

Wettbewerb oder Monopol?

Ökonomen beurteilen staatliches Breitbandnetz kontrovers

In der Telekommunikation sei es nicht sinnvoll, mehrere Netze zu bauen: Mit diesem Argument werben die Stadt und die FDP für den Bau eines Breitbandnetzes in Zürich. Zwei Ökonomen nehmen zur Frage Stellung, ob Wettbewerb zwischen Infrastrukturen sinnvoll ist.

ami. Am 11. März wird in Zürich über die Erstellung eines Breitbandnetzes abgestimmt. Das städtische Elektrizitätswerk (EWZ) soll ein Glasfasernetz bauen und dieses allen Telekomunternehmen zur Verfügung stellen. In einer ersten Etappe ist geplant, Geschäftsliegenschaften und grössere Mehrfamilienhäuser an das Netz zu schliessen. Später sollen die Glasfasern in alle Haushalte führen. In der ersten, sechsjährigen Etappe sollen dafür 200 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Für die zweite Etappe sind weitere 300 Millionen Franken vorgesehen. Das Geschäft kam im Rat problemlos durch. Ausser der SVP stimmten alle Parteien dem Projekt zu. Auch die FDP gab grünes Licht. Es sei nicht sinnvoll, in der Telekomindustrie parallele Netze zu bauen und zu betreiben, sagten die Freisinnigen in der Debatte. Wie bei den Bahnen bestehe auch in diesem Bereich ein «natürliches Monopol». Ein einziges Glasfasernetz reiche nämlich von den Kapazitäten her aus für die ganze Stadt und wäre billiger als die Erstellung von zwei Netzen unterschiedlicher Unternehmen.

War das Fernmeldegesetz ein Fehler?

Massimo Filippini, Professor für Nationalökonomie und Energiewirtschaft an der ETH Zürich, stützt die Argumentation der FDP. «Baut und betreibt man nur ein Netz, ist die Auslastung besser, und entsprechend sind die durchschnittlichen Kosten pro übertragene Datenmenge tiefer. Ergo ist es wirtschaftlicher, nur ein Netz zu betreiben», erklärt Filippini. Durchaus sinnvoll könnten parallele Netze aber in Ballungszentren sein, dort, wo die Nachfrage höher sei als die vorhandenen Kapazitäten für Telekomdienstleistungen. In solchen Fällen sei es nicht angebracht, von einem «natürlichen Monopol» zu sprechen.

Auf dem Platz Zürich hat bis heute knapp ein halbes Dutzend Unternehmen Glasfasernetze in unterschiedlicher Grösse gebaut. Diese Netze reichen allerdings nicht bis zu den Haushalten. Das Geschäft mit Glasfasern wird heute vor allem mit grösseren Firmen gemacht. Die Swisscom ist derzeit daran, das Glasfasernetz massiv auszubauen und näher an die Haushalte heranzubringen. Dies macht ihr neues Fernsehangebot Bluewin-TV nötig.

Das Argument des «natürlichen Monopols» irritiert auch aus einem anderen Grund. In der nationalen Telekompolitik, also im Fernmeldegesetz, hatten die eidgenössischen Räte versucht, den Telekommarkt zu liberalisieren und gute Bedingungen zu schaffen, damit private Unternehmen in Telekominfrastrukturen investieren. Haben die Räte die falschen Ziele verfolgt? Dazu Filippini: «Die Parlamentarier hätten auch eine andere Variante evaluieren können. Sie hätten beispielsweise ähnlich wie in der Strombranche eine einzige Netzgesellschaft schaffen können.» Damit wäre Wettbewerb nur bei den Dienstleistungen an die Endkunden möglich gewesen. Diese Variante wurde allerdings verworfen.

Argumente für Infrastrukturwettbewerb

Eine andere Meinung zum Thema Infrastrukturwettbewerb vertritt Matthias Finger, Professor für Management von Netzwerkindustrien an der ETH Lausanne: «In Ländern, in denen es neben den Telekomnetzanbietern auch starke Fernseh-Kabelbetreiber gibt, spielt der Wettbewerb. Das ist erwiesen. Als Folge dieses Wettbewerbs sind die Preise der Telekomdienstleistungen gefallen, und das Angebot hat sich verbessert.» Jüngstes Beispiel dieses Infrastrukturwettbewerbs ist die Swisscom, die mit ihrem Bluewin-TV der Schweizer Kabelnetzbetreiberin Cablecom Fernshekunden abluchsen möchte. Die Cablecom ihrerseits kann nach der Aufrüstung ihres Netzes neben Fernseh- neu auch Telekom- und Internetangebote anbieten. Damit kann sie die Swisscom direkt konkurrenzieren. «Wettbewerb zwischen Infrastrukturen bringt Innovation und Dynamik. Ein Netzmonopolist hingegen wird seine Monopolrente abschöpfen und kaum in Neues investieren», befürchtet Finger.

Vergleich mit der Bahn hinkt

Auch der von den Befürwortern der Vorlage gerne benutzte Vergleich mit den Bahnen hinkt laut Finger, weil ein Eisenbahnnetz kaum mit Netzen in der Telekommunikation vergleichbar ist. Telekomnetze seien viel dynamischer. Rasch erfolgten hier grosse technologische Fortschritte. Sind heute leitungsgebundene Breitbanddienste Usus, dürften in 5 bis 10 Jahren auch hohe Bandbreiten drahtlos über Funktechnologie möglich sein. Oft gibt es auch technologische Innovationen, die es erlauben, klassische Netze günstig für hohe Kapazitäten aufzurüsten.

Aus unternehmerischer Sicht ist der geplante Einstieg des EWZ ins Telekomgeschäft nicht erstaunlich. Auch andere Elektrizitätswerke gehen in diese Richtung. Zurückzuführen ist dies einerseits auf die bevorstehende Öffnung des Strommarktes. Diese Öffnung wird für die heutigen Strommonopolisten mehr Unsicherheiten und Risiken nach sich ziehen. Die Elektrizitätswerke reagieren mit Diversifikation. Eine Strategie von Stadtwerken ist laut dem Zürcher Ökonomen Filippini die «horizontale Integration»: Ein Werk kann für Wasser, Gas, Strom und neu eben auch Telekominfrastrukturen zuständig sein und damit Verbundvorteile ausnützen. Das EWZ könne beim Bau eines Glasfasernetzes von tieferen Fixkosten profitieren, weil die Kosten – beispielsweise für das Aufbrechen der Strassen – zwischen dem Strom- und dem Telekombereich aufgeteilt werden könnten. Auch bei der IT oder im Marketing seien Synergien nutzbar.

Missbrauch einer Monopolstellung?

Der Umstand, dass das EWZ eine Staatsfirma ist, spielt für Filippini bei der Frage des Wettbewerbs keine Rolle. Vielmehr gehe es darum, dass effizient Infrastrukturen gebaut würden. Der Lausanner Professor Matthias Finger gibt diesbezüglich jedoch zwei Dinge zu bedenken. Zum einen sei nicht ersichtlich, weshalb Steuer- beziehungsweise Stromgelder für die Investition in ein risikoreiches Glasfasernetz ausgegeben werden sollten. «Theoretisch könnte man ein Joint Venture mit einer privaten Firma machen, dann würde auch die Finanzierung privat erfolgen», schlägt Finger vor. Zum anderen bestehe die Gefahr, dass durch

den Eintritt des Staatsunternehmens der Wettbewerb verzerrt werde. Das EWZ müsse als Neuling im Markt mit tieferen Preisen und besseren Produkten auftrumpfen. Ein solches Angebot wäre aber nur dank Quersubventionierungen aus dem Strombereich möglich. «Subventioniert das EWZ quer, missbraucht es seine marktbeherrschende Stellung (in diesem Fall ihre Monopolstellung bei den Stromleitungen)», sagt Finger. Der Experte für Netzwerkindustrien hielte es deshalb für klüger, wenn die Stadt Zürich ihre Infrastruktur, sprich die Rohre, vermieten und den Bau des Glasfasernetzes einem Partner überlassen oder den Bau ausschreiben würde.