



FMG – Revision

Bemerkungen der ComCom

Inhalt

Überblick	2
Ergänzende Informationen	4
1. EU-Rechtsrahmen und aktueller FMG-Entwurf	4
1.1. Regulierungssystem in der EU	4
1.2. Vergleich zwischen dem EU-Rechtsrahmen und dem aktuellen FMG-Entwurf	5
2. Die Bedeutung der Entbündelung	6
2.1. Bitstream Access vs. vollständige Entbündelung	6
2.2. Bitstream Access für Dienstewettbewerb – speziell auch in den Randregionen	6
2.3. Investitionstätigkeit nach Einführung der Entbündelung	7
2.4. Konkrete Auswirkungen der Entbündelung in der EU (Beispiele)	8
2.5. Wettbewerbsstimulierung durch Entbündelung des Anschlussnetzes	10
2.6. Grundversorgung bleibt unangetastet – auch im Falle der Entbündelung	11
Anhang: Wie funktioniert “Full Access”, “Shared Line Access” & “Bitstream Access” ?	12

Bern, den 23. September 2004

Überblick

Argument	Stellungnahme
<p>Der Vorschlag der KVF-NR gehe weiter als die Regulierung in der EU und in den USA</p>	<p>Die Regulierung geht <u>in der EU deutlich weiter</u> als in der Schweiz, insbesondere in den folgenden drei Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugang¹ ▪ Regulierungssystem² ▪ Entbündelungsformen³ <p>Orientiert man sich an der EU, so gehört neben der vollständigen Entbündelung mindestens auch der Bitstream zum Pflichtprogramm.</p> <p>⇒ <i>Detaillierte Ausführungen hinten unter 1.1 und 1.2.</i></p> <p><u>USA</u> – schwer vergleichbare und aktuell unentschiedene Situation⁴</p>
<p>Nur die vollständige Entbündelung (full unbundling) soll eingeführt werden</p>	<p>Bitstream Access zur Wettbewerbsstimulierung notwendig:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aus Konsumentensicht ist der Bitstream Access speziell für die Randregionen von zentraler Wichtigkeit. ▪ Der Bitstream setzt die Eintrittsbarrieren für alle Anbieter herab. Der Bitstream ist somit gerade auch für kleinere Anbieterfirmen geeignet. ▪ Bitstream bringt mehr und schneller Dienstewettbewerb zum Wohle der KonsumentInnen und der Wirtschaft (speziell für KMU wichtig). ▪ Bitstream soll als günstige Einstiegsvariante die schrittweise Investitionen in die volle Entbündelung und in die eigene Infrastruktur stimulieren. Bitstream gehört in der EU zu den Pflichtleistungen (vgl. ERG-Papier). <p>⇒ <i>Detaillierte Ausführungen hinten unter 2.1 und 2.2.</i></p>

¹ **EU:** Offen formuliere, technologieneutrale Zugangsregelung;

CH: Abschliessende Aufzählung der Zugangsformen

² **EU:** Ex-ante-Regulierung: Nationale Regulatoren werden selbst aktiv, entscheiden über Marktbeherrschung, viel Ermessenspielraum.

CH: Ex-post-Regulierung: Regulator wird nicht selbst aktiv, nur auf Gesuch hin. Die WEKO entscheidet über Marktbeherrschung. Kein Ermessenspielraum der ComCom.

³ **EU:** Bitstream Access, gemeinsamer Zugang und vollständige Entbündelung werden in EU praktiziert. Weitere Zugangsformen können über technologieneutrale Zugangsregulierung eingeführt werden.

CH: Bitstream Access und vollständige Entbündelung vorgesehen.

⁴ Sowohl die Marktstruktur als auch die Regulierung in den USA ist nur sehr beschränkt vergleichbar mit Europa. Tatsächlich hat der US-Regulator FCC 2003 entschieden, dass Glasfasern nicht entbündelt und dass das "line sharing" schrittweise aufgehoben werden müssen. Dieser **Entscheid der FCC wurde nun im März 2004 vom Appellationsgericht für den "District of Columbia Circuit" aufgehoben**. Wie die neu zu überarbeitende Entbündelungsregelung für die USA letztlich aussehen wird, ist aktuell nicht zu beurteilen.

Entbündelung bremst Investitionen	<p>Swisscom und alternative Anbieter müssen weiterhin investieren.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beim Bitstream und noch stärker bei der vollen Entbündelung müssen die alternativen Anbietern Investitionen tätigen. Eventuelle Zusatzinvestitionen müssen Swisscom voll abgegolten werden. ▪ Dem innovations- und investitionsfördernden Konkurrenzdruck⁵ kann sich Swisscom nicht entziehen (wie die Beispiele ADSL und Triple Play zeigen), sonst würden die Kunden zu den Konkurrenten abwandern. <p>⇒ <i>Detaillierte Ausführungen hinten unter 2.3 und 2.4.</i></p>
Was im Markt neu entsteht, soll der WEKO unterstellt werden	<p>Vorläufig braucht es weiterhin auch sektorspezifisches Recht</p> <p>Das allgemeine Wettbewerbsrecht unterscheidet sich vom sektorspezifischen bezüglich Zielsetzung und Eingriffsschwelle (<i>zur WEKO vgl. auch hinten 2.5</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das allgemeine Wettbewerbsrecht ist eine Missbrauchsgesetzgebung.⁶ ▪ Sektorspezifisches Wettbewerbsrecht (wie das FMG) braucht es dort, wo der neu entstehende Wettbewerb überhaupt erst ermöglicht und dann nachhaltig sichergestellt werden muss⁷.
"mit Steuergeldern"⁸ gebaute Infrastruktur vs. neue Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Unterscheidung zwischen vor und nach 1998 gebauter Infrastruktur ist irreführend: Das Kriterium der Marktbeherrschung wird nicht automatisch auf alle vor 1998 gebauten Netzteile angewendet und "Marktbeherrschung" ist nicht nur eine Frage der Infrastruktur. So hat die WEKO 2000 bei den Mietleitungen festgestellt, Swisscom sei im Anschlussnetz marktbeherrschend, jedoch nicht im rückwärtigen Fernnetz. ▪ Neue Anbieter können auf keinen Fall verlangen, dass Swisscom Kanäle gräbt oder "à la carte" neue Infrastruktur erstellt (<i>vgl. hinten unter 2.2</i>).⁹
Zu grosse Macht des Bundesamtes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schweizer Behörden verfügen im Vergleich zu EU-Regulatoren über wenige, klar definierte Regulierungsinstrumente mit wenig Ermessensspielraum. ▪ Gegen die Behördenentscheide kann Beschwerde geführt werden; es laufen 12 Verfahren vor BGer, was eine erhebliche Belastung darstellt

⁵ In den USA, Deutschland und Dänemark haben die marktbeherrschenden Anbieter auch nach Einführung der Entbündelung weiter investiert.

⁶ Dies genügt dort, wo grundsätzlich ein funktionierender Wettbewerb besteht und nur zur Missbrauchsbekämpfung eingegriffen werden muss.

⁷ Ohne die im FMG enthaltenen Regeln für die Netzzusammenschaltung hätte z.B. gar kein noch so geringer Wettbewerb entstehen können.

⁸ Über hohe Monopolpreise haben die Telecom-Benutzer alle Kosten der Telecom PTT bezahlt und dazu noch einen Beitrag (indirekte Steuer) sowohl zur Deckung der Jahresdefizite der Post als auch in die Bundeskasse geleistet.

⁹ Nur bestehende Infrastruktur von marktbeherrschenden Unternehmen kann entbündelt werden. Kabelkanäle nur «...sofern letztere über ausreichende Kapazität verfügen, ...» (Art.11, Abs.1 E-FMG).

Ergänzende Informationen

1. EU-Rechtsrahmen und aktueller FMG-Entwurf

1.1. Regulierungssystem in der EU

Der wichtigste Unterschied zwischen der europäischen und dem schweizerischen Fernmelderecht liegt im System, das der Durchsetzung der Zugangsverpflichtungen zu Grunde liegt: Während die europäischen Regulierungsbehörden zumindest die Wettbewerbssituation von Amtes wegen analysieren müssen (*Ex-ante*-Regulierung), kann die ComCom nicht selbst aktiv werden, sondern nur von Fall zu Fall bei Streitigkeiten intervenieren (*Ex-post*-Regulierung mit Verhandlungsprimat) – hier soll das heutige FMG gemäss bundesrätlichem Vorschlag und Gesetzesentwurf der KVF-N nicht geändert werden, obwohl sich die heutige *Ex-post*-Regulierung als schwerfällig erwiesen hat.

- **Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden (NRA) in der EU:**

Die EU-Länder haben nationale Regulierungsbehörden (NRA) geschaffen, die über die erforderliche Unabhängigkeit und über die für ihre Tätigkeit notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügen. Diese NRA haben einen beträchtlichen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung von wettbewerbsfördernden Massnahmen.

Auf die Schaffung eines zentralen EU-Regulators wurde verzichtet. Zur Koordination der Tätigkeit der NRA auf EU-Ebene existiert die European Regulators Group (ERG).

- **Ex-ante Regulierung:** Im Unterschied zur Schweiz wurde mit dem neuen EU-Rechtsrahmen die von mehreren Ländern schon länger und erfolgreich praktizierte *Ex-ante*-Regulierung eingeführt. Dies hat den Vorteil, dass eine NRA von Amtes wegen und frühzeitig Massnahmen ergreifen kann, wenn der Wettbewerb nicht spielt.

Zusammenfassend sind die NRA verpflichtet, in drei Schritten vorzugehen:

- 1) Zuerst werden die für die Vorabregulierung in Frage kommenden Märkte definiert (unter Berücksichtigung der Empfehlung der EU-Kommission, welche 2003 die Überprüfung von 18 Märkten vorgeschlagen hat; darunter auch der Bitstream Access sowie die beiden Varianten des entbündelten Zugangs).
- 2) Die Wettbewerbssituation auf diesen Märkten wird analysiert und gegebenenfalls die marktbeherrschende(n) Anbieterin(nen) bestimmt.
- 3) Der Anbieterin, die als marktbeherrschend bezeichnet wurde, werden eine oder mehrere Verpflichtungen auferlegen, wie sie in der Zugangsrichtlinie vorgesehen sind.
Kommt eine NRA hier zum Schluss, dass die Ausdehnung von ULL auf eine andere Technologie (z.B. Glasfaser) ein wirksames Mittel ist, um eine festgestellte Marktbeherrschung zu beseitigen, so kann die NRA dies aufgrund der technologie-neutral formulierten Zugangsrichtlinie anordnen.

Die *Ex-ante*-Regulierung führt zu schnelleren Verfahren und damit zu mehr Rechts- und Investitionssicherheit auf dem Markt, denn die Firmen kennen die Rahmenbedingungen auf einem Markt von Beginn weg.

Zudem verhindert die *Ex-ante*-Regulierung die Benachteiligung kleinerer Firmen.

- **Zugangsregelung in der EU:** Ist eine Firma marktbeherrschend, dann kann ihr die NRA gemäss der Zugangsrichtlinie der EU verschiedenen Massnahmen auferlegen, so unter anderem auch die Verpflichtung zum Zugang zu Einrichtungen (wie beispielsweise dem Teilnehmeranschluss) und/oder Diensten (vgl. Art. 2 Bst. a der Zugangsrichtlinie 2002/19/CE).

1.2. Vergleich zwischen dem EU-Rechtsrahmen und dem aktuellen FMG-Entwurf (gemäss Mehrheit der KVF-N) anhand einiger ausgewählter Aspekte:

	EU-Rechtsrahmen	CH gem. FMG-Entwurf KVF-N
Zugangsregelung	<u>Offen formuliere, technologieneutrale Zugangsregelung.</u> Die Fälle des Netz- und Dienstzugangs sind also nicht abschliessend aufgezählt, d.h. den nationalen Regulatoren steht es frei, bei Bedarf andere Arten des Zugangs anzuordnen (Art. 12 der Zugangsrichtlinie).	<u>Abschliessende</u> Aufzählung der Zugangsformen.
Regulierungssystem	<u>Ex-ante-Regulierung:</u> Regulator wird selbst aktiv und entscheidet über Massnahmen. Kürzere Verfahren als bei Ex-post-Reg. Rechtssicherheit besteht früher.	<u>Ex-post-Regulierung:</u> Regulator wird nicht selbst aktiv, nur auf Gesuch hin. Vom Regulator festgelegte Preise gelten nur für die Kläger rückwirkend.
Entscheid über Marktbeherrschung	<u>Regulator</u> entscheidet selbst.	<u>WEKO</u> entscheidet. Das Schweizer Kartellrecht stimmt im Übrigen weitgehend mit dem allgemeinen Wettbewerbsrecht der EU überein.
Ermessensspielraum bei Regulierungsmassnahmen	<u>Flexibles Instrumentarium bei Massnahmen mit Ermessensspielraum:</u> Regulator kann nicht nur Preise festlegen, sondern auch verschiedene andere Massnahmen ergreifen, die zur Behebung der festgestellten Wettbewerbsprobleme führen.	<u>Keinen Ermessensspielraum</u> bei Massnahmenwahl: ComCom kann bei Marktbeherrschung nur kostenorientierte (Wiederverkaufs-) Preise festlegen.
Vollständige Entbündelung (full unbundling)	Wird überall <u>praktiziert</u> . Von EU für Kupferkabel verordnet, kann aufgrund der technologieneutral formulierten Zugangsregelung auch auf andere Technologien angewendet werden.	<u>Möglichkeit</u> soll geschaffen werden.
Gemeinsamer Zugang (shared line access)	Wird überall <u>praktiziert</u> .	– <i>Nicht vorgesehen</i>
Schneller Bitstrom-Zugang (bitstream access)	Wird anfangs 2004 in 13 von 15 EU-Ländern <u>praktiziert</u> . ¹⁰ Die European Regulators Group (ERG) hat die wichtige Bedeutung des Bitstream Access für die Wettbewerbsstimulierung im Breitbandmarkt erkannt und will diese Zugangsform in Zukunft stärker fördern.	Soll als <u>Markteinstiegsvariante mit Investitionsnachweis ermöglicht</u> werden.

Der FMG-Entwurf der KVF-Mehrheit geht in allen zentralen Bereichen deutlich weniger oder höchstens gleich weit als der neue EU-Rechtsrahmen.

Zwar orientierte sich der bundesrätliche FMG-Entwurf noch stärker am EU-Rechtsrahmen als der Entwurf der KVF-N, aber durch Festhalten an der schwerfälligen Ex-post-Regulierung ging auch schon der Gesetzesentwurf des Bundesrates deutlich weniger weit als das EU-Recht.

¹⁰ Wird unter dem neuen EU-Rechtsrahmen auf der Basis von Art. 8-13 der Zugangsrichtlinie verordnet (zuvor auf Basis u.a. von Art. 82 "Treaty of Rome").
Vgl. European Regulators Group (ERG): Bitstream Access. ERG Common Position – Adopted on 2nd April 2004, online: http://www.erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0333rev1_bitstream_access_common_position.pdf

2. Die Bedeutung der Entbündelung

2.1. Bitstream Access vs. vollständige Entbündelung

Ein Hauptunterschied zwischen diesen beiden Zugangsformen liegt im Umfang der durch die alternativen FDAs zu tätigen Investitionen. Während beim Bitstream die Übertragungstechnik des Ex-Monopolisten gemietet werden kann (zu für alle Seiten fairem Preis & sofern Marktbeherrschung vorliegt), müssten im Falle der vollständigen Entbündelung umfangreiche eigene Investitionen getätigt werden. Der Bitstream ist somit gerade auch für kleinere Anbieterfirmen geeignet.

Nicht zu vergessen ist jedoch, dass die alternativen Anbieter auch beim Bitstream Access in die Entwicklung neuer Dienste investieren müssen und dass eventuelle Zusatzinvestitionen der Swisscom vollständig abgegolten werden.

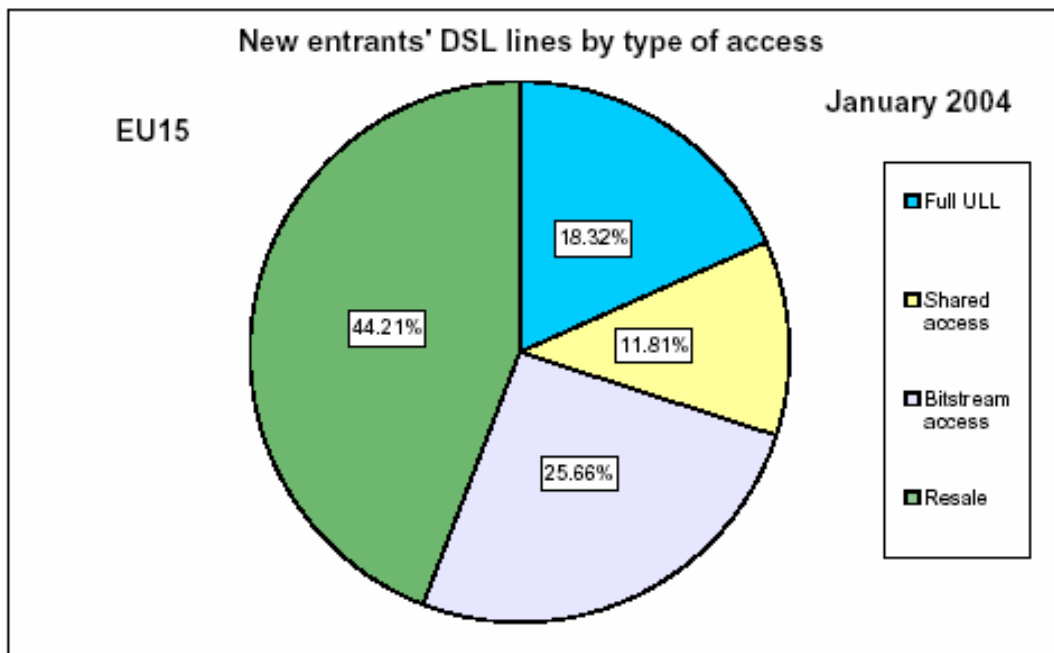
2.2. Bitstream Access für Dienstwettbewerb – speziell auch in den Randregionen

- Der Bitstream setzt somit die **Eintrittsbarrieren** für alle Anbieter herab und führt zu Chancengleichheit auf dem Markt.
- Genau aus diesem Grund ist der **Bitstream Access gerade für die Absicherung der Breitbandversorgung in den Randregionen speziell wichtig**. Damit kann sich auch dort – wo oft kein Konkurrenzangebot von TV-Kabelbetreibern besteht – Wettbewerb und damit ein vielfältiges Breitbandangebot entwickeln.
- **Mehr Dienstwettbewerb:** Wie bei der vollen Entbündelung können die Anbieter auch hier ihr Angebot selbst gestalten (im Unterschied zum reinen Wiederverkauf von ADSL). Wobei sie natürlich längst nicht dieselben Freiheiten geniessen, wie bei der vollständigen Entbündelung. Die völlig freie Wahl über die eingesetzte Technologie und die Angebote erlaubt erst die vollständige Entbündelung (full unbundling).
Grundsätzlich gilt bei der Entbündelung:
Je grössere Freiheiten ein Anbieter will, desto mehr muss er investieren!
- **Mehr Infrastrukturwettbewerb:** Der Bitstream soll somit als günstige "Einstiegsvariante" die schrittweise Investitionen in die volle Entbündelung und in die eigene Infrastruktur ermöglichen und stimulieren.
- Bitstream Access bedeutet keinen Infrastrukturaufbau „à la carte“ (d.h. auf Verlangen der alternativen Anbieter). Nur die vorhandene Infrastruktur kann zu einem fairen, kostenorientierten Preis gemietet werden, sofern (und solange) der Infrastruktur-Inhaber eine marktbeherrschende Stellung hat.
- **Entbündelung und Bitstream gehören in allen europäischen Ländern zu den Pflichtleistungen marktbeherrschender Firmen.**
Gemäss European Regulators Group (ERG) soll Bitstream Access in EU zusätzlich gefördert werden, da die Bedeutung als "Einstiegsvariante" erkannt wurde.
Vgl. Dokument "European Regulators Group (ERG): Bitstream Access. ERG Common Position – Adopted on 2nd April 2004", online: <http://www.erg.eu.int>

Fazit:

Der Bitstream Access ist eine absolut notwendige Entbündelungsvariante – als Einstiegsvariante für spätere Investitionen in eigene Infrastruktur und zur Absicherung der Breitbandversorgung in den Randregionen.

Die folgende Abbildung zeigt den Marktanteil verschiedener Zugangsvarianten an den DSL-Leitungen der alternativen Anbieter in der EU. Es zeigt, dass dem Bitstream Access neben dem gemeinsamen Zugang (Shared Access) und der vollständigen Entbündelung (full ULL) ein relativ hoher Stellenwert zukommt (Marktanteil von 25.66% im Januar 2004).



Quelle: European Commission, Communications Committee: Broadband access in the EU: situation at 1 January 2004, Brussels, 16.4.2004, fig. 15, p. 14 (COCOM04-20 FINAL).

2.3. Investitionstätigkeit nach der Einführung der Entbündelung

Vorauszuschicken ist: Wollen die alternativen Anbieter von der Möglichkeit zur Entbündelung von Leitungen Gebrauch machen, so müssen sie in jedem Fall kräftig in die eigene Infrastruktur und in neue Dienste investieren.

Von Swisscom wiederum wird ganz pauschal behauptet, wenn die Entbündelung komme, denn gingen für sie die Investitionsanreize verloren.

Es gibt keine Evidenz dafür, dass die Entbündelungspflicht generell einen negativen Einfluss auf die Investitionsbereitschaft von Ex-Monopolisten hat.¹¹ Die nachfolgenden Beispiele zeigen im Gegenteil, dass investierenden Konkurrenten zu Wettbewerbsdruck führen und damit auch zu Investitionen bei den Ex-Monopolisten.

In den **USA** gibt es die Entbündelungsverpflichtung seit 1996. AT&T hat von 1998 bis 2000 jährlich 12 Milliarden Dollar investiert, der Grossteil dieser Investitionen wurde für Infrastruktur im Anschlussnetz getätigt. Aber auch die alternativen Anbieter (CLEC) haben sehr kräftig in die Infrastruktur des Anschlussnetzes investiert¹² und die Zahl der eigenen Anschlussleitungen der CLECs hat stark zugenommen.¹³ In der Folge der Marktöffnung 1996 ist zudem sowohl das Investitionsvolumen der "Regional Bell Operating Companies" (marktbeherrschende Anbieter im Abschlussbereich) als auch der Kabelnetzbetreiber stark angestiegen.¹⁴

¹¹ OECD, The Development of Broadband Access in OECD Countries, DSTI/ICCP/TISP(2001)2/FINAL, Paris, 29. October 2001, S. 16.

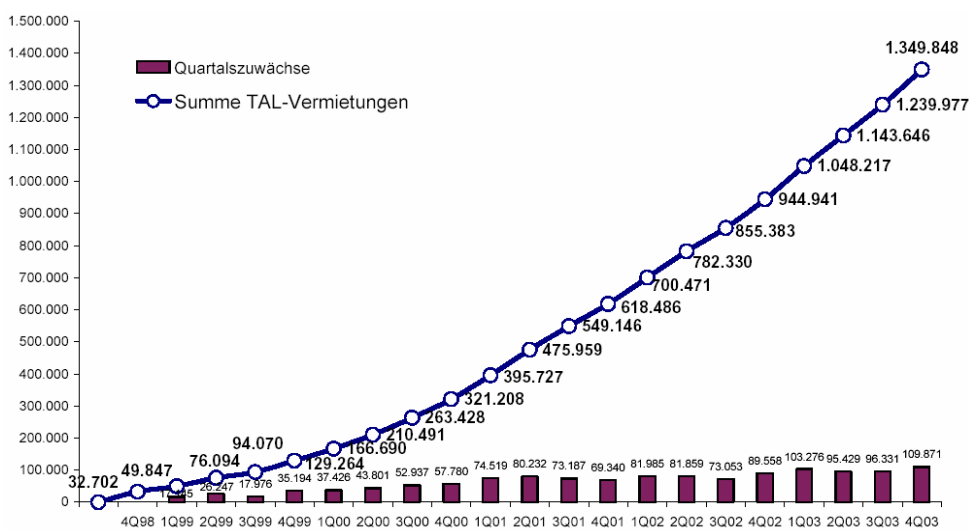
¹² Association for Local Telecommunications Services (Alts), The State of Local Competition 2003, April 2003, S. 10, siehe www.alts.org.

¹³ FCC, Federal Communications Commission Releases Data on Local Telephone Competition, 22. Dezember 2003, S. 6.

¹⁴ Alts 2003, S. 10-11.

In **Europa** ist **Deutschland** Spitzenreiter bei der Entbündelung, die bereits 1998 eingeführt wurde.¹⁵ Die Deutsche Telekom hat weiterhin in ihr eigenes Netz investiert, um ihren Kunden innovative Dienste anzubieten und die eigene Marktstellung zu festigen. Im Jahr 2000 hat Deutsche Telekom mehr als 3 Milliarden US Dollar in ihr Festnetz investiert,¹⁶ im Jahr 2001 beliefen sich die Investitionen auf 6 Milliarden Euro und im Jahr danach auf über 3 Milliarden Euro.¹⁷ Ebenso investieren alternative Ortsnetzbetreiber (wie Hansenet, NetCologne und KomTel) massiv in ihre eigene Infrastruktur.¹⁸

Ähnliches kann beispielsweise auch über Dänemark berichtet werden. Bei internationalen Vergleichen bezüglich Fortschritte zur Informationsgesellschaft schneidet Dänemark jeweils ausgezeichnet ab.¹⁹ Obwohl in Dänemark die Entbündelungspflicht seit Juli 1998 in Kraft ist, erfreut sich die etablierte Anbieterin TDC (Mutterhaus der schweizerischen Sunrise) einer guten finanziellen Gesundheit und verfügt über eine starke Marktposition. In den Jahren 2000 bis 2002 investierte TDC jährlich über 600 Millionen CHF in ihr Festnetz und beendete im Jahr 2002 den Netzausbau für Breitbanddienste.²⁰



Entwicklung der Anzahl entbündelter Teilnehmeranschlüsse in Deutschland von Ende 1998 bis Ende 2003 (RegTP, Jahresbericht 2003, S. 27)

2.4. Konkrete Auswirkungen der Entbündelung auf den Breitbandmarkt in der EU

Ziel der Entbündelung ist nicht primär, dass möglichst viele Anschlüsse entbündelt werden, sondern dass ein Wettbewerbsdruck entsteht und alle Anbieter faire Entfaltungsmöglichkeiten erhalten.

Bei einer EU-weiten Betrachtung ist festzustellen, dass die Entbündelung mit ca. 2.3% entbündelten Teilnehmeranschlüssen (am 1.1.2004; full unbundling, shared access und bitstream access) bisher zwar einen stetig zunehmenden, aber doch eher mässigen Erfolg hatte. Die Entwicklung variiert jedoch von Land zu Land beträchtlich.

Die Gründe sind wohl hauptsächlich in der technischen Komplexität der Entbündelung, im Verhalten der ehemaligen Monopolistinnen und im Platzen der Spekulationsblase im Jahre 2000 zu suchen.

¹⁵ Neunter Bericht über die Umsetzung des EU-Reformpakets für elektronische Kommunikation, Anhang 1, S. 58.

¹⁶ OECD, The Development of Broadband Access in OECD Countries, DSTI/ICCP/TISP(2001)2/FINAL, Paris, 29. Oktober 2001, S. 16.

¹⁷ Deutsche Telekom, Form-20 Bericht 2002, S. F-56.

¹⁸ Deutsche Telekom, Form-20 Bericht 2002, S. 26.

¹⁹ Siehe beispielsweise, der Digital Access Index 2002 der ITU, wo Dänemark an zweiter Stelle der 178 betrachteten Länder rangiert: http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2003/30.html.

²⁰ TDC, Form-20 Bericht 2002, S. 41 und F-21.

Die Entwicklung in den letzten Monaten zeigt jedoch eindeutig, dass in Zukunft ein deutlich schnellerer Zuwachs an entbündelten Leitungen zu erwarten ist (vgl. die oben stehende Darstellung der Entwicklung in Deutschland).

Was für konkrete Vorteile kann die Entbündelung den Endkunden in bringen?

An Beispielen aus Deutschland und Frankreich wird nachfolgend aufgezeigt, welche positiven Auswirkungen die Entbündelung für die Kunden haben kann.

Primäres Ziel der Entbündelung muss es ja sein, dass letztlich die Kunden grössere Wahlmöglichkeiten und gute Angebote erhalten. Die nachfolgend kurz angesprochenen Beispiele zeigen, dass die Entbündelung tatsächlich den Wettbewerb stimulieren und zu innovativen Angeboten führen kann.

Tiefere Preise

In Frankreich bieten die alternativen Anbieter Cegetel und NeufTélécom ADSL-Anschlüsse in der Konfiguration 2048/256 kbps für 24,90 € pro Monat im ersten Jahr und danach für 29,90 € pro Monat an. Dies entspricht umgerechnet 40 CHF beziehungsweise 46 CHF.²¹ Dies illustriert, dass eine Reduktion der Grosshandelpreise eine Senkung der Endkundenpreise bewirken kann.

Innovationen bei den Angeboten

Unter "Triple Play" versteht man ein Gesamtangebot, das Telefonie, schneller Internetzugang, Fernsehen und z.T. auch individuell abrufbare Videos aus einer Hand umfasst. In verschiedenen europäischen Ländern gibt es schon heute alternative Telecom-Firmen, die "Triple Play" über entbündelte Telefonkabel oder über eigene Glasfaserleitungen anbieten (z.B. Free oder NeufTelecom in Frankreich, Fastweb in Italien oder HomeChoice in England). Bei Swisscom läuft aktuell ein Test, die Markteinführung ist für 2005 vorgesehen.

Hansenet bietet in Hamburg und Umgebung eine Reihe von Innovationen an:

- Für umgerechnet 15 CHF pro Monat kann der Kunde die Bandbreite seines Profils von 2400/192 auf 4000/384 kbps erhöhen. Diese Downlink-Bandbreite ist in der Schweiz nicht verfügbar.
- Anhänger des Online-Gamings können die Ping-Zeit (Reaktionszeit) auf 5 Millisekunden für umgerechnet 4.50 CHF pro Monat reduzieren lassen.
- Für umgerechnet 7.60 CHF pro Monat erhalten Kunden die Möglichkeit, Filme direkt auf den Fernseher zu übertragen. Die Kosten pro abgerufenen Film belaufen sich auf 4.50 bis 9.00 CHF.

NetCologne bietet in und um die Städte Köln und Bonn ADSL-Anschlüsse mit zeitabhängiger Abrechnung und mit keinen bzw. tiefen monatlichen Fixkosten an. Beim Einloggen kann der Kunde flexibel unter den Bandbreiten 256 kbps, 512 kbps oder 1 Mbps auswählen. Diese Angebote richten sich an Gelegenheits-surfer, die zwar von hohen Bandbreiten profitieren möchten, aber hohe monatliche Fixkosten scheuen. Derartige Produkte gibt es in der Schweiz nicht.

Bündelvorteile

Versatel bietet in Deutschland ein Bündelprodukt mit ISDN-Anschluss, ADSL-Anschluss 2048/256 kbps und 10 € Gesprächsguthaben für 49.99 € pro Monat an. Dies entspricht umgerechnet ca. 78 CHF. Alternative Anbieter haben in der Schweiz keine Möglichkeit, ein derartiges Bündelprodukt anzubieten.

²¹ Bei einem Umrechnungskurs von 1.55 CHF / €. Hinweis: Die hier angegebenen Preise können in den letzten Wochen auch schon wieder geändert haben.

Für ein vergleichbares Angebot würde ein Kunde bei Swisscom / Bluewin 43 CHF für den ISDN-Anschluss und 99 CHF für den ADSL-Anschluss 2400/200 kbps bezahlen, insgesamt also 142 CHF. Der Schweizer Kunde zahlt mehr als das Doppelte. Zusätzlich verfügt der Versatel Kunde über ein Gesprächsguthaben von umgerechnet 16 CHF pro Monat.

Nicht zuletzt ermöglicht die Entbündelung natürlich auch Folgendes: Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Anschlussbetreibern und Rechnung aus einer Hand.

2.5. Wettbewerbsstimulierung durch Entbündelung des Anschlussnetzes

Der Breitbandmarkt ist neben dem Mobilfunk der wichtigste Zukunftsmarkt in der Telekommunikation. Ausschlaggebend für die längerfristige freie Entfaltung dieses Marktes ist die Wettbewerbssituation auf der letzten Meile.

Um den vom FMG geforderten wirksamen Wettbewerb zu erreichen, braucht es Konkurrenz sowohl auf der Infrastruktur-Ebene als auch auf der Dienste-Ebene. Im Anschlussbereich hat jedoch weiterhin nur Swisscom ein wirklich gesamtschweizerisch flächendeckendes Netz – und eine Verdoppelung dieses Netzes wäre volkswirtschaftlich ineffizient. Deshalb ist die Entbündelung des Anschlussnetzes wichtig. Eine Entbündelungsverpflichtung besteht nur, falls ein Anbieter marktbeherrschend ist. Ob dies der Fall ist, stellt die **Wettbewerbskommission (WEKO)** fest. Es geht bei der Marktbeherrschung um die Frage, ob sich eine Anbieterin völlig unabhängig von der Konkurrenz verhalten, d.h. Preise und Bedingungen ohne Wettbewerbsdruck nach Belieben festlegen kann. Bei der Prüfung dieser Frage steht für die WEKO nicht die Technologie im Vordergrund, sondern die Auswahlmöglichkeiten, die eine Kundin oder ein Kunde für den Bezug eines Fernmeldedienstes haben.

Wie wirkt sich das bei der Einführung neuer Technologien aus? Ein Netzinhaber muss wohl kaum befürchten, dass er wegen dem Bau einzelner Glasfaser-Leitungen bis zu den Endkunden als marktbeherrschend gilt. Bei der Betrachtung der WEKO werden sich abzeichnende neue Technologien mitberücksichtigt. Dies jedoch nicht mit der Absicht, sie auch gleich mit zu regulieren, sondern um zu prüfen, ob neue Technologien zusätzlichen Wettbewerb bringen und dadurch marktbeherrschende Stellungen verschwinden. Die Innovation wird so sicherlicht nicht behindert, sondern eher noch gefördert.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal zu betonen, dass die Grundversorgung durch die Entbündelung nicht angetastet wird und auch in Zukunft vollumfänglich garantiert bleibt. Der Bundesrat hat vom FMG das dafür notwendige Instrumentarium erhalten.

Auswirkungen der Entbündelung:

- **Chancengleichheit für alle Anbieter:** Ziel der Entbündelung ist nicht, dass möglichst viele Anschlüsse entbündelt werden, sondern dass ein Wettbewerbsdruck entsteht und alle Anbieter faire Entfaltungsmöglichkeiten erhalten. Grundsätzlich hat die Ex-Monopolistin auch auf einem entbündelten Breitbandmarkt die komfortabelste Ausgangslage: Sie hat weitaus am meisten, oft treue Kunden und verfügt über einen grossen Erfahrungsvorsprung. Sie wird von steigenden Marktvolumen bei den Breitbanddiensten am stärksten profitieren – wie die Entwicklung im Mobilfunk gezeigt hat.
- **Preisdruck, vielfältige Angebote und Qualitätswettbewerb zugunsten der Konsumenten:** Mit der Entbündelung sind alternative Anbieter nicht mehr gezwungen, ein starres Wiederverkaufsangebot bei Swisscom einzukaufen. Die Anbieter können die Übertragungstechnologie frei wählen, direkte Kundenbeziehung aufbauen und ihren Klienten entweder ein Vollsortiment anbieten oder spezifische Kundenwünsche erfüllen. Für die Konsumenten resultieren daraus neue Wahlmöglichkeiten und günstigere Preise. Ob eine Leitung entbündelt wird, entscheidet der Konsument. Auch wird Swisscom durch die Entbündelung nichts einfach "weggenommen". Sie wird im Falle der Marktbeherrschung dazu verpflichtet, den Konkurrenten einzelne Leitungen zu einem angemessenen Preis, der auch einen Gewinnanteil enthält, zu vermieten.

- **Marktbelebung durch Wettbewerbsdruck auf Infrastruktur- und Dienste-Ebene:**

Dem innovations- und investitionsfördernden Konkurrenzdruck kann sich Swisscom als kompetitives Unternehmen nicht entziehen, denn sie wird ihre Kunden behalten wollen. Um auf dem Markt zu

bestehen wird sie ihren Kunden qualitativ hochstehende, zeitgemässe Angebote machen und dafür muss sie investieren (wie das Beispiel ADSL und das Projekt "Triple Play" zeigt).

- **Investitionen auslösen:** Die Entbündelung bewirkt nicht nur Investitionen bei Swisscom, sondern auch bei alternativen Anbietern. Mit der Entbündelung wird den alternativen Anbietern zwar eine gute Entfaltungsmöglichkeit geboten, wer diese Chance wahrnehmen will, muss aber auch zu beträchtlichen Investitionen bereit sein. Werden Leitungen entbündelt, so entstehen beispielsweise Kosten für die Installation und Beherbergung diverser Geräte in den Ortszentralen des Ex-Monopolisten. Zudem muss eine Verbindung zwischen Ortszentrale und dem bestehenden eigenen Netz erstellt oder gemietet werden.
- **Auswirkungen auf Randregionen:** Die durch die Entbündelung ermöglichte Dynamik wird sich auch in den Randregionen positiv auswirken. Werden für entbündelte Leitungen schweizweit einheitliche Preise festgelegt, dann begünstigt dies wiederum die Randregionen. Die Entbündelung wird mehr Wettbewerbs- und Preisdruck bringen, was zu einer schrittweisen Ausdehnung der neuen Angebote in Randregionen führen wird, die zuvor teilweise gar keine Angebotsvielfalt kannten. Auch die Einführung von ADSL erfolgte zuerst in den Zentren, erst allmählich wurde ADSL fast in der ganzen Schweiz verfügbar. Die Einführung des Bitstream Access ist für die gute Versorgung der Randregionen mit Breitbanddiensten speziell wichtig. Insbesondere KMUs in den Randregionen, die gemäss einer INFRAS-Studie die Breitbandkommunikation und Internet zwar nutzen, doch das damit verbundene Potential noch nicht voll ausschöpfen, dürften von der Entbündelung profitieren.

2.6. Grundversorgung (GV) bleibt unangetastet – auch im Falle der Entbündelung

Das FMG sichert die Grundversorgung im 2. Abschnitt, Art. 14 bis 21. Der Bundesrat erhält weit gehende Befugnisse in FMG Art. 16 Abs. 3: „Der Bundesrat passt den Inhalt der Grundversorgung periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik an.“

Allfällige ungedeckte Kosten der GV tragen alle konzessionierten Anbieter zusammen und zwar proportional zu den mehrwertsteuerpflichtigen Umsätzen (FMG Art. 38 Abs.2).

Mit der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) hat der Bundesrat die Details umfassend geregelt und er hat den Umfang der GV auch bereits einmal erweitert (im Jahr 2001).

Der Bundesrat verfügt somit über alle notwendigen Instrumente, um die Grundversorgung ohne Steuergelder und ohne ungerechte Belastung der Fernmeldediensteanbieter auf hohem Niveau sicherzustellen.

Anhang: Wie funktioniert "Full Access", "Shared Line Access" & "Bitstream Access" ?

A) Vollständig entbundelter Zugang (Full Access): Bei dieser Zugangsform wird die Kupferleitung an eine alternative Anbieterin zur ausschliesslichen Nutzung vermietet. Die Mieterin bietet dem Endnutzer eine vollständige Palette an Sprach- und Datendiensten an (mit direkter Rechnungsstellung).

Investitionen: Geringe, abwälzbare Kosten für Swisscom. Konkurrentin muss Leitung mieten, alle Anlagen selbst installieren sowie eine Verbindung zum eigenen Netz erstellen, was beträchtliche Investitionen bedingt.

B) Gemeinsamer Zugang (Shared Line Access): Die Kupferleitung wird gemeinsam genutzt. Die zur Entbündelung verpflichtete Betreiberin bietet weiterhin den Telefondienst an, während die neue Marktteilnehmerin mit selbst installierter Breitband-Technologie schnelle Datendienste über denselben Teilnehmeranschluss bereitstellt. Telefon- und Datenverkehr werden durch einen Signalverteiler (Splitter) getrennt.

Investitionen: Geringe, abwälzbare Kosten für Swisscom. Konkurrentin: wie bei vollständiger Entbündelung, aber Miete der Leitung etwas günstiger.

C) Schneller Bitstromzugang (Bitstream Access): Beim schnellen Bitstrom-Zugang verfügt der marktbeherrschende Anbieter über eine funktionsfähige Breitbandverbindung zum Kunden. Diese Verbindung kann ein Konkurrent mieten und die Übertragungsgeschwindigkeit z.T. selbst festlegen (≠ Wholesale-Angebot BBCS).

Investitionen: Eventuelle Investitionen von Swisscom können auf nachfragende Betreiber abgewälzt werden. Bitstream Access ist eine vergleichsweise kostengünstige Zugangsvariante. Relativ einfacher Markteintritt schafft Anreize für spätere Investition in Entbündelung oder eigene Anschlussinfrastruktur.

