

«Glasfaser im Wettbewerb» – Avenir-Suisse-Studie ortet Regulierungsbedarf

Im November hat die Stiftung Avenir Suisse eine umfangreiche Studie zum Thema «Die Zukunft des Telekom-Marktes zwischen Innovation und Regulierung» veröffentlicht. Sie analysiert die Wirkungen eines unregulierten sowie eines regulierten Wettbewerbs und evaluiert Veränderungen von Investitionsanreizen. Bulletin-Redaktor Guido Wemans unterhielt sich mit Dr. Urs Meister, Co-Autor der Studie, über die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung.

asut: Was waren die Gründe für die Erarbeitung dieser Studie?

Urs Meister: Avenir Suisse hat sich schon vor einigen Jahren einmal mit dem Telekommunikationsmarkt beschäftigt. Damals ging es insbesondere um die Frage der Organisation des Betriebs der UMTS-Netze im Mobilfunkmarkt. Mit dem Bau von Glasfasernetzen bis in die Haushalte stellen sich heute neue Fragen im Telekommarkt.



Foto Wemans

Bestimmte eher der technologische Ansatz die Motivation zur Studie oder der wirtschaftliche?

Beides waren Auslöser, denn solche Technologie-Sprünge gehen oft mit Veränderungen im Markt einher. Einerseits ist die Telekommunikation eine wichtige Grundlage für das Wirtschaftswachstum. Andererseits stellen sich Fragen bezüglich des Wettbewerbs innerhalb des Telekommarktes.

Sind die erwähnten Begriffe wie Wirtschaftswachstum und Wettbewerb die hauptsächlichsten Themenfelder, mit welchen sich die Studie befasst?

Es geht vor allem um Wettbewerb. Im ersten, historischen Teil wird die Entwicklung der Gesetzgebung und der Regulierung dargestellt. Der zweite Teil der Studie widmet sich den aktuellen Herausforderungen und beleuchtet einerseits die spezifische Situation in der Schweiz mit den sich abzeichnenden verschiedenen Allianzen und setzt sich andererseits mit der Notwendigkeit der Regulierung auseinander.

Welches sind nun die wichtigsten Erkenntnisse der Studie?

Die Studie analysiert insbesondere die Wirkungen des Mehrfaser-Modells, welches bei der Kooperation zwischen Swisscom und den Stadtwerken realisiert wird. Grundsätzlich sind diese Kooperationen vorteilhaft, schliesslich ist es aus Kostengründen nicht sinnvoll, wenn die EW separate Netze bauen. Allerdings zeigt die Studie auch, dass das Mehr-Faser-Modell nicht automatisch zu einem funktionierenden Wettbewerb führt. Es besteht sogar die Gefahr von Markt-Verzerrungen aufgrund der Aufteilung der Investitionen zwischen Kooperationspartnern. Vereinfacht gesagt: Es könnte zu einer Quersubventionierung von den EW an die Swisscom kommen. Die Studie zeigt ausserdem, dass das Mehr-Faser-Modell mit den Kooperationen zwischen Swisscom und den EW durchaus eine Grundlage für Wettbewerb im Breitbandmarkt sein kann. Allerdings ist dabei flächendeckender und stabiler Wettbewerb keineswegs gewährleistet. In diesem Kon-

text dürfte die Möglichkeit einer subsidiären und nach Regionen differenzierten Regulierung im Sinne einer Entbündelung dieser Netze durchaus nötig sein.

In diesem Zusammenhang eine Frage: Sind Sie der Meinung, dass sich die EW streng auf die Layer 1 beschränken und nicht auch als Content-Lieferanten auftreten sollten? Hat sich die Studie mit dieser Problematik auseinandergesetzt?

Wenn Sie damit meinen, dass die EW auch im Layer 3 tätig werden und beispielsweise Triple-Play anbieten sollten, lautet die Antwort Nein. Erstens fehlt ihnen heute dazu das Know-how; die Kernkompetenz liegt bei ihnen im Bau und Unterhalt von physischen Netzen. Und zweitens werden auch grössere Telekom-Unternehmen in Zukunft Mühe haben, im Layer-3-Bereich konkurrenzfähig zu bleiben. Je schneller und leistungsfähiger diese Netze werden, umso eher werden die Kunden den Content, TV, Telefon usw. von unabhängigen internationalen Anbietern beziehen. Und drittens hätte dies auch negative Auswirkungen auf den erhofften Wettbewerb, zumal die EW ihr Netz kaum mehr nicht-diskriminierend gegenüber Dritten anbieten würden.

Kommen wir zum Thema Liberalisierung: Der bekannte deutsche Unternehmens- und Technologieberater Prof. Torsten Gerpott von der Universität Dortmund-Essen hat kürzlich an einem Parlamentarier-Anlass der asut in Bern die halbherzige Liberalisierung in der Schweiz mit den Worten kommentiert: «Man kann auch nicht nur ein bisschen schwanger sein.» Ist die Liberalisierung in der Schweiz auf Kurs – auch wenn bisher nur «ein bisschen» liberalisiert wurde – oder sind Korrekturen notwendig? Wenn ja, welche?

Der historische Teil der Studie illustriert, dass die Liberalisierung des Telekommarktes bis zu einem gewissen Grad eine Erfolgsgeschichte ist. Die Kunden konnten von neuen Technologien und sinkenden Preisen profitieren. Was die historische Analyse aber auch zeigt, ist die Tatsache, dass man gerade zu Beginn nur sehr zurückhaltend regulatorisch in den Markt eingegriffen hat. So kam z. B. die Entbündelung des Swisscom-An-

schlussnetzes im Vergleich zum übrigen Europa sehr spät. Mit dem Resultat, dass es für die Konkurrenten sehr schwierig war, sich zu etablieren.

Eine Zwischenfrage: Könnte dies die Folge davon gewesen sein, dass in der Brust der das FMG revidierenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier zwei Seelen wohnten, weil die Monopolistin Swisscom eben auch zu einem grossen Teil in Staatsbesitz war?

Bei der Definition des gesetzlichen und regulatorischen Rahmens hat dieser Umstand wohl eine Rolle gespielt. Dies führte nicht zuletzt dazu, dass die Konkurrenten grosse Schwierigkeiten hatten, sich zu etablieren und dadurch relativ klein geblieben sind im Vergleich zu Swisscom. Der Marktanteil ist aber eine zentrale Grösse im Telekommarkt, zumal die Fixkosten aufgrund hoher Infrastrukturinvestitionen

«Allerdings zeigt die Studie auch, dass das Mehrfaser-Modell nicht automatisch zu einem funktionierenden Wettbewerb führt.»

dominieren. Ein geringer Marktanteil geht mit extrem hohen Durchschnittskosten einher. Als Marktleader ist Swisscom in einer attraktiven Position: Sie kann sich bei der Preisfestlegung an den weit höheren durchschnittlichen Kosten

der Konkurrenten orientieren. Die jüngste Konsolidierung im Schweizer Markt ist daher eine logische Folge. Am Beispiel des Mobilfunkmarktes zeigt sich, dass daraus zwei Effekte resultieren. Einerseits wird das kombinierte Unternehmen Orange-Sunrise bezüglich Kosten konkurrenzfähiger, was tiefere Marktpreise impliziert. Andererseits verbleiben nur noch zwei Anbieter mit eigener Infrastruktur, was die Gefahr impliziter Absprachen erhöht. Wenn Sie mich jetzt fragen, ob die Liberalisierung auf Kurs ist, muss ich feststellen: Nein, sie ist nicht ganz auf Kurs. Dies, weil wir es am Anfang der Liberalisierung verpasst haben, mit einer effektiven Regulierung einen funktionierenden Markt mit konkurrenzfähigen Playern zu schaffen. Das heisst, dass auch in Zukunft gewisse regulatorische Eingriffe nötig sein werden.

Kommen wir zu einem weiteren aktuellen Thema: Neben der Swisscom, welche ihre Triple-Play-Angebote (Radio/TV, Internet und Telefonie) mittels ADSL und VDSL auf dem guten alten Kupfernetz und neuerdings eben via Glasfaser-Netz in die Haushalte bringt, bieten die

zahlreichen Kabelnetzunternehmen diese Dienste auf ihren HFC-Netzen an. Auch sie sehen sich mit einem stark wachsenden Bedarf an immer grösserer Bandbreite konfrontiert. Sollen die KNU alleine auf die Aufrüstung ihrer Netze mittels DOCSIS 3.0 setzen oder statt «FTTH vs. DOCSIS 3.0» eine Strategie «FTTH – oder zumindest FTTB – und DOCSIS 3.0» verfolgen?

Studien zeigen, dass in den nächsten paar Jahren der Bedarf an Bandbreite pro Haushalt bei etwa 50 Mbit/s Download liegen dürfte. Internet TV in HD-Qualität ist hierfür ein wesentlicher Treiber. Diesen Bandbreitenbedarf können die Kabelnetze abdecken – DOCSIS 3.0 macht theoretisch Downloadraten von gegen 100 Mbit/s möglich. Ob dies längerfristig reicht, ist fraglich. Ein anhaltend steigender Bandbreitenbedarf ist wahrscheinlich, ob aber die bisherige Dynamik anhalten wird, ist ungewiss und hängt von neuen Anwendungen ab, wie z. B. Cloud-Computing oder 3-D-Videos. In diesem Kontext ist eine Aufrüstung der Kabelnetze mit DOCSIS 3.0 dennoch eine sinnvolle Strategie. Zum einen ist sie weniger kapitalintensiv als FTTH, und zum anderen können die KNU die ADSL- und VDSL-Produkte hinsichtlich ihrer Leistung überholen. Umgekehrt werden die KNU durch FTTH überholt, zumal neuere Beleuchtungstechnologien bald Übertragungsraten von gegen 1000 Mbit/s möglich machen. Und dann wird sich die Frage stellen, ob DOCSIS 3.0 in dieser Form noch konkurrenzfähig ist. Dabei ist zu beachten, dass es sich um eine «shared technology» handelt. Cablecom und andere KNU können darauf reagieren, in dem sie die Zellen verkleinern und die Glasfaser näher an die Haushalte bringen. Ob das Vorgehen der KNU später in eine FTTH-Strategie konvergiert, ist eine zweite Frage, denn die allerletzten Meter sind auf alle Fälle sehr teuer.

Könnte im Hinblick auf diese Kosten für die KNU nicht auch eine Variante darin bestehen, mit Swisscom zu kooperieren und beispielsweise eine Faser zum Transport ihrer eigenen Angebote nutzen?

Denken Sie an eine Kooperation mit Swisscom oder eher mit den EW?

Ersteres, eine Kooperation mit Swisscom.

Eine solche Option ist meines Erachtens sehr realis-

tisch. Sollte sich in sechs, sieben Jahren abzeichnen, dass zur Deckung der wachsenden Bandbreiten-Bedürfnisse FTTH nötig wird, dann müssen sich die KNU wohl überlegen, ob sie noch die zusätzlichen (signifikanten) Mittel für eine Zuführung von Glasfasern bis in die Haushalte investieren wollen. Wenn aber bereits Netze mit mehreren Fasern bis zu den Haushalten bestehen, ist es wohl naheliegend, eine Kooperation ernsthaft zu prüfen. Allerdings wird sich die Frage stellen, mit wem man kooperieren möchte, mit Swisscom oder mit den EW. Möglicherweise hätten beide Interesse an einer Zusammenarbeit; würde sie doch zu einem Sprung der Durchschnittskosten nach unten führen. Weil die KNU aber vor allem Konkurrenten der Swisscom sind, ist meines Erachtens die Option EW tendenziell wahrscheinlicher.

Kommen wir zum Schluss nochmals auf die Regulierung zurück. Die Studie schlägt eine differenzierte Regulierung vor. Was ist darunter zu verstehen?

Es gibt zwei Ansätze für die Regulierung. Der eine ist eher eine Art von Aufsichtsfunktion des Regulators beim Abschluss von Verträgen zwischen den EW und Swisscom. Dabei ist die Investitionsteilung von zentraler Bedeutung, zumal sie die Intensität des Wettbewerbs beeinflusst. Werden Investitionen z. B. hälftig aufgeteilt, resultieren für die EW – bzw. alternativen Anbieter – aufgrund des geringen Marktanteils zu hohe Durchschnittskosten. Daraus resultiert ein zu hoher Marktpreis. Die Investitionsteilung muss sich daher an Marktanteilen orientieren. Ein zweiter Ansatz für die Regulierung ergibt sich aus den Unsicherheiten über die Intensität des künftigen Wettbewerbs. Zum einen werden sich nicht alle Städte beim Bau eines FTTH beteiligen. In vielen Regionen, in denen FTTH attraktiv ist, wird nur Swisscom und eventuell ein KNU über ein Netz verfügen. Zum anderen können sich EW entschliessen, selber ins Telekomgeschäft einzusteigen bzw. mit dem Netz eine gewinnbringende Strategie zu verfolgen. Dann ist ein diskriminierungsfreier, kostenbasierter Netzzugang für Dritte nicht mehr gewährleistet. Unsicherheiten bestehen auch hinsichtlich der Technologie. So ist unklar, welche Rolle die Kabelnetze in einigen Jahren spielen. Kurz: Die Studie zeigt, dass das Engagement der EW unter

«Damit das Modell funktioniert, muss FTTH von den EW zu nicht-diskriminierenden Konditionen zur Verfügung gestellt werden.»

gewissen Bedingungen zu einem funktionierenden Wettbewerb führt; dass aber regionale Unterschiede bestehen und dass der Wettbewerb nicht stabil ist. Der Ansatz einer «differenzierten Regulierung» geht von einem funktionierenden Wettbewerb aus. Falls aber die Bedingungen hierfür nicht oder nicht mehr bestehen, dann muss ein regulatorischer Eingriff im Sinne einer regionalen Entbündelung oder Bitstromzugang auch beim Glasfasernetz möglich sein.

Was sind denn die Voraussetzungen für einen Wettbewerb?

Wettbewerb kann auf zwei Arten entstehen. Im ersten Ansatz existieren mehrere Telekomanbieter, die über ein eigenes unabhängiges Netz bis in die Haushalte verfügen. Solcher Infrastrukturwettbewerb ist aufgrund der hohen Netzkosten eher unwahrscheinlich. Mobile Technologien dürften aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit kaum eine relevante Alternative darstellen. In einem zweiten Ansatz entsteht Wettbewerb durch gemeinsame Infrastruktur-Nutzung. Die Existenz der EW, welche ihr Netz bzw. ihre Fasern gegenüber Dritten zur Verfügung stellen, kann hierfür eine Voraussetzung sein. Dies stellt sicher, dass neben Swisscom eine Vielzahl von Telekomanbietern Leistungen anbieten können. Damit das Modell funktioniert, muss das FTTH von den EW zu nicht-diskriminierenden Konditionen zur Verfügung gestellt werden. Das trifft vor allem dann zu, wenn die EW nicht gewinnorientiert sind und keine eigenen Telekomleistungen an die Endkunden vertreiben.

Muss unter diesem Aspekt das FMG ein weiteres Mal revidiert werden? Und wäre nicht der Moment gekommen, von der ex-post- zur ex-ante-Regulierung überzugehen?

Ja, der vorgeschlagene Ansatz setzt eine Änderung des FMG voraus, damit – falls nötig – eine Regulierung des Glasfasernetzes möglich ist. Natürlich setzt dies eine effiziente Regulierung voraus. Der historische Teil der Studie illustriert die Ineffizienz der ex-post-Regulierung. Diese zeichnete sich durch extrem hohen Aufwand, Verzögerungstaktik und manchen Gang vor Gericht aus und erzeugte einen überaus hohen Verwaltungsaufwand. Sie mag auch ein Grund dafür sein, dass sich die Konkurrenten der Swisscom lange Zeit nicht etablieren konnten.

Besten Dank für das Gespräch.



Wer ist Dr. Urs Meister?

Dr. Urs Meister ist seit April 2007 Projektleiter und Mitglied des Kaders beim Think Tank Avenir Suisse. Dort ist er insbesondere für die Bereiche Energie, (Netz-) Infrastruktur und Gesundheit verantwortlich. An der Universität Zürich ist er Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Unternehmensführung und -politik. Vor seiner Tätigkeit bei Avenir Suisse war Urs Meister Manager bei der Beratungsunternehmung Arthur D. Little (Schweiz) AG sowie Consultant bei der Arthur Andersen AG in Zürich, wo er vor allem auf Projekten in den Bereichen Public Management sowie Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes arbeitete. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich. Dort schrieb er auch seine Dissertation zum Thema Liberalisierung der Wasserversorgung.

Die Studie kann in gedruckter Form bei Avenir Suisse, Giessereistrasse 5, 8005 Zürich, bezogen werden oder von der Webseite www.avenir-suisse.ch heruntergeladen werden.