



Medienrohstoff zur Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV) vom 17.04.2013

Preise für die Nutzung eines Telekomnetzes

Auf einen Blick

Mit der Liberalisierung des Telekommarktes löste die Swisscom die ehemalige Monopolistin PTT ab und übernahm ihre Infrastrukturen. Im Sinne eines fairen Wettbewerbs hat die Konkurrenz seither das Recht, das Kupfer-Netz der Swisscom für ihre Dienste zu nutzen. Was aber darf die Swisscom dafür verlangen? Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) berechnet die Preise für den Netzzugang, wenn ein Konkurrent mit den Swisscom-Preisen nicht einverstanden ist. Für die Preisberechnung muss die ComCom die Kosten heranziehen, die beim Bau eines neuen Netzes mit moderner Technologie entstehen würden.

Die Revision der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) bringt die Regeln zur Preisberechnung auf den neusten Stand: Es wird festgelegt, wie vorzugehen ist, wenn nicht mehr ein Kupfernetz, sondern ein Netz aus Glasfaser als Berechnungsgrundlage dient. Zudem soll die Infrastruktur nicht mehr als Einheit betrachtet, sondern in zwei Bereiche aufgeteilt werden: Die Kabelkanäle sollen aufgrund der Kosten des effektiven Unterhalts, die restlichen Netzkosten wie bisher aufgrund der Kosten eines Neubaus berechnet werden.

Die Preisberechnung heute

Laut Fernmeldegesetz ist Swisscom als marktbeherrschende Anbieterin verpflichtet, anderen Telekommunikationsunternehmen Zugang zu ihrer Netzinfrastruktur zu gewähren, und zwar zu „kostenorientierten Preisen“. Was das konkret bedeutet, wird in der Fernmeldedienstverordnung (FDV) präzisiert: Die Regulationsbehörde ComCom muss für die Berechnung des Zugangspreises diejenigen Kosten heranziehen, die ein effizient wirtschaftendes Telekommunikationsunternehmen zu tragen hätte, wenn es selbst in den Aufbau einer eigenen Infrastruktur investieren würde. Anders ausgedrückt: Der Preis für die Benutzung des Swisscom-Netzes wird auf der Basis von (hypothetischen) Wiederbeschaffungskosten für dieses Netz berechnet.

Dieses Prinzip hat sich international bewährt. Es führt dazu, dass Anbieter ohne eigene Netzinfrastruktur weder besser noch schlechter gestellt werden als solche, die selbst Infrastrukturen bauen und betreiben. Das ist eine Voraussetzung dafür, dass einerseits die Kundinnen und Kunden zwischen verschiedenen Angeboten auswählen können (Dienstewettbewerb) und sich andererseits Investitionen in die Netzinfrastruktur dauerhaft lohnen (Infrastrukturwettbewerb). Der in der Schweiz herrschende Infrastrukturwettbewerb trägt entscheidend dazu bei, dass sich das Angebot an modernen Breitbandanschlüssen auch ausserhalb der grossen Zentren rasch ausweitet.

Aufgrund dieser Erfahrung soll der Preis für den Zugang zur Netzinfrastruktur von Swisscom auch in Zukunft auf der Basis von Wiederbeschaffungskosten berechnet werden.

Der Revisionsvorschlag

Drei Aspekte der bisherigen Preisberechnung bedürfen allerdings einer Modifizierung:

- **Berechnung der Kabelkanalisationskosten:** Der Infrastrukturwettbewerb ist nicht bei allen Netzteilen sinnvoll. Wichtig ist er dort, wo Investitionen in der Regel mit Innovationen zum Vorteil der Kunden verbunden sind, d.h. bei der Übertragungstechnik (Leitungen und Steuerungselektronik), nicht aber bei den Gehäusen, in denen diese Technik untergebracht ist (die so genannten Kabelkanäle). Da die Kabelkanäle ohne Einfluss auf Qualität des Angebots sind, besteht kein



Medienrohstoff zur Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV)

volkswirtschaftliches Interesse an einer Vielfältigung dieser Infrastruktur – im Gegenteil: dies würde nur unnötige Kosten und Unannehmlichkeiten verursachen, und es würde viel unternehmerisches Kapital unproduktiv binden. Das Ziel muss vielmehr sein, die bestehenden Kabelkanäle – die zum grossen Teil noch zu Monopolzeiten erstellt worden sind – möglichst effizient zu nutzen. Vor diesem Hintergrund ist es weder nötig noch sinnvoll, den Preis für den Zugang zu den Kabelkanälen von Swisscom regelmässig aufgrund von hypothetischen Wiederbeschaffungskosten zu berechnen. Der Zugangspreis sollte statt dessen vor allem die tatsächlichen Aufwendungen für den langfristigen Substanzerhalt und den bedarfsgerechten Ausbau dieser Infrastruktur abgelteten. Dies wird erreicht, indem der Zugangspreis zu den Kabelkanälen anhand der effektiven Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen in die betreffenden Anlagenteile sowie anhand der Zinskosten, die für das gebundene Kapital entstehen, berechnet wird.

- **Umgang mit dem Technologiewandel:** Der rasche Wandel der Informations- und Kommunikationstechnologien hat dazu geführt, dass heute unter „Wiederbeschaffung“ etwas Anderes zu verstehen ist als noch vor wenigen Jahren. Die Wiederbeschaffung eines technisch veralteten Systems ist aus volkswirtschaftlicher Sicht unerwünscht und steht im Widerspruch zur Idee des Infrastrukturwettbewerbs. Daher ist die ComCom verpflichtet, stets die modernste verfügbare Technik („modern equivalent asset“, MEA) für die Bestimmung von Wiederbeschaffungskosten heranzuziehen. Bei Inkrafttreten der aktuellen FDV im Jahr 2007 war dies ein herkömmliches Telekomnetz mit Verteilzentralen und Kupferleitungen. Inzwischen gilt jedoch ein auf dem Internet-Protokoll basierendes Netz („All-IP“) mit Glasfaser-Anschlussleitungen („Fibre to the Home“, FTTH) als neuester Stand der Technik. Ein solches „Next Generation Network“ (NGN) wird gegenwärtig von Swisscom schrittweise aufgebaut. Neuinvestoren würden heute nicht mehr Netze auf der Basis von Kupferleitungen bauen. Diese Entwicklung bringt für die Bestimmung der Wiederbeschaffungskosten für einen solchen Anschluss Unsicherheiten mit sich. Durch die FDV-Revision wird diesen Unsicherheiten auf der regulatorischen Ebene entgegengewirkt, indem sie den Umgang mit der modernsten verfügbaren Technologie präzisiert. Die ComCom erhält damit ausführlichere Rahmenbedingungen, wenn sie zum Schluss kommt, dass sich die Berechnung des Zugangspreises zum Swisscom-Netz künftig am technischen Standard eines „Next Generation Network“ – basierend auf den neuen Technologien „All-IP“ und „FTTH“ – zu orientieren hat.
- **Leistungsunterschied zwischen alten und neuen Netzen:** Auch bei der Berechnung des Preises für den vollständig entbündelten Kupferanschluss ist auf ein theoretisches Netz, basierend auf moderner Technologie, abzustellen. Ein Glasfasernetz ist leistungsfähiger und teurer als das alte Kupfernetz. Da aber nur Kupferleitungen reguliert werden, ist aus den Kosten für die Erstellung des teureren und leistungsfähigeren Glasfasernetzes diejenige Leistung „herauszurechnen“, die über das regulierte Kupfer effektiv genutzt werden kann. Vorgeschlagen wird daher, die Zahlungsbereitschaft der Kunden für einen Glasfaseranschluss der Zahlungsbereitschaft für einen Kupferanschluss gegenüberzustellen. Der Unterschied – das so genannte Performance-Delta – entspricht der prozentualen Preisdifferenz, welche die Kunden für die höhere Leistungsfähigkeit von Glasfaser zu zahlen bereit sind. Die Zahlungsbereitschaft wird dabei aus den Ertragsmöglichkeiten des jeweiligen Anschlusses abgeleitet: Betragen die Ertragsmöglichkeiten für einen Glasfaseranschluss 64 Franken und diejenigen des Kupferanschlusses 48 Franken, ergibt sich ein Performance-Delta von 25 % ($1 - 48/64 = 0.25$). Dieses Verhältnis wird auf die Vorleistungspreise übertragen. Kostet ein Glasfaseranschluss 20 Franken so betragen die Kosten für den Kupferanschluss $20 - (25\% \text{ von } 20 \text{ Franken}) = 15$ Franken (fiktives Beispiel).

Diese drei Eckpfeiler der vorgesehenen FDV-Revision sollen im Interesse eines ausgewogenen Ergebnisses durch drei zusätzliche Elemente flankiert werden:

- **Preisuntergrenze:** Falls das Performance-Delta sehr gross werden sollte, sieht die Revision einen Schutz für die Swisscom vor. Eine Preisuntergrenze verhindert, dass der Preis für einen entbündelten Kupferanschluss unter ein bestimmtes Niveau fällt. Dieses Niveau bestimmt sich



Medienrohstoff zur Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV)

durch die kurzfristigen Kosten, die einem Unternehmen für die Bereitstellung seiner Produkte anfallen. Solange ein Unternehmen zumindest diese variablen Kosten decken kann, bleibt es im Markt.

- **Vermeidung von Preisdiskriminierung:** Es soll verhindert werden, dass die Konkurrenten, die ihre Produkte ebenso effizient wie die Swisscom anbieten, aus dem Markt gedrängt werden. Die Differenz zwischen den Preisen, die Swisscom für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur erhält (Grosshandelspreise) und die sie selbst ihren Kunden für eigene Dienstleistungen verrechnet (Endkundenpreise) sollte daher mindestens so gross sein, dass ihren Konkurrenten ein nachhaltiges Geschäftsmodell ermöglicht wird.
- **Gleitpfad:** Haben die notwendigen Klarstellungen im Rahmen der Preisberechnungsmethodik sinkende Zugangspreise zur Folge, hat Swisscom mit Umsatzverlusten zu rechnen. Um dem Unternehmen die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu erleichtern, ist in gewissen Fällen eine dreijährige Übergangsfrist vorgesehen. Während dieser Zeit wird die Preisreduktion, die sich aus der Umstellung auf die technologisch bedingte Anpassung der Wiederbeschaffungskostenergibt, nur teilweise berücksichtigt.

Auswirkungen

Zu welchen konkreten Ergebnissen die beschriebene Änderung der Methodik zur Berechnung der Zugangspreise zum Swisscom-Netz führen wird, kann zum vorneherein nicht punktgenau bestimmt werden.

Grundsätzlich ist aber zu erwarten, dass die Abkehr vom Prinzip der Wiederbeschaffungskosten bei den Kabelkanälen und die Orientierung an einem effizienten „Next Generation Network“ eine massvolle Senkung der Zugangspreise bewirken wird. Ob und inwieweit günstigere Zugangspreise an die Kundinnen und Kunden weitergeben werden, wird vom Wettbewerbsdruck abhängen. Mit grossen Preisbewegungen im Telekommunikationsmarkt ist kaum zu rechnen, sind die Anpassungen am bisher gültigen Preisberechnungsmodell doch nur graduell.

Sinkende Zugangspreise und entsprechende Umsatzverluste von Swisscom können mit einer Übergangsfrist abgefedert werden.

Der Schweizer Telekommarkt

Die Schweiz steht in Sachen Telekommunikation gut da: Die Netzinfrastruktur gehört zu den besten weltweit, Bevölkerung und Wirtschaft steht eine breite Palette qualitativ hochstehender Dienstleistungen zur Verfügung, und die Grundversorgung ist in allen Landesteilen gewährleistet. Zu diesem Befund ist der Bundesrat in seinem Ergänzungsbericht vom 28. März 2012 zur Evaluation des Fernmeldemarktes gekommen. Gleichzeitig hat der Bundesrat festgestellt, dass sich aufgrund des technischen Wandels die heutigen Verhältnisse im Telekommunikationsmarkt in vielerlei Hinsicht von denjenigen unterscheiden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des geltenden Fernmeldegesetzes vor sechs Jahren geherrscht hatten. Daraus haben sich mit der Zeit verschiedene Defizite hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. In seinem Bericht hat der Bundesrat Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Rahmenbedingungen an die veränderte Situation angepasst und die Defizite behoben werden könnten. Während eine Revision des Fernmeldegesetzes für die nächste Legislatur angestrebt wird, gilt es, die festgestellten Defizite auf der Ebene der Ausführungsbestimmungen mittels einer Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV) vorher zu beheben. Betroffen sind davon namentlich die Regeln zur Berechnung der Preise für den Zugang zum Swisscom-Netz. Bislang ist nur der Zugang zum Kupfernetz reguliert.



Medienrohstoff zur Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV)

Weitere Informationen:

Evaluation zum Fernmeldemarkt: Ergänzungsbericht vom März 2012

www.bakom.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Parlament > Evaluation zum Fernmeldemarkt: Ergänzungsbericht oder

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/03498/index.html?lang=de>

BAKOM-Ansatz eines modernen Telekommunikationsnetzes basierend auf NGN

www.bakom.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Vernehmlassungen > Öffentliche Expertenbefragung: regulierte Vorleistungspreise im Telekommarkt oder

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/03888/index.html?lang=de>

Alternative Methoden der Preisregulierung

www.bakom.admin.ch > Dokumentation > Gesetzgebung > Vernehmlassungen > Anhörung zu alternativen Methoden der Preisregulierung oder

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/04029/index.html?lang=de>