewicht des Investitionsrisikos zulasten der Netzbetreiber, das das Parlament vermeiden wollte. Es drohte eine Verzögerung auf dem Weg in die Glasfaserzukunft der Schweiz, denn unter diesen Bedingungen hätten die etablierten Netzbetreiber geringe Anreize, in den Ausbau der Glasfasernetze zu investieren.

## Politik sollte sich zurückhalten

Die Swisscom hat Rechtsmittel gegen ihre Qualifizierung als marktbeherrschende Anbieterin ergriffen, um den schnellen Bitstromzugang nicht zu regulierten Konditionen bereitstellen zu müssen. Die Konkurrenten führen zudem Klage gegen die Swisscom wegen angeblich überhöhter Tarife bei der Entbündelung der «letzten Meile». Beides sind durchaus legitime Schritte im skizzierten «Regulierungsspiel». Sie nehmen allerdings auch viel Zeit in Anspruch. Die Dienstanbieter drängen deshalb auf schnellere Verhandlungslösungen und versprechen sich hierbei vom Vorstoss zur Schaffung einer «Kabel und Schacht AG» politischen Druck auf die Swisscom. Es wäre indessen für die Glasfaser-Investitionen volkswirtschaftlich fatal, wenn diese nun - weniger als ein Jahr nach dem Startschuss zur Entbündelung der «letzten Meile» - erneut hohen politischen Risiken ausgesetzt würden. Die Politiker sollten sich der Teilnahme an diesem «Regulierungsspiel» enthalten und davon absehen, eine «Kabel und Schacht AG» politisch verordnen zu wollen.

\* Der Autor ist selbständiger industrieökonomischer Berater. Er unterstützt u. a. die Swisscom in Regulierungsfragen.