

Entbündelung: Was nichts nützt, kann trotzdem schaden!

Georg Götz

Der Liberalisierungsprozess des Telekommunikationssektors in der Schweiz hat – wie aus offiziellen Verlautbarungen und Studien zu vernehmen ist – zu merklich gesunken Preisen und zu einer hohen Wettbewerbsintensität geführt. Die Schweiz nimmt im Hinblick auf die Verbreitung von Breitbanddiensten einen internationalen Spitzenplatz ein. ADSL ist bei über 98% der Telefonanschlüsse verfügbar, ein Wert von dem eine Million Österreicher, die in dünn besiedelten und entlegenen Regionen leben, nur träumen können. Dies alles „trotz“ eines vom Rechtsrahmen der EU abweichenden Regulierungsregimes, das stärker auf allgemeines Wettbewerbsrecht denn auf sektorspezifische Regulierung setzt und mit wesentlich geringeren Eingriffen in den Marktprozess auskommt als die Regulierung im typischen EU-Mitgliedsstaat. Allerdings ist man mittlerweile auch in der EU zur Einsicht gelangt, dass die mit der „heavy-handed regulation“ einhergehende Fokussierung des Marktöffnungsprozesses auf Dienstleistungswettbewerb zwar zu niedrigen Preisen, nicht aber zur Etablierung nachhaltigen Wettbewerbs geführt hat. Statt allmählich überflüssig zu werden, nahm die Bedeutung der sektorspezifischen Regulierung im Verlauf des Liberalisierungsprozesses eher zu. Viele Beobachter in der EU, aber auch in den USA sind zur Überzeugung gelangt, dass ohne eine Hinwendung zum Infrastrukturwettbewerb mit entsprechender Anreizsetzung langfristig eher „managed competition“ als nachhaltiger Wettbewerb zu erwarten ist. Es mutet sehr seltsam an, dass die Schweiz in dieser Phase den entgegengesetzten Weg einschlägt. Während aller Orten daran gearbeitet wird, die (sektorspezifische) Regulierung zurückzuführen, weitet die Schweiz die Regulierung auf zusätzliche Bereiche aus. Zentraler Punkt der FMG Revision ist die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses, deren Ziel die Schaffung von Wettbewerb auf der sogenannten „Letzten Meile“ ist. Konkurrenten der Swisscom sollen in die Lage versetzt werden, durch Anmietung der Leitung zwischen Teilnehmer und Vermittlungsstelle und Aufbau eigener Infrastruktur selber Teilnehmeranschlüsse anbieten zu können.

Wie ist nun die geplante Änderung in Anbetracht des gegenwärtigen Standes des Telekommarktes zu beurteilen? Prinzipiell würde man ja bei Massnahmen, deren Ziel die Verschärfung des Wettbewerbs und die Vermehrung der Wahlmöglichkeiten für Konsumenten ist, davon ausgehen, dass sie, falls sie nichts nützen, doch auch nicht schädlich

sein sollten. Zunächst ist vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung festzuhalten, dass Entbündelung in der Tat wohl nicht viel nützen wird. Nach mehr als fünf Jahren in denen in den meisten EU-Mitgliedsstaaten Entbündelung möglich ist, hat die Zahl der darauf basierenden Anschlüsse praktisch noch nirgendwo mehr als 5% aller Telefonanschlüsse erreicht. Der Anteil an Breitbandzugängen zum Internet ist nur geringfügig höher. In Österreich waren zu Beginn des Jahres 75000 Anschlüsse – ausschließlich in Ballungszentren – entbündelt. Zum Vergleich, dies entspricht dem was die Cablecom in den vergangenen drei Quartalen insgesamt an neuen Telefonkunden gewonnen hat. Bedenkt man zudem, dass das Grundentgelt in der Schweiz – kaufkraftbereinigt – zu den niedrigsten in Europa zählt, scheint das Vertrauen in das Wettbewerbspotential der Entbündelung nicht sonderlich begründet. Insbesondere das Anbieten reiner Sprachtelefonie kann unter diesen Bedingungen kein profitables Geschäftsmodell sein.

Bei der Bestandsaufnahme der zu erwartenden negativen Auswirkungen beginne ich mit den unvermeidlichen Folgen einer Ausweitung der Regulierung. Die Preise müssen durch den Regulator oder eine andere Institution festgelegt werden. Unabhängig davon, ob die administrativ festgelegten Preise „richtig“ oder „falsch“ sind – und es gibt gute Gründe letzteres zu vermuten –, ergeben sich eindeutige Anreize für die beteiligten Unternehmer gleich ob es etablierte Anbieter oder Marktneulinge sind: Die Akteure haben starke Anreize Lobbying zu betreiben und zu prozessieren statt zu innovieren und zu investieren. Sind nur niedrige Preise das politische Ziel, dann greift man wahrscheinlich besser auf eine Pricecap-Regulierung zurück. Eine solche direkte Regulierung der Endkumentarife kann die Resultate des angestrebten Dienstleistungswettbewerbs wahrscheinlich mit geringerem Verbrauch an Gutachtern, Lobbyisten und Juristen erreichen. Die verschiedenen für den sogenannten Bitstream-Zugang vorgeschlagenen Regelungen sind jedenfalls alle hinreichend unscharf, um den Versuch der Einflussnahme Erfolg versprechend erscheinen zu lassen. Das gewichtigere Problem beim Bitstream-Zugang könnte aber möglicherweise dadurch verursacht werden, dass sie erfolgreich ist. Sollten nach der vorgeschlagenen zwei Jahres Frist tatsächlich Investitionen durch Alternativenanbieter getätigt werden, dann dürfte das in vielen Fällen einfach eine Duplizierung der Infrastruktur der Swisscom sein. Da fixe und versunkene Kosten sowie Unteilbarkeiten bei den betrachteten Technologien wichtig sind, ist fraglich, ob solche Investitionen volkswirtschaftlich gesehen überhaupt sinnvoll sind.

Kurzfristig niedrigere Preise und Investitionen von Alternativenanbietern in Entbündelung könnten aber auch geradezu kontraproduktive Effekte im Hinblick auf die längerfristige Markt- und Wettbewerbsentwicklung haben. Beide Effekte sind geeignet die weitere Aufrüstung des TV-Kabelnetzes zumindest zu verzögern und die Entstehung bzw. die Ausweitung eines breiten Infrastrukturwettbewerbs zu verhindern. Im folgenden soll verdeutlicht werden, warum dies so ist. Betrachtet man die Situation des potentiellen Wettbewerbs im Telekommunikationssektor in der Schweiz, sticht die Tatsache hervor, dass die Schweiz zu den am besten verkabelten Ländern in Europa gehört. Laut Angaben der Swisscable verfügen beinahe 90% der Haushalte über einen Kabelanschluss. Noch wichtiger als die Zahl der gesamtverfügbaren Kabelanschlüsse ist die Tatsache, dass etwa 80% dieser Anschlüsse, nämlich 2,5 Million internettauglich sind. Damit sind die Anschlüsse im wesentlichen geeignet für Breitbandinternetanschlüsse und für (VoIP-) Sprachtelefonie. Konsequenz dieser Zahlen ist ein sehr starkes Wettbewerbspotential auf Basis von wirklichem Infrastrukturwettbewerb, das weit über das hinausgeht was vom WIK auf Basis der entbündelten Anschlüsse für Deutschland festgestellt wird, wo potenziell 40% der Gesamtbevölkerung erreicht werden. Für die Schweiz ergibt sich angesichts dieses Wettbewerbspotenzials, dass auch beim lokalen Zugangsnetz kaum noch von einem natürlichen Monopol gesprochen werden kann.

Wie schnell Kabelnetzbetreiber zu - gemessen an den Marktanteilen - wichtigen Wettbewerbern werden, hängt in zentraler Weise vom Regulierungsrahmen ab. Niedrige Interkonnectionspreise wie sie von der ComCom im Juni dieses Jahres festgelegt wurden im Zusammenspiel mit vorteilhaften Entbündelungskonditionen für Alternativenanbieter auf Basis des Telefonnetzes wirken sich sicherlich nicht vorteilhaft auf die Profitabilität der Investitionen von Kabelnetzbetreibern aus. Bedenklich ist dies vor allem im Hinblick auf die Aufrüstung der bestehenden Infrastruktur. Aufgrund technologischer Unterschiede sind die unabhängig von der tatsächlichen Nutzerzahl anfallenden Kosten, also die Fixkosten, bei einer Breitbandaufrüstung des Kabelnetzes höher als im Fall des herkömmlichen Telefonnetzes. Daraus folgt zum einen, dass die kritische Masse von Teilnehmern im ersten Fall höher ist. Damit zusammenhängend werden Kabelnetzbetreiber aufgrund der nach erfolgter Investition niedrigeren Grenzkosten aggressiver auf dem Markt auftreten. Dies wird zum Beispiel daran deutlich, dass die Cablecom Neuabonnenten ein Jahr lang kostenlose Telefonate in das Festnetz ermöglicht. Das zentrale Problem der Entbündelung besteht nun darin, dass es für die Kabelnetzbetreiber in vielen Regionen unwahrscheinlicher wird, dass sie diese kritische

Masse erreichen. Es ist ein grosser Unterschied, ob die Preise aufgrund zunehmenden Infrastrukturwettbewerbs in Folge gestiegener Marktanteile der Kabelnetzbetreiber allmählich sinken oder ob sie aufgrund administrativer Vorgaben abrupt fallen. Im zweiten Fall wird es gar nicht erst zu den für Infrastrukturwettbewerb notwendigen Investitionen kommen. Es liegt hier geradezu ein Paradebeispiel für das Auseinanderfallen von statischer und dynamischer Effizienz vor, ein Problem das aus der Innovationsforschung wohlbekannt ist. Kurzfristig gedacht, ist es effizient die Preise auf ein niedriges Niveau zu senken, langfristig führt dies zu Wohlfahrtsverlusten, weil volkswirtschaftlich sinnvolle Investitionen unterbleiben. Es wird hier auch deutlich, dass etwaige Investitionen von Alternativenanbietern geradezu kontraproduktiv sein können, weil sie Investitionen verdrängen, die die dauerhafte komplizierte Festlegung monatlicher Mietraten durch einen Regulator überflüssig würden.

Im Hinblick auf Investitionsanreize ist hier noch darauf hinzuweisen, dass der Inkumbent, die Swisscom, nur unzureichende Anreize hat, ihr Netz weiter aufzurüsten. Wird die vorgeschlagene Änderung Gesetz, muss sie erwarten, dass sie den – unsicheren – Ertrag Risiko behafteter Investitionen nicht einstreichen kann, da sie im Erfolgsfall kostenorientierten Zugang zur Infrastruktur bereitstellen muss. Im Fall eines Misserfolges müsste sie die Kosten natürlich alleine tragen. Dieses inhärente Dilemma des Regulierungsregimes hat in Deutschland soweit geführt, dass im Koalitionsvertrag der grossen Koalition beschlossen wurde, Investitionen der Deutschen Telekom in die sogenannte VDSL-Technologie von der Regulierung auszunehmen. Ein weiterer Ausbau des Breitbandangebots auf Basis des Telefonnetzes hätte auch das Potential für Wettbewerb auf dem ureigensten Feld der Kabelnetzbetreiber, dem TV-Angebot, zu sorgen. Der amerikanische Telefonkonzern AT&T hat ein solches Vorhaben angekündigt. Ob die Swisscom auch in nennenswertem Umfang in diesen Markt einsteigt und inwieweit es auch auf diesem – ebenfalls regulierten! – Markt zu weitgehendem Infrastrukturwettbewerb kommt, hängt von den Regulierungsvorgaben für das Telefonnetz ab. Kostenorientierte Entbündelung fördert die Investitions- und Risikobereitschaft der Swisscom auf diesem Feld sicher nicht.

Aus der obigen Argumentation folgt, dass die Forderung nach einer Verpflichtung zur Entbündelung beim derzeitigen Stand der Marktentwicklung ökonomisch unbegründet erscheint. Dies gilt umso mehr, als drahtlose Breitbandzugangsmöglichkeiten wie UMTS und WiMax noch gar nicht berücksichtigt wurden. Bei der Verpflichtung zur Entbündelung

handelt es sich um eine Massnahme, bei der die Wahrscheinlichkeit, dass sie Schaden anrichtet mindestens ebenso gross ist wie die, dass sie Nutzen stiftet; um eine Massnahme, die mit Sicherheit zu einer Ausweitung der Eingriffe in den Marktprozess, zu mehr Bürokratie, grösserer Unsicherheit für Investoren und weniger Schweizer Eigenständigkeit führt. Letzterer Punkt ist vor allem auch für Wissenschaftler bedauerlich, da ein „natürliches Experiment“ abgebrochen würde, das eine Erfolg versprechende Alternative zum herrschenden Regulierungsparadigma darstellt.

Der Autor ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien.