

Stellungnahme des Preisüberwachers zur Revisionsvorlage für das Fernmeldegesetz (FMG)

Der Bundesrat hat am 23. September 2016 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, bis September 2017 eine Botschaft zur Änderung des FMG auszuarbeiten. Die durch den Bundesrat lancierte Revision des FMG, ist für den Preisüberwacher eine erfreuliche Nachricht. Denn der Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt funktioniert nur teilweise und könnte mithilfe der Gesetzesänderung verbessert werden. Nach Auffassung des Preisüberwachers sollte die Revision den technologischen Entwicklungen (Umstellung auf Glasfaser) Rechnung tragen, den Zugang zu den Netzen der Mobilfunkkonzessionäre für die Anbieter ohne eigenes Netz verbessern und der Regulierungsbehörde die Interventionsmöglichkeit auch ausserhalb von Kollusionen zwischen Betreibern ermöglichen. Das Mandat des Bundesrates zur Revision des FMG geht nach Meinung des Preisüberwachers vorliegend nicht weit genug.

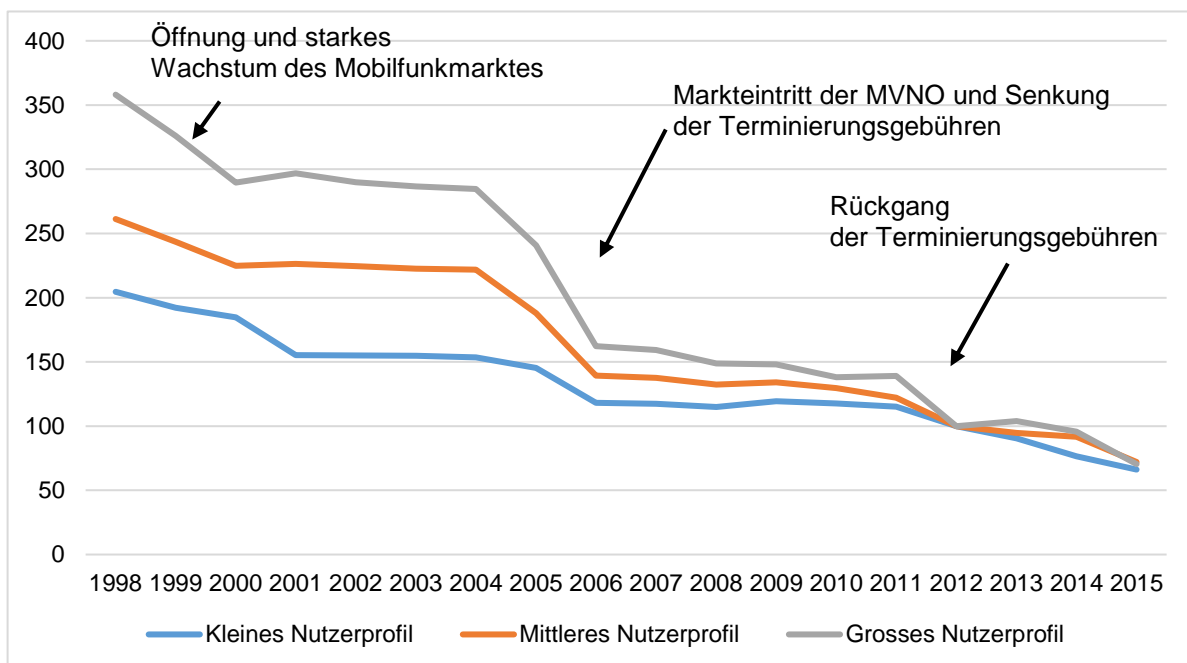
Der Bundesrat hat sein Mandat zur Revision des FMG umfassend angepasst, nachdem der Bericht über die Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung erschienen ist. So wird nunmehr die Revision, wie vom Preisüberwacher empfohlen, nur **in einer Etappe** anstatt in zweien erfolgen. Damit will man insbesondere verhindern, dass das Gesetz rasch veraltet, wenn nur der Zugang zum Kupferleitungsnetz geregelt wird, dessen Bedeutung kontinuierlich abnimmt. Die **technologieneutrale Regulierung** des Netzzugangs, die vor allem die diskriminierungsfreie Mitbenutzung der Glasfaser- und Mobilfunknetze marktmächtiger Mobilfunkanbieter betrifft, wird daher nicht auf eine zweite hypothetische Gesetzesrevision vertagt. Die Regulierungsbehörde kann somit zur Intervention aufgefordert werden, sofern der Zugang zu den Netzen der marktbeherrschenden Unternehmen nicht reibungslos funktioniert. Dies gilt sowohl für die Glasfaser- als auch für die Mobilfunknetze.

Der Preisüberwacher bedauert, dass die geplante Revision eine für die Wettbewerbsstärkung auf dem Mobilfunkmarkt zentrale Massnahme nicht umsetzt: die Regulierung des Zugangs zu den Netzen der Mobilfunkkonzessionäre (Salt, Sunrise, Swisscom) für die Anbieter ohne eigenes Netz (die sogenannten **MVNO**). Die Gesetzesrevision hätte die optimale Gelegenheit geboten, die steigenden Preise auf dem Mobilfunkmarkt zu bekämpfen. Laut dem Jahresbericht 2015 der Kommunikationskommission (ComCom) bezahlten Nutzerinnen und Nutzer mit mittlerem Bedarf für einen durchschnittlichen Korb mit Sprach- und Datenverbindungen im August 2015 in der Schweiz 8 Euro oder 40 Prozent mehr als im OECD-weiten Durchschnitt, wobei jeweils die kostengünstigsten Produkte der grössten Anbieter der einzelnen Länder berücksichtigt wurden. So kostete beispielsweise das günstigste Pauschalabonnement im Mobilfunk des grössten deutschen Anbieters 21 Euro pro Monat (Abonnement «O2 Free S», exkl. MwSt.) gegenüber 60 Franken pro Monat bei der Swisscom (Abonnement «NATEL Infinity 2.0 XS», exkl. MwSt.). Sogar die Abonnemente der alternativen Anbieter zur Swisscom waren teurer.

Weshalb die mobile Kommunikation in der Schweiz so teuer ist, ist bekannt. Neben den höheren Kosten aufgrund der topographischen Beschaffenheit und der strengeren Umweltbestimmungen trug auch die späte Öffnung des Schweizer Mobilfunkmarktes zu den hohen Preisen bei. Dieser Umstand verschaffte der Swisscom einen Wettbewerbsvorteil und schwächte die Konkurrenz. So konnte die Swisscom ihre Antennen bauen, bevor in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) von 1999 strenge Grenzwerte für Anlagen verankert wurden, was die Standortsuche für die Konkurrenten schwieriger machte. Dieser Infrastrukturvorsprung bescherte der Swisscom höhere Einnahmen und erlaubte ihr, die Marktführung zu übernehmen. Den Konkurrenten der Swisscom bleibt nichts anderes übrig, als sich deren Angeboten anzupassen. Es gelang ihnen nicht den stabilen Marktanteil der Swisscom von rund 60 Prozent ins Wanken zu bringen. In der Europäischen Union (EU) liegt der Marktanteil der ehemaligen Monopolanbieter dagegen durchschnittlich bei 40 Prozent. Infolge dieser Starrheit der Kräfteverhältnisse ist der Wettbewerb daher nach wie vor schwach und die Preise bleiben hoch.

Die Regulierung des Zugangs zu den Netzen der Mobilfunkkonzessionäre würde den Wettbewerb beleben und für tiefere Preise sorgen. Im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern besetzen die MVNO in der Schweiz allerdings nur Marktnischen. Ihr Markteintritt in der Schweiz im Jahr 2005 war zwar vielversprechend, zumal er zu einer deutlichen Preissenkung führte. Diese machte gemäss dem Kostenindex für Mobilfunkdienste des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) bei einer hohen Nutzung bis zu 35 Prozent aus. Möglich war diese Preissenkung auch, da die Anbieter 2005 die Mobilterminierungsgebühren senkten. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 kam es abgesehen von 2005 auch 2011 zu einem beachtlichen Rückgang der Retailpreise (siehe Grafik 1), da die Mobilfunkanbieter Ende 2010 ihre Mobilterminierungsgebühren massiv reduzierten (50 Prozent). Dies geschah vermutlich auf Druck der Behörden infolge des im September 2010 vom Bundesrat veröffentlichten Evaluationsberichts zum Fernmeldemarkt. Die Swisscom senkte ihre entsprechenden Gebühren Anfang 2011 beispielsweise von 14 Rappen im Jahr 2010 auf 7 Rappen. Dieser Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Massnahmen zur Senkung der Terminierungsgebühren und zur Erleichterung des Zugangs für Anbieter ohne eigenes Netz den Wettbewerb ankurbeln und zu tieferen Preisen führen würden.

Grafik 1: Preisindizes bei Mobilfunkdiensten nach Nutzerprofilen (100 = Zeitraum 2012)



Quelle der Indizes: BAKOM

Eine Belebung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt durch die Regulierung der Zugangspreise für die MVNO würde sich auch auf die **Roaming**-Gebühren auswirken. Die Massnahmen, die der Bundesrat in diesem Bereich in seiner Revisionsvorlage für das FMG umsetzen will, gehen zwar in die richtige Richtung, werden aber mit Sicherheit erst in ein paar Jahren zur Anwendung kommen und sind an bestimmte Bedingungen geknüpft. Der Preisüberwacher ist dagegen der Meinung, dass für die überhöhten Roaming-Gebühren sofort eine Regelung gefunden werden muss. Umso mehr, da die EU-Bürgerinnen und -Bürger ab Mitte 2017 für Anrufe innerhalb der EU grundsätzlich überhaupt keine Roaming-Zuschläge mehr werden bezahlen müssen. Laut den Zahlen für das 1. Quartal 2016 des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) wurde den Schweizerinnen und Schweizern Ende 2015 für das Herunterladen von 1 Megabyte Daten durch Roaming innerhalb von Europa (Europäischer Wirtschaftsraum, EWR) durchschnittlich mehr als siebenmal mehr belastet als den EWR-Bürgerinnen und -Bürgern (0.388 Euro ggü. 0.053 Euro). Um diese überhöhten Tarife der Schweizer Anbieter abzuschaffen, muss der Wettbewerb durch die MVNO verstärkt oder eine Preisobergrenze für Roaming eingeführt werden.

Schliesslich hat der Bundesrat entgegen dem ersten Entwurf der Revisionsvorlage entschieden, am Modell des im FMG vorgesehenen Verhandlungsprimats festzuhalten, obwohl dieses aus Sicht des Preisüberwachers eine der grossen Schwachstellen des aktuellen Gesetzes darstellt. Die zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage sah ferner eine **Erweiterung der Kompetenzen der COMCOM** vor. Davon ist der Bundesrat abgekommen, was bedauerlich ist. So legitimiert das Gesetz über das Verhandlungsprimat Kollusionen zwischen Betreibern. Dank dieser Regelung haben die Anbieter jahrelang Mobilfunkterminierungsgebühren vereinbart, die vermutlich deutlich über den gesetzlich vorgesehen kostenorientierten Zugangspreisen lagen, ohne dass die Regulierungsbehörde eingreifen konnte. Im Januar 2016 waren die Schweizer Mobilfunkterminierungsgebühren mit durchschnittlich 5.9897 Eurocents pro Gesprächsminute im Schnitt noch mehr als fünfmal so hoch wie diejenigen in der Europäischen Union (EU), wo sie bei durchschnittlich 1.0616 Eurocent lagen. Die aktuelle Gesetzesregelung (Verhandlungsprimat) sorgt ausserdem für Rechtsunsicherheit, da nicht klar ist, in welchen Märkten Anbieter über eine marktbeherrschende Stellung verfügen und welche Zugangspreise sich gemäss Art. 11 FMG an den Kosten orientieren müssen. Dies geht zulasten der kleineren Anbieter, die nicht über die erforderlichen Ressourcen sowie über genügend Informationen verfügen, um gegen ihre Netzbetreiber Beschwerde einzulegen. Aus Sicht des Preisüberwachers muss die ComCom nicht nur auf Klage hin, sondern auch **von Amtes wegen** einschreiten können, wenn ein marktbeherrschender Anbieter seine Mitbewerber diskriminiert oder überhöhte Zugangspreise für die Mitbenutzung ihrer Infrastruktur verlangt.

Nun bleibt es abzuwarten, wie die geplanten Regelungen in der Botschaft zur Revision des FMG konkretisiert werden. Diese soll bis im September 2017 erarbeitet werden. Der Preisüberwacher bedauert auf alle Fälle, dass eine Regulierung des Netzzugangs für die MVNO vorläufig nicht umgesetzt ist und dass das Vorhaben zur Erweiterung der Kompetenzen der Regulierungsbehörde fallen gelassen wurde.

Der Preisüberwacher, 14.12.2016