

Der Regulator als Gesetzgeber?

Der Bedarf für eine Revision des Fernmeldegesetzes mit einer Erweiterung der Netzzugangsregulierung ist nicht gegeben. Der Bundesrat will sich trotzdem die Kompetenz dazu geben lassen. **MARKUS SAURER**

Die stärksten Swisscom-Konkurrenten, die Nummern zwei im Festnetzmarkt (UPC) und im Mobilfunkmarkt (Sunrise), scheinen ihren Zusammenschluss zu planen. Damit könne der Markt in der schweizerischen Telekommunikation für ausgewogenere Kräfteverhältnisse und mehr Wettbewerb in der Branche sorgen. Die Wettbewerbsverhältnisse werden in vielen Kommentaren in einem eher düsteren Licht gesehen, das sich durch den Deal UPC-Sunrise aufhellen könne.

Als weitere Lichtquelle soll die Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) dienen. Sie könnte rasch zur Folge haben, dass Swisscom ihre modernsten Glasfasernetze zu regulierten Bedingungen der Konkurrenz zur Verfügung stellen muss. Die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen befasst sich dieser Tage mit dem Revisionsentwurf, der in der Tat gewisse Bestimmungen zur Erweiterung der Festnetz Zugangsregulierung enthält. Zunächst lohnt sich aber ein Blick auf UPC und Sunrise.

Dem Wettbewerb förderlich

Ein Zusammenschluss von UPC und Sunrise wäre dem Wettbewerb vermutlich förderlich. Wie viele andere Ökonomen war ich schon beim Zusammenschluss von Orange (heute Salt) und Sunrise, der vor allem die Mobilkommunikation betroffen hätte, gegen ein kartellgesetzliches Verbot. Die Wettbewerbskommission (Weko) sollte gemäss Kartellgesetz nur Zusammenschlüsse untersagen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit zur Schaffung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung und zur Beseitigung des Wettbewerbs führen würden.

Das war bei der geplanten Fusion von Orange und Sunrise nicht der Fall, denn Swisscom wäre auch nach dem Zusammenschluss dieser Konkurrenten markt-führend geblieben (nicht zu verwechseln mit marktbeherrschend). Aber die stets interventionseigene Weko griff gewissermassen zu Lupe und Skalpell und argumentierte mit der Gefahr eines kollusiven Duopols. Swisscom und das Fusionsunternehmen Orange-Sunrise würden über kurz oder lang zu stillschweigend kooperativen Strategien (Tacit Collusion) übergehen und so den wirksamen Wettbewerb nicht weiterführen, sondern vermeiden.

Wie man sich leicht vorstellen kann, ist die Gefahr eines kollusiven Duopols umso grösser, je ähnlicher sich die beiden Anbieter mit Bezug auf Produkte, Umsätze, Anzahl Kunden, Produktionstechnologie und dergleichen sind. Sehr ähnliche Anbieter werden rasch erkennen, dass beide gleichermassen als Verlierer dastehen, wenn sie einen Preiswettbewerb führen.

Früher oder später dürften sie darum auf Mengen- und Qualitätswettbewerb umschwenken und sich die Preise durch Signale im Markt gegenseitig eher hoch- als

runterschaukeln. Ein kollusives Duopol kann statisch und dynamisch ebenso schädlich sein für Kunden und Volkswirtschaft wie ein Monopol. Man kann also für das Verbot der Weko durchaus theoretisches Verständnis aufbringen – aufgrund der praktischen Umstände dürfte es trotzdem falsch gewesen sein.

Wie dem auch sei, solche Überlegungen müssen auch auf regulatorische Bemühungen zum Ausgleich der Kräfteverhältnisse angewendet werden. Dass es dem Bund nicht gelungen ist, für ausgewogene Kräfteverhältnisse in der Branche zu sorgen, ist aufgrund wettbewerbsökonomischer Erwägungen eher ein positives Zeugnis der im internationalen Vergleich zurückhalten-



«In der EU soll ein Pfad der schrittweisen Deregulierung eingeschlagen werden.»

den schweizerischen Telekommunikationsregulierung zu werten. Das widerspricht zwar der gängigen Meinung. Wer in der technisch-ökonomisch dynamischen Telekommunikation den effizienten Wettbewerb jedoch von einer möglichst grossen Anzahl möglichst ähnlicher Anbieter mit möglichst identischen Voraussetzungen abhängig macht, liegt falsch.

Gemäss einem Evaluationsbericht der Verwaltung und unabhängiger Experten aus dem Jahr 2010 und Aktualisierungen dieses Berichts im Auftrag des Bundesrats in den Jahren 2012 und 2014 sowie gemäss Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes vom 6. Dezember 2017 herrscht in sämtlichen Netz- und Dienstbereichen der schweizerischen Telekommunikation wirksamer Wettbewerb.

Schweiz in der Spitzengruppe

Selbst in dünn besiedelten Gebieten ergeben sich sehr gute Marktergebnisse für die Kunden, weil der Wettbewerb in den Agglomerationen aufgrund national einheitlicher Preise der Anbieter indirekt auch in den wenigen Versorgungsgebieten wirkt, in denen nur Anschlüsse von Swisscom verfügbar sind. In weltweiten Rankings zur Bandbreite, zur geografischen Abdeckung, zur Angebotsvielfalt, zur Innovations- und Investitionsdynamik und zu anderen Kriterien liegt die Schweiz seit Jahren stets in der Spitzengruppe. Preislich liegt die sonst in anderen Gütern und Diensten enorm teure Schweiz lediglich im Mittelfeld.

Neben Swisscom und anderen Netzbetreibern sind heute über 200 Anbieter von Internet, Festnetztelefonie und TV ohne eigene Netzinfrastrukturen in der Schweiz aktiv. Sie operieren auf der Basis kommerzieller, nicht regulierter, Netzzugangsdienste und weiterer Vorleistungen der Netzbetreiber (vor allem Wholesale-Angebote von Swisscom, Elektrizitätswerken und anderen Versorgungsunternehmen). Soweit verfügbar, werden dabei auch Zugang und Dienste neuester Netztechnologie nachgefragt – und angeboten.

Schlechte Erfahrungen

Aufgrund der heutigen Strukturen, Verhaltensweisen und Ergebnisse ist in der Schweiz aus ökonomischer Sicht auf absehbare Zeit überhaupt kein Handlungsbedarf für regulatorische Erweiterungen ersichtlich. Das gilt besonders für die umstrittene Forderung nach der «technologieneutralen» Netzzugangsregulierung, die automatisch immer auch für die Netze der neuesten Generationen gelten würde. Dass diese Forderung von der Kommunikationskommission (Regulator) und von Anbietern ohne eigene Netze trotzdem schon seit Jahren immer wieder gestellt wird, kann nur politökonomisch mit dem Hinweis auf spezielle Partikularinteressen erklärt werden.

Die Erfahrungen in den Staaten der Europäischen Union, die schon seit 1998 oder früher die «technologieneutralen» Zugangsregulierung praktiziert haben, sind überwiegend negativ. Es ergaben sich enorme Vollzugskosten und reduzierte Anreize zur Investition in neue Netze – genau so, wie es viele Ökonomen vorausgesagt hatten. Deshalb soll nun ein Pfad der schrittweisen Deregulierung eingeschlagen werden. Auch in den USA wurde eine zu weit gefasste Netzzugangsregulierung von 1996 als Hemmschuh für den Netzausbau identifiziert und deshalb bereits 2000 wieder durch eine liberale Lösung ersetzt.

Sei es aus Einsicht in die theoretischen Vorbehalte, in die negativen praktischen Erfahrungen anderer Länder oder aus taktischen Gründen, der Bundesrat schlägt nicht direkt eine Erweiterung der Zugangsregulierung vor. Er will sich aber vom Parlament die Kompetenz geben lassen, eine solche bei Bedarf sofort in eigener Regie beschliessen zu können.

Nur ist der Bundesrat in dieser komplizierten Angelegenheit fast vollständig vom Rat der Kommunikationskommission abhängig, die seit Jahren genau diese Erweiterung fordert! Daraus ergibt sich eine faktische und heikle Delegation der Gesetzgebungskompetenz an den Regulator. Das Parlament darf sich nicht so «ausschalten» lassen.

Markus Saurer ist selbstständiger Ökonom und Vorstandsmitglied im Carnot-Cournot-Netzwerk für Politikberatung in Technik und Wirtschaft.



JAN SCHWALBE
Chefredaktor
zum Thema
Optimismus

Ein Drittel voll

Mit positiven Schlagzeilen werden wir nicht gerade verwöhnt. Es gibt aber auch Argumente dafür, optimistisch zu sein. Das zumindest ist die Botschaft, die George Osborne, der ehemalige britische Finanzminister und Brexit-Gegner, am unter der Schirmherrschaft der «Finanz und Wirtschaft» stehenden Fund Experts Forum am Mittwoch abgeliefert hat.

Konkret nennt Osborne drei Gründe, um «cheerful» zu sein (vgl. Seite 17): Donald Trump sei weniger gefährlich als allgemein angenommen, Europa und die EU stünden keineswegs vor dem Auseinanderbrechen und China sei nicht die grosse Bedrohung. Doch reicht das, um uns aufzuheitern? Ist das Glas plötzlich halb voll statt halb leer?

Positives hat im Moment leider auch immer einen negativen Beigeschmack.

Was den US-Präsidenten betrifft, stimmt es zwar, dass viele seiner Vorstösse klassischer republikanischer Prägung sind und Trump wirtschaftspolitisch durchaus Erfolge vorweisen kann. Doch Stichworte wie die Aufkündigung des Pariser Klimaabkommens, die Handhabung der Immigrationspolitik und die Unberechenbarkeit in Sachen militärischer Eingriffe und Diplomatie trüben das Bild.

Dass Europa nicht so schnell auseinanderbricht wie von Vielen erwartet, mag ebenfalls sein. Der Brexit schweisst die Union zusammen.

Doch ein erstarktes Europa mit ausgewogener Machtstruktur ist nicht auszumachen. Da bleibt noch China. Ja, historisch gesehen hat sich China damit zufrieden gegeben, im eigenen Land und vor seiner Haustür für Ordnung zu sorgen. Doch ob das wirklich so bleibt? Mit grossen Investitionen in Infrastruktur und Unternehmen auf allen Kontinenten nimmt die Einflussnahme auch weit ausserhalb der eigenen Grenzen zu. Bleibt das Glas unter dem Strich voll? Ja, aber höchstens zu einem Drittel.

Aktuell auf www.fuw.ch

FuW Luzerner KB steigert Gewinn

Die Luzerner Kantonalbank hat den Gewinn im ersten Quartal gegenüber der gleichen Vorjahresperiode 6,7% auf 50,4 Mio. Fr. gesteigert. Der deutliche Zuwachs im Kommissions- und Handelsgeschäft hat das schwächere Ergebnis im Kernbereich, im Zinsgeschäft, mehr als wettgemacht.

www.fuw.ch/140418-1

Varia US Properties will weiter wachsen

Die Immobiliengesellschaft setzt ihre Vorwärtstrategie fort. Durch Zukäufe hat Varia das Portfolio im ersten Quartal von 8200 auf 9400 Mietwohnungen in US-Agglomerationen vergrössert. Ende 2017 hatte das Portfolio einen Marktwert von 618 Mio. \$. Für 2018 werden 2.50 Fr. Dividende in Aussicht gestellt.

www.fuw.ch/140418-2

US-Bankenaufsicht will Kapitalregeln lockern

Zehn Jahre nach dem Höhepunkt der Finanzkrise schlagen die US-Aufsichtsbehörden eine Lockerung bestimmter Kapitalregeln vor. So sollen die Auflagen den Geschäftsmodellen der Institute angepasst werden, geht aus den am Mittwoch vorgestellten Plänen der Notenbank Federal Reserve hervor.

www.fuw.ch/140418-3

Asien trotz den Krisenängsten

Trotz gestiegener Risiken auf Wachstumskurs. **ERNST HERB**

Angetrieben von einem starken Binnenkonsum und einer soliden Weltwirtschaft bleiben die asiatischen Schwellenländer auf Wachstumskurs. So zumindest lautet die Grundbotschaft der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), die in den vergangenen Tagen ihre jüngsten Konjunkturprognosen für die Region vorgelegt haben. Die Weltbank geht für das laufende Jahr von einem Wachstum von 6,3% aus, während die ADB mit 6% die Lage nur leicht zurückhaltender einschätzt.

Doch mehr als in den vergangenen Jahren weisen die zwei multilateralen Finanzinstitute in ihren Prognosen auf mögliche Risiken hin, die ihre Ausblicke in den kommenden Wochen und Monaten zur Makulatur machen könnten. Dies nicht nur wegen den global erhöhten geopolitischen Spannungen, sondern vor allem auch, weil die Weltwirtschaft eine kritische Phase durchläuft.

Zwar muss der lauter gewordene Streit zwischen den USA und China über wettbewerbsverzerrende Praktiken nicht unweigerlich zu einem voll ausgewachsenen Handelskrieg eskalieren. Auch können, wie sich bereits in den vergangenen Monaten gezeigt hat, die meisten Volkswirtschaften recht gut mit der straffer gewordenen Geldpolitik der US-Notenbank leben. Nicht zuletzt scheint die chinesische Regierung Fortschritte im Kampf gegen die Auswüchse im Schattenbankensystems gemacht zu haben.

Doch drohen diese Faktoren die Dynamik der nach wie vor stark von Exporten und einer grossen globalen Liquidität

abhängenden Region empfindlich abzubremsten. Eine umsichtige Wirtschaftspolitik der lokalen Regierungen, die enger gewordene regionale Zusammenarbeit und nicht zuletzt eine bedachte Kommunikation der asiatischen Zentralbanken hält die fernöstlichen Konsumenten und Investoren jedoch bei Stimmung. «Glücklicherweise haben die asiatischen Volkswirtschaften die anstehenden Herausforderungen bisher gut gemeistert», attestiert denn auch die ADB. Das ist ein Hinweis darauf, dass sich die Region zumindest teilweise von den hochindustrialisierten Staaten abgekoppelt hat. Dennoch bleibt Asien trotz der bedeutender gewordenen regionalen Finanz- und Handelsflüsse weiterhin eng mit den europäischen und amerikanischen Märkten vernetzt. Umso wichtiger ist es, dass die Fundamente der jungen asiatischen Wachstumsmärkte weiter gestärkt werden.

So muss Indien ausgeprägter als bisher das Zahlungsbilanzdefizit senken, um damit weniger von ausländischen Kapitalzuflüssen abhängig zu werden. China muss das rasante Kreditwachstum bremsen, während durch eine Erhöhung der Sparrate der hohe Verschuldungsgrad der thailändischen und südkoreanischen Haushalte gesenkt werden muss.

Die heute vorherrschenden globalen Unwägbarkeiten haben viele lokale Risikofaktoren deutlicher zum Vorschein gebracht. Sollten diese Herausforderungen gut gemeistert werden, so könnte sich die gegenwärtig vorherrschende Nervosität am Schluss als Segen herausstellen.

Finanzpolitische Versuchungen

Lockerung der Schuldenbremse nicht vom Tisch. **PETER MORF**

Der Titel der Medienmitteilung tönt harmlos, technisch: «Bundesrat beschliesst Vereinfachung des Nachtragsverfahrens». Dabei geht es letztlich um die Frage, ob die in den letzten Jahren Usanz gewordenen Budgetunterschreitungen im Bundeshaushalt dauerhaft anfallen werden. Eine erste Vereinfachung des Budgetprozesses wurde beschlossen. Zudem soll bis in einem Jahr ein Bericht zu den Budgetunterschreitungen vorliegen. Der Bundesrat schreibt: «Durch die Erhöhung der Flexibilität im Budgetvollzug könnten die Kreditreste verkleinert und der von der Schuldenbremse vorgegebene Ausgabenplafond besser ausgeschöpft werden.»

Das tönt nach budgettechnischem Fachchinesisch – und ist es auch. Dahinter verbirgt sich allerdings ein brisantes politisches Thema. Es geht um die von verschiedenen Seiten schon öfters geforderte Aufweichung der Schuldenbremse. Das Instrument ist seit 2003 in Kraft und hat zu einem deutlichen Schuldenabbau auf Bundesebene von 124 auf unter 100 Mrd. Fr. geführt – ein international betrachtet sehr seltener Prozess.

Die in den vergangenen Jahren angefallenen Haushaltüberschüsse haben – und das ist reichlich absurd – zu Kritik nicht zuletzt an der Schuldenbremse geführt. Der Bundesrat hatte gar einen Expertenbericht in Auftrag gegeben, der abklären sollte, ob sich Anpassungen an der Schuldenbremse aufdrängen. Der im vergangenen Sommer publizierte Bericht kommt klar zum Schluss, dass sich keine aufdrängen.

Trotzdem hat der Bundesrat das Thema nicht ad acta gelegt, der Druck von links schien ihm zu gross. Nun will er in einem Jahr aufgrund des Berichts zu den Budgetunterschreitungen über eine allfällige Ergänzung der Schuldenbremse beraten. Zur Debatte stehen zwei Varianten: Budgetunterschreitungen könnten in den Folgejahren für höhere Ausgaben oder zur Kompensation geringerer Einnahmen verwendet werden statt zum Schuldenabbau.

Der Bericht zur Schuldenbremse hielt fest, dass überschüssige Mittel wenn schon dann für Steuersenkungen eingesetzt werden sollten. Budgetunterschreitungen seien ein Zeichen zu hoher Steuern. Das dürfte allerdings Wunschdenken bleiben. Die Linke setzt sich erbittert gegen alles zur Wehr, was nach Steuersenkungen aussehen könnte. Sie setzt auf höhere Ausgaben. Und erhält damit bisweilen von bürgerlicher Seite Sukkurs, denn alle Politiker wissen, dass die Forderung nach mehr Ausgaben bei der eigenen Klientel gut ankommt.

Dabei geht zu gern vergessen, worum es bei der Schuldenbremse eigentlich ging: die Ausgabendisziplin institutionell zu verankern. Damit betrat die Schweiz damals im internationalen Umfeld Neuland – und hat Nachahmer gefunden. Und ausgerechnet im Erfinderland gibt es nun Kräfte, die einen Schritt zurück machen und die Ausgabendisziplin wieder lockern wollen. Dieser Versuchung sollten die Politiker widerstehen – im Interesse des Bundeshaushaltes sowie der ganzen Wirtschaft.