

Das Ende der PTT.

Die Schweizerische Telekommunikation im Spannungsfeld zwischen Digitalisierung und Deregulierung (1970 – 2008)¹

Bis in die frühen 1980er-Jahre blieb das PTT-Monopol, an dem neben dem öffentlichen Unternehmen PTT die gesamte schweizerische Fernmeldeindustrie partizipierte, im Bereich der Telekommunikation unhinterfragt und produzierte eindruckliche Resultate. Die Schweiz gehörte weltweit nicht nur zu den Ländern mit der höchsten Anschlussdichte im Bereich der Telefonie, sondern kam auch in den Genuss von zwar teuren dafür aber qualitativ überdurchschnittlichen Telekommunikationsdienstleitungen. So gesehen war das PTT-Monopol eine Erfolgsgeschichte. Gerade auf Grund des eindrucklichen Leistungsausweises des PTT-Monopols stellt sich die Frage, wieso in der Schweiz im Verlauf der 1990er-Jahre ein eigentlicher institutioneller Paradigmenwechsel – vom Monopol zum Wettbewerb – stattgefunden hat. In einem ersten Schritt wird den sich immer klarer abzeichnenden Defiziten des Monopols nachgegangen. Danach wird der eigentliche Liberalisierungs- und Deregulierungsprozess nachgezeichnet. In einem dritten Punkt rückt die schweizerische Fernmeldeindustrie ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Während die Telecom PTT bzw. die spätere Swisscom die mit den Liberalisierungs- und Deregulierungsbemühungen verbundenen Turbulenzen gut hinter sich brachte, stellt sich die Situation für die heimische Fernmeldeindustrie anders dar. In einem weiteren Schritt wird das neue institutionelle Setting beschrieben, um danach in einem letzten Punkt der Fragen nachzugehen, wie es denn mit der weiteren Reformfähigkeit des Telekommunikationssektors in der Schweiz aussieht.

I. Die Defizite des Monopols werden sichtbar

Dank dem PTT-Monopol verfügte die schweizerische Fernmeldeindustrie – so wie auch die meisten Fernmeldeindustrien der westlichen Industriestaaten – während beinahe des gesamten 20. Jahrhunderts über einen vor ausländischen Konkurrenten geschützten Heimmarkt.² In der PTT hatte sie nicht nur einen zuverlässigen Abnehmer ihrer Produkte, sondern auch einen Fürsprecher, der davon überzeugt war, dass die Fernmeldeindustrie in der Schweiz dem internationalen Wettbewerb nicht standhalten könnte und ohne den Schutz des PTT-Monopols in ihrer Existenz bedroht wäre.³ Doch die Abschottung des Heimmarkts vor ausländischen Konkurrenten wirkte sich

1 Beim vorliegenden Aufsatz handelt es sich um eine erweiterte Fassung des 2. Kapitels der von Urs Meister und Philipp Ischer verfassten Avenir Suisse Studie „Glasfaser im Wettbewerb. Die Zukunft des Telekommunikationsmarktes zwischen Innovation und Regulierung“. Für die im Herbst 2009 erschienene Studie schrieb Philipp Ischer das 2. und Urs Meister die restlichen Kapitel. Der Autor dankt Avenir Suisse für die Erlaubnis, das betreffende Kapitel in diesem Sammelband abdrucken und inhaltlich erweitern zu können.

2 Richard Cop, *Im Netz gefangen. Telekommunikation in der Schweiz – Geschichte und Perspektiven einer Technik im Wandel*, Zürich 1993, 111ff.

3 PTT-Geschäftsbericht 1981, 12.

langfristig nicht nur negativ auf die Preise sowie auf das Angebot an Produkten und Dienstleistungen aus, sondern limitierte das Innovationspotenzial des Telekommunikationssektors nachhaltig. Die mit dem PTT-Monopol einhergehenden Kosten und Defizite wurden mit dem Aufkommen der Digitaltechnik und mit dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel im Bereich der Telekommunikation zunehmend sichtbar und virulent.

So führte die 1983 erfolgte Sistierung der in den späten 1960er Jahren begonnenen Eigenentwicklung eines Integrierten Fernmeldesystems (IFS) die mit dem PTT-Monopol einhergehenden Restriktionen und die Grenzen eines am nationalen Raum orientierten Entwicklungsprojekts vor Augen. Das IFS sah die Digitalisierung der Übertragungs- und Vermittlungsinfrastruktur, speziell des Telefonverkehrs, und die Entwicklung eines „schweizerischen Einheitssystems“⁴ vor. Die an diesem für die ganze Schweiz zentralen Entwicklungsvorhaben beteiligten Partner – neben den PTT waren dies die Hasler AG, die Standard Telephone und Radio AG sowie die Siemens-Albis-Werke – erkannten zwar das mit der Digitaltechnik einhergehende Innovationspotenzial, waren jedoch nicht in der Lage, dieses auch zu realisieren. Es stellte sich immer klarer heraus, dass unter dem PTT-Monopol zwar inkrementelle, jedoch keine radikalen Innovationsleistungen möglich waren.

Doch das Innovationspotenzial des Telekommunikationssektors der Schweiz wurde nicht nur durch das PTT-Monopol, sondern noch durch weitere Faktoren behindert. So erschwerte die schweizerische Ausländerpolitik die Rekrutierung von Softwareexperten aus dem Ausland, was sich negativ auf die von den PTT vorangetriebene Digitalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur auswirkte. Die Situation wurde noch dadurch verschärft, dass in der Schweiz während den ganzen 1970er- und 1980er-Jahren ein akuter Mangel an Informatikern bestand und dass das Bildungssystem diesen Engpass über Jahre nicht beheben konnte. So werden erst seit Beginn der 1980er-Jahre Informatiklehrgänge an Schweizer Hochschulen angeboten.⁵

Im Verlauf der 1980er-Jahre wurde auch in Bezug auf das inkrementelle Innovationspotenzial ersichtlich, dass das PTT-Monopol seine beste Zeit hinter sich hatte und zunehmend dysfunktional wurde. So zeigte sich, dass die Schweiz sowohl hinsichtlich der Einführung neuer Telekommunikationsdienstleistungen als auch hinsichtlich der Auswahl an preiswerten und qualitativ hoch stehenden Endgeräten tendenziell immer mehr hinter die Länder zurückfiel, die ihren Telekommunikationsmarkt bereits (teil-) liberalisiert hatten.⁶ Die im Vergleich zum Wettbewerb limitierten Suchkapazitäten des Monopols wirkten sich negativ auf die Leistungsfähigkeit des Telekommunikationssektors der Schweiz aus. Während unter Wettbewerbsbedingungen viele Unternehmen nach Lösungen für aktuelle Probleme Ausschau halten, kommt diese Aufgabe unter Mono-

4 Generaldirektion PTT Fernmeldedienst, Besprechung mit Vertretern der Industrie über PCM-Vermittlungs- und Übertragungssysteme, 27.11.1967, IFS-Archiv (ETH-Zürich), Archivschachtel „Historische Dokumente zur Einführung der PCM-Technik“.

5 Philipp Ischer, Digitalisierung und Deregulierung der Telekommunikation. Wechselwirkungen zwischen Innovationsprozessen und institutionellen Rahmenbedingungen am Beispiel der schweizerischen PTT (1970 bis 1998), in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 2 (2006), 223-243, hier 230 f.

6 Ders., 234 f.

polbedingungen nur einem Unternehmen zu. Dies ist der zentrale Grund, weshalb die Suchkapazitäten des Monopols stark limitiert sind.⁷

Des Weiteren registrierten die PTT selbst, dass sie schon aus betriebsorganisatorischen Gründen gar nicht in der Lage waren, sämtliche neuen Dienstleistungen anzubieten, die im Zuge der Digitalisierung der Netzinfrastruktur möglich wurden. Auch die von den PTT betriebene Preispolitik sowie ihre Praxis der Quersubventionierung gerieten immer mehr unter Druck. Gerade exportorientierte und international tätige Unternehmen waren immer weniger bereit, die im internationalen Vergleich ausgesprochen hohen Auslandstaxen der Telefonie zu akzeptieren. Sie suchten vermehrt nach Umgehungsmöglichkeiten, was sich auf der Einkommenseite der PTT spürbar negativ auswirkte. Ganz generell wurden das Konstrukt PTT – Post, Telekommunikation und Telegrafie in einem Unternehmen – und die damit einhergehende Quersubventionierung des chronisch defizitären Postbereichs durch die Gewinne des Fernmeldedepartements vermehrt hinterfragt.⁸

Zur selben Zeit, als die vorgesehene weitere Transformation der Netzinfrastruktur in Richtung eines Dienste integrierenden, digitalen Netzes hohe Investitionen erforderte, sahen sich die PTT zunehmend mit Finanzierungsproblemen konfrontiert. Während die PTT ihre Investitionen bis anhin hauptsächlich durch den Cashflow deckten, betrug die Finanzierungslücke zu Beginn der 1990er-Jahre fast eine Milliarde Franken pro Jahr. Zu der ungenügenden Selbstfinanzierung der PTT trug speziell das sich vergrößernde Kosten- und Ertragsungleichgewicht zwischen den Post und den Fernmeldediensten bei. 1990 war die Post nur zu 84 Prozent selbsttragend. Der daraus resultierende Fehlbetrag konnte durch die Fernmeldeabteilung, die nach wie vor sehr profitabel arbeitete und zu 113 Prozent selbsttragend war, nicht mehr ausgeglichen werden.⁹ Es wurde immer

7 Hayek, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Ders. (Hrsg.), Freiburger Studien, Tübingen 1994, 249-265.

Nicht nur die schweizerischen PTT und der heimische Telekommunikationssektor sahen sich seit Beginn der 1970er-Jahre mit der Herausforderung von immer kürzeren und stets ressourcenintensiveren Innovations- und Entwicklungszyklen konfrontiert. Ganz generell führten der Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik sowie die Transformation der Industrie- in eine Dienstleistungsgesellschaft zu einer Bedeutungszunahme technischer, organisatorischer sowie Produkte orientierter Innovationsleistungen. Durch die voranschreitende Öffnung der Finanz-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte nahm der Wettbewerb generell zu, was eine konsequentere Ausrichtung der Innovationsprozesse am internationalen Marktgeschehen zur Folge hatte. Als Konsequenz davon hatte die Arbeitsteilung in ambitionierten Entwicklungs- und Innovationsprojekten zunehmend nicht mehr national, sondern international organisiert und ausgerichtet zu sein. Folgt man der neusten wirtschaftshistorischen Forschung, so taten sich die Länder Europas bei der Umstellung ihrer Wirtschaften auf die neuen Gegebenheiten besonders schwer. Entsprechend dem renommierten Wirtschaftshistoriker Barry Eichengreen war das institutionelle Setting vieler europäischer Länder nicht in der Lage, den am Ende der 1960er resp. zu Beginn der 1970er-Jahre einsetzenden Übergang zu einem innovationsintensiveren, internationaler ausgerichtetem sowie wettbewerbs- und wissensintensiveren Marktgeschehen aktiv zu unterstützen. Aus seiner Sicht ist die Wachstumsschwäche der letzten 35 Jahre vieler europäischer Länder Ausdruck einer Strukturkrise, die sich dadurch auszeichnet, dass die betreffenden Volkswirtschaften ihr nationales Innovationssystem nur zögerlich und oftmals nur ungenügend den neuen Gegebenheiten – mehr Wettbewerb und generelle Bedeutungszunahme von Innovationen – anzupassen vermochten. Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton 2007, 292.

Die These von der Strukturkrise, in der eine große Zahl der in erster Linie westeuropäischen Volkswirtschaften seit mehr als dreißig Jahren stecken, trifft entsprechend namhaften Ökonomen auch auf die Schweiz zu. Siehe dazu genauer Lukas Steinmann/Hans Rentsch (Hrsg.), *Diagnose: Wachstumsschwäche. Die Debatte über die fehlende Dynamik der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Zürich 2005.

8 Philipp Ischer, *Umbau der Telekommunikation. Wechselwirkungen zwischen Innovationsprozessen und institutionellem Wandel am Beispiel der schweizerischen PTT (1970-1998)*, Münster 2007, 166ff.

9 PTT-Geschäftsbericht 1990, 8.

offensichtlicher, dass die Telecom PTT in der Zukunft nicht mehr in der Lage sein würde, den Postbereich jährlich mit einem hohen dreistelligen Millionenbetrag zu subventionieren. 1990 wurde die Post mit rund 800 Millionen Franken durch die Telecom PTT quersubventioniert. Negativ schlugen auch die von den PTT zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu Buche. Besonders der Postautodienst und der Zeitungstransport verursachten ungedeckte Kosten in Millionenhöhe.¹⁰

II. Liberalisierung und Deregulierung als autonomer Nachvollzug

Auch wenn die Kritik am Monopol generell lauter und die Probleme offensichtlicher wurden, lässt sich der am Ende der 1980er-Jahre einsetzende Transformationsprozess der PTT ohne Einbezug der europäischen Ebene nicht erklären. Die Reformanstrengungen in der Schweiz gewannen erst zu dem Zeitpunkt an Dynamik, als ersichtlich wurde, dass dem Telekommunikationsmarkt in der Europäischen Gemeinschaft (EG) ein radikaler Wandel bevorstand.

Bei der Reform des Telekommunikationssektors der zentralen westeuropäischen Länder kam gerade der europäischen Ebene bzw. der Europäischen Kommission eine wichtige Rolle zu. Der EG gelang es, weitreichende Liberalisierungsmaßnahmen anzustoßen und schließlich auch durchzusetzen. Mittels der Verabschiedung von umfassenden europäischen Richtlinien und Entscheidungen nahm die Europäische Kommission großen Einfluss auf die nationale Telekommunikationspolitik ihrer Mitglieder. Mit der Hilfe des Wettbewerbsrechts konnte die Europäische Kommission Monopole im Telekommunikationssektor als rechts- und vertragswidrig brandmarken. Durch diese Instrumente war sie nicht nur in der Lage, die Aktionen der Mitgliederländer zu koordinieren, sondern besaß auch die politischen und rechtlichen Mittel, um den Reformprozess auch gegen den Widerstand von einzelnen nationalen Regierungen durchzusetzen.

Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes war ein wesentlicher integraler Bestandteil der ab Mitte der 1980er-Jahre durch die EG lancierten Revitalisierung des europäischen Integrationsprozesses. Durch die Überwindung der „Eurosklrose“ der 1970er-Jahre und durch die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis ins Jahr 1992 sollte der technische Rückstand auf die USA und Japan wettgemacht werden.¹¹ Im Mai 1988 erließ die Kommission mit der Endgeräte Richtlinie die erste Richtlinie für das Telekommunikationswesen. Es wurde verfügt, dass alle Mitgliedsstaaten ihre protektionistische Politik, die die freie Einfuhr, Vermarktung, Inbetriebsetzung und Wartung von Telekommunikationsendgeräten be- oder verhinderte, aufzuheben hatten. Für die Liberalisierung der diversen Endgeräte war ein abgestufter Zeitplan von August 1988 bis Ende Juni 1990 vorgesehen. Für Spanien und Portugal galt auf Grund der noch geltenden Übergangszeiten für diese beiden Länder eine längere Frist.¹²

10 Jan Odermatt, Die Story der PTT-Reform. Der Weg vom Staatsbetrieb zu zwei selbständigen Kommunikationsunternehmen im Wettbewerb, Bern 1997, 30.

11 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Vollendung des Binnenmarktes. Weissbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Juni 1985, 4.

12 Susanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt a.M. 1998, 119.

Ein weiterer zentraler Schritt in Richtung mehr Wettbewerb im Telekommunikationssektor wurde im Juli 1990 mit der Veröffentlichung von zwei weiteren Richtlinien unternommen: Es handelte sich hierbei um die Richtlinie des Rats, die die Verwirklichung des Binnenmarkts für Telekommunikationsdienste durch die Einführung eines offenen Netzzugangs vorsah, sowie um die Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. Der Wettbewerb wurde jedoch vorläufig noch nicht auf den Telefondienst ausgedehnt. Der Fortbestand des Telefonmonopols wurde mit der Notwendigkeit begründet, dass die Netzinfrastruktur nur durch die Monopolerträge zu finanzieren sei.¹³ Doch mit der 1993 verabschiedeten Richtlinie über die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten wurde das Ende des Telefonmonopols eingeläutet: Auf den 01. Januar 1998 sollten die Sprachtelefonie und die Netzinfrastruktur gänzlich liberalisiert werden.¹⁴

Im Vergleich zum internationalen und speziell zum europäischen Umfeld begann die Reform des Telekommunikationssektors in der Schweiz spät und nur verhalten. Als zu Beginn der 1990er-Jahre klar wurde, dass die EG den europäischen Telekommunikationsmarkt reformieren würde, nahm die Reformbereitschaft auch auf Seiten der Schweiz zu. Es sollte verhindert werden, dass das Land in diesem zukunftssträchtigen Feld zu stark ins Hintertreffen gerät. Aus diesem Grund wollte man zumindest die zentralen von der EG initiierten Reformschritte nachvollziehen. Je länger der Reformprozess des Telekommunikationsmarktes auf europäischer Ebene andauerte, um so mehr wurde die europäische Ebene zu der zentralen Instanz, an der sich die Reformbemühungen der Schweiz hinsichtlich Tiefe und Dynamik orientierten. Es bestand jedoch keine Bereitschaft, weiter zu gehen und die Liberalisierung und Deregulierung der Telekommunikation der Schweiz aus eigener Initiative voranzutreiben.

Die beiden zentralen Elemente des 1992 in Kraft getretenen Fernmeldegesetzes (FMG I) – evolutive Liberalisierung des Marktes für Teilnehmeranlagen und Ausklammerung der Mehrwertdienste aus dem Monopol der PTT – waren politisch nicht umstritten. Die evolutive Liberalisierung des Teilnehmeranlagemarktes wurde dadurch begründet, dass die schweizerische Fernmeldeindustrie den rasanten technischen Wandel in der Telekommunikation und Informatik nicht alleine bewältigen könne. Dies zeige sich unter anderem darin, dass die Endgeräte in der Schweiz generell zu teuer und technisch oftmals nicht auf dem neusten Stand seien. Des Weiteren würden auf Grund des eingeschränkten Wettbewerbs Produkte oftmals verspätet oder erst gar nicht angeboten.¹⁵ Unter Mehrwertdienste fallen die Dienste, die zusätzlich zu reinen Übertragungs- und Vermittlungsleistungen erbracht werden (z. B. Audiotext oder E-Mail). Demgegenüber wurde das Monopol der PTT weder im Bereich der Telefonie noch der Netzinfrastruktur liberalisiert.

Es ist auffallend, dass die Diskussion um das neue Fernmeldegesetz nicht durch Begriffe wie Liberalisierung, Interkonnektion und Wettbewerb, sondern durch die das alte Regime prägenden Leitideen wie Grundversorgung und Grunddienste sowie Netzmonopol beherrscht wurde. Es ist daher auch nicht erstaunlich, dass im Gegensatz zum Endgerätemonopol eine Lockerung des Monopols im Bereich der Grunddienste nicht in Frage kam. Es herrschte die Meinung vor, dass eine einheitliche Versorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdienstleistungen nur bei einer

13 Dies., 133.

14 Lutz Michael Büchner, Vom Wettbewerb zum Monopol, in: Ders. (Hrsg.), Post und Telekommunikation. Eine Bilanz nach zehn Jahren Reform, Heidelberg 1999, 37-56, hier 38.

15 Amtliches Bulletin Bundesversammlung Nationalrat, Fernmeldegesetz, 26-76, hier 64 f.

Aufrechterhaltung des Grunddienstmonopols der PTT zu haben sei. Eine Aufweichung des Monopols hätte zur Folge, dass die PTT lukrative Geschäfte verlieren und dass ein teilweises Erbringen von Grunddiensten durch Private zum „Rosinenpicken“ führen würde. Auch in der Frage des Netzmonopols war man der Meinung, dass eine Liberalisierung in erster Linie negative Folgen haben und zu Doppelspurigkeiten bei der Infrastruktur führen würde. Aus diesem Grund blieb das Netzmonopol der PTT unangetastet.¹⁶

Mit dem neuen Fernmeldegesetz (FMG I) wurde das PTT-Monopol nur marginal eingeschränkt. Lediglich 5 bis 10 Prozent der PTT-Dienstleistungen wurden durch die Liberalisierung der Mehrwertdienste überhaupt dem Wettbewerb ausgesetzt. Kommt dazu, dass die PTT von der Liberalisierung der Mehrwertdienste sogar profitierten. Denn eine Marktöffnung in diesem Bereich hatte für sie den Vorteil, dass das staatliche Unternehmen von der obligatorischen Erbringung einer Reihe von unrentablen Dienstleistungen befreit wurde. Schon aus diesem Grund kam ihnen die im FMG I neu vorgenommene Unterscheidung zwischen Grunddiensten, die weiterhin dem PTT-Monopol unterstellt blieben, sowie den erweiterten Diensten, den so genannten Mehrwertdiensten, entgegen.¹⁷

Da der Reformprozess in der Schweiz im Vergleich zur EG spät einsetzte und erst am Ende der 1980er-Jahre an Fahrt gewann, waren die durch das neue Fernmeldegesetz geschaffenen gesetzlichen Grundlagen schon bald wieder veraltet. Der Ministerrat der Europäischen Union (EU) – am 01. November 1993 wurde die EG in Europäische Union umbenannt – hatte 1993 entschieden, den Fernmeldemarkt in Europa auf den 01. Januar 1998 generell zu liberalisieren. Damit wurde das Ende der nationalen Sprach- und Netzmonopole in der EU eingeläutet. Die bevorstehenden radikalen Veränderungen im europäischen Raum machten in der Schweiz die Reform des soeben erst umgesetzten FMG I unumgänglich. Es war von vornherein klar, dass das revidierte Fernmeldegesetz, das FMG II, unbedingt wieder europakompatibel sein musste: d. h. das Sprach- und Netzmonopol der PTT musste fallen und die Inkraftsetzung des revidierten Fernmeldegesetzes hatte zum selben Zeitpunkt wie in der EU zu erfolgen.¹⁸

Während die politischen und gesellschaftlichen Debatten, die rund um die Entstehung des FMG I geführt wurden, noch stark von den dem Monopol inhärenten Kategorien geprägt waren, gerieten diese Denkfiguren in der Folge immer mehr in die Defensive. So wurde die Richtigkeit der Theorie des technischen und natürlichen Monopols zunehmend in Frage gestellt. Es kam zu einer eigentlichen Umkehr der Argumentation. Spätestens ab Mitte der 1990er-Jahre galt das Netzmonopol nicht mehr als Voraussetzung für die effiziente Verwendung knapper Ressourcen, sondern wurde als Hindernis für eine wirtschaftliche Nutzung der bereits existierenden Netzinfrastruktur angesehen. Hierbei dachte man in erster Linie an den Umstand, dass in der Schweiz eine Reihe ähnlich strukturierter Netze in völliger Isolation nebeneinander existierten. Zu erwähnen gilt es neben den von Kabelnetzbetreibern, den Eisenbahngesellschaften und den Elektrizitätswerken betriebenen Netzinfrastrukturen insbesondere die Netze verschiedener Banken und der Migros.¹⁹

Auch die zweite das Monopol konstituierende Denkfigur wurde zunehmend in Frage gestellt. Die Annahme, wonach Wettbewerb im Telekommunikationssektor unverweigerlich zu Marktversagen

16 Ischer, Umbau der Telekommunikation (wie Anm. 8), 239 f.

17 Ders., 219 f.

18 Ischer, Digitalisierung und Deregulierung der Telekommunikation (wie Anm. 5), 241.

19 Bundesblatt, Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG) vom 10. Juni 1996, 1405-1514, hier 1410.

und daher zu einer Vernachlässigung und Unterversorgung ländlicher, nur spärlich besiedelter Gebiete führe, wurde immer weniger vertreten. Um zu verhindern, dass in einem liberalisierten Markt die Qualität der Grundversorgung der Randregionen mit Telekommunikationsdienstleistungen abnimmt, sah das FMG II einen Ausgleichsmechanismus vor: Marktteilnehmer, die sich lediglich in sehr profitablen Bereichen engagieren, sollten mit den von ihnen zu bezahlenden Konzessionsgebühren zur Aufrechterhaltung des Service public beitragen.²⁰

Neben den institutionellen Reformen kam es bei den schweizerischen PTT auch zu einschneidenden organisatorischen Restrukturierungen, die Anfang 1998 in der Trennung der Telecom PTT von der Post gipfelte. Die Telecom PTT, die nun unter dem Namen Swisscom firmierte, wurde in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, an welcher der Bund auch im Jahr 2009 nach wie vor eine Mehrheit hält.²¹

III. Restrukturierung der Schweizerischen Fernmeldeindustrie²²

Während die Telecom PTT bzw. die Swisscom trotz der Etablierung von Wettbewerb gestärkt aus dem Liberalisierungs- und Deregulierungsprozess hervorgingen, zählen die Fernmeldeunternehmen der Schweiz zu den Verlierern der Transformation des schweizerischen Telekommunikationssektors.

Seit den späten 1960er Jahren nahm der Veränderungsdruck, dem sich die schweizerische Fernmeldeindustrie ausgesetzt sah, kontinuierlich zu. Mit dem Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik beschleunigte sich der technische Wandel generell und die Ressource Wissen erfuhr eine signifikante Aufwertung. Der Internationalisierungsprozess machte sich zunächst bei den Endgeräte- und Komponentenherstellern bemerkbar und wirkte sich auch auf die Struktur der schweizerischen Telekommunikationsindustrie aus. Der einsetzende Konzentrationsprozess in der schweizerischen Fernmeldeindustrie wurde durch eine Neuausrichtung der PTT-Endgerätpolitik noch beschleunigt. Im Verlauf der 1980er-Jahre liberalisierte die PTT ihre Endgerätpolitik zunehmend und vollzogen eine sukzessive Öffnung des Endgerätemarkts für ausländische Produkte. Dies sowie der weltweite Trend einer verstärkten Integration in eine zunehmend international ausgerichtete und modular aufgebaute Telekommunikationsindustrie setzten die schweizerischen Fernmeldeunternehmen einer größeren Zahl von Konkurrenten aus und nötigten sie, die Kräfte zu bündeln.²³

Während Jahrzehnten kam das PTT-Monopol den schweizerischen Fernmeldeunternehmen gelegen. Die PTT waren nicht nur ihr bester Kunde, sondern auch der Garant für einen geschützten Heimmarkt. Die protektionistische Beschaffungspolitik begründeten die PTT damit, dass die

20 Ebd., 1420.

21 Ischer, Umbau der Telekommunikation (wie Anm. 8), 278 f.

22 Beim folgenden Abschnitt handelt es sich im Wesentlichen um fünf Seiten, die in dieser Form bereits im Aufsatz „Das schleichende Ende eines Monopols“ publiziert wurden. Der Autor denkt dem Verlag Editions Alphil für die Erlaubnis, die betreffenden Seiten in diesem Sammelband noch einmal abdrucken zu dürfen. Philipp Ischer, Das schleichende Ende eines Monopols. Die Folgen der Modularisierung von Branchenstrukturen für den schweizerischen Telekommunikationssektor (1970-1998), in: Pierre-Yves Donzé/Michel Fior (Hrsg.), Transitions historiques et construction des marchés. Mutations et contre-mutations dans l'économie Suisse aux XIXe et XXe siècles, Neuchâtel 2009, S. 41-63, hier 59-63.

23 Ebd., hier 50 und 58 f.

schweizerische Fernmeldeindustrie am besten auf die Besonderheiten der Schweiz eingestellt sei. Wie Richard Cop jedoch festhält, provozierte der Monopolist diese landesspezifischen Besonderheiten, die eine Spezialisierung der Industrie erforderte, durch das Setzen spezieller, von den international geltenden Vereinbarungen abweichender Normen gleich selbst.²⁴

Solange die schweizerischen Fernmeldeunternehmen in der Lage waren, bei den Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen sowie bei den Endgeräten den Wünschen und Vorgaben der PTT zu entsprechen, zeichnete sich die Struktur des Telekommunikationssektors durch eine bemerkenswerte Stabilität aus. Solange das dem Telekommunikationssektor zu Grunde liegende Innovationsregime die durch den technischen Wandel vorgegebene Innovationsdynamik zu bewältigen vermochte, war die exklusive Zusammenarbeit zwischen den PTT und den schweizerischen Fernmeldeunternehmen nicht gefährdet. Doch der Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik, von der Elektromechanik zur Elektronik überforderte das traditionelle Regime, das in erster Linie auf sequentiell und langsam verlaufende Innovationsprozesse ausgerichtet war und sich durch eine geschlossene Struktur mit hohen Eintrittsbarrieren auszeichnete.²⁵ Dieser Sachverhalt wurde eindrücklich durch das gescheiterte IFS-Entwicklungsprojekt bestätigt: Wie gezeigt wurde, vermochte das an nationalen Grenzen orientierte Entwicklungsvorhaben den Technologieschub, der durch die Digitaltechnik ausgelöst wurde, nicht abzuarbeiten und war auf den Import ausländischer Wissensbestände angewiesen. Weder die durch die Unternehmen aufgebrauchten finanziellen Mittel noch das in der Schweiz abrufbare Wissen reichten aus, um ein Entwicklungsprojekt dieser Größenordnung zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.²⁶

Speziell die Hasler AG, die im Gegensatz zur Siemens-Albis AG und zur Standard Telephone und Radio AG nicht auf ein potentes ausländisches Mutterhaus und auf dessen Innovationspotenzial zurückgreifen konnte, hatte in die Eigenentwicklung eines integrierten Fernmeldesystems große Hoffnungen gesetzt.²⁷ Dabei ging es dem Unternehmen neben der Entwicklung eines auch für den Export gedachten digitalen Vermittlungssystems um die Bewältigung des mit der Digitaltechnik einhergehenden Technologieschubs. Insofern kann nicht erstaunen, dass für die Hasler AG der Entscheid, das IFS-Entwicklungsprojekt abzubrechen und die benötigten Systeme aus dem Ausland zu beziehen, „eine gewisse Unsicherheit bezüglich der längerfristigen Zukunft brachte“.²⁸

Das konstante und beträchtliche Wachstum der Telekommunikation ging einher mit einem aus der Sicht der Hasler AG verschärften Konkurrenzkampf. Neben dem Umstand, dass durch die sukzessive Öffnung des schweizerischen Endgerätesektors immer mehr Anbieter auf den Markt drängten, bereitete der rasante technologische Fortschritt, der steigende Aufwendungen bei der Produkterneuerung und beim Marketing mit sich brachte, erhebliche Probleme. Ein einzelnes, kleines Unternehmen war kaum mehr in der Lage, den mit dem Übergang von der Analog- zur Digitaltechnik einhergehenden enormen Entwicklungsaufwand selbständig zu bewältigen.²⁹ Aus

24 Cop, Im Netz gefangen (wie Anm. 2), 111 f.

25 Zur Charakteristik des traditionellen Innovationsregimes der Telekommunikationsindustrie siehe Martin Fransman, Telecoms in the Internet Age. From Boom to Bust to...?, New York, 41.

26 Ischer, Digitalisierung und Deregulierung der Telekommunikation (wie Anm. 5), 225ff.

27 Hasler Holding AG Bern Jahresbericht 1981/82, 5.

28 Hasler Holding AG Bern Jahresbericht 1982/83, 2.

29 Fred Sutter, Ascom – der große Zusammenschluss der schweizerischen Fernmeldeindustrie, in Rudolf Trachsel (Hrsg.), Ein halbes Jahrhundert Telekommunikation in der Schweiz, Aarau 1993, 305.

diesen Gründen sei, wie im Jahresbericht der Hasler AG von 1983/84 zu lesen ist, „eine längerfristige Prognose [...] ausgesprochen schwierig. Die weitere Entwicklung [...] wird weitgehend davon abhängen, in welchem Umfang es uns gelingt, unsere Leistungen den neuen Anforderungen und der sich mit dem Eindringen großer Computerfirmen in den Telekommunikationsmarkt verändernden Konkurrenzsituation anzupassen.“³⁰

Der weltweite Liberalisierungs- und Internationalisierungsvorgang des Telekommunikationswesens führte auch in der Schweiz zu Konzentrationsprozessen: Unternehmen schlossen Zusammenarbeitsverträge oder fusionierten.³¹ Im Dezember 1986 wurde die Gründung der „Association Suisse de COMMunication“ (ASCOM) bekannt gegeben, zu der sich vier schweizerische, in der Nachrichtentechnik tätige und über kein potentes ausländisches Mutterhaus verfügende Firmen zusammenschlossen. Damit wurde der sich während zweier Jahre zwischen der Autophon AG, der Gfeller AG sowie der Hasler und Zellweger Uster AG hinziehende Verhandlungsmarathon zu einem ersten Abschluss gebracht.³² Obschon die Unternehmen finanziell gesund waren und der von ihnen bearbeitete Telekommunikationsmarkt über ein großes Wachstumspotenzial verfügte, wurde der Zusammenschluss als „die einzige Chance, die Telecom-Industrie in der Schweiz in die Zukunft zu retten“, angesehen.³³ Ein wesentlicher Grund, der zur Gründung der Ascom beitrug, lag in den kontinuierlich steigenden Ausgaben für Forschung und Entwicklung. „Die vorhandenen Forschungsressourcen gemeinsam optimaler einsetzen, Synergien ausnützen, dadurch gegenüber größeren Konkurrenten erfolgreicher auftreten, war mit ein Hauptmotiv für die Bildung der Ascom. Innerhalb des Konzerns wurde dafür der Zentralbereich Forschung und Technologie geschaffen. Seine Aufgaben: Produktbezogene Forschung, basierend auf der weltweiten Grundlagenforschung, die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse und ihre Umsetzung auf die Produkte der Ascom, das rechtzeitige Erkennen von Chancen und Gefahren neuer Trends und Entwicklungen.“³⁴ Die Intensivierung der seit 1984 bestehenden Zusammenarbeit zwischen den Firmen schlug sich auch in einer neuen Organisationsstruktur nieder. Doch wegen der unterschiedlichen Unternehmenskulturen und -traditionen sowie wegen internen Auseinandersetzungen um Marktanteile und Einfluss verlief die Einbindung der vier ehemals unabhängigen Firmen in die Ascom nicht problemlos.³⁵

Der Fusion der vier Fernmeldeunternehmen lag eine Wachstums- und Internationalisierungsstrategie zu Grunde. Durch ein verstärktes Engagement im Ausland sollten die im Zuge der schrittweisen Öffnung des Endgerätemarkts in der Schweiz zu erwartenden Umsatzeinbußen kompensiert werden. Im Hinblick auf den künftigen EG-Binnenmarkt verstärkte die Ascom ihre Präsenz in verschiedenen EG-Ländern und baute weitere Stützpunkte auf. Auch in den USA verzeichnete das Unternehmen eine rege Akquisitionspolitik, die der von der Geschäftsleitung ausgegebenen Zielvorgabe entsprach, die Abhängigkeit vom Inlandmarkt sukzessive und nachhaltig zu reduzieren. Bis zum Ende der 1990er-Jahre sollte der Anteil des im Ausland erwirtschafteten Umsatzes, der 1988 noch 30 Prozent betrug, auf 70 Prozent erhöht werden. Die von der Ascom verfolgte

30 Hasler Holding AG Bern Jahresbericht 1983/84, 4.

31 Ascom Holding AG Geschäftsbericht 1988, 9; Fritz Trachsel, Von ITT (USA) zu Alcatel (Europa), in: Rudolf Trachsel (Hrsg.), Ein halbes Jahrhundert Telekommunikation in der Schweiz, Aarau 1993, 359-367.

32 Sutter, Ascom – der große Zusammenschluss der schweizerischen Fernmeldeindustrie (wie Anm. 29), 306 f.

33 Ebd., 309.

34 Ascom Holding AG Geschäftsbericht 1986/87, 30.

35 Sutter, Ascom – der große Zusammenschluss der schweizerischen Fernmeldeindustrie (wie Anm. 29), 309.

globale Wachstumsstrategie beinhaltete die Fokussierung auf ausgewählte Marktsegmente, in denen sich das Unternehmen als „Major Player“ behaupten wollte.³⁶

Doch das überdurchschnittliche Umsatzwachstum der Ascom ging nicht mit einer dementsprechenden Steigerung des Gewinns einher. Die Gründe dafür lagen in dem anhaltend hohen Wettbewerbs- und Preisdruck der 1980er- und 1990er-Jahre sowie in den mit der Liberalisierung und mit dem Aufbau neuer Märkte verbundenen höheren Marketingkosten.³⁷ Das Marktumfeld war sehr schwierig und zeichnete sich durch eine hohe Krisenanfälligkeit aus. Das Ende des die zweite Hälfte der 1990er-Jahre prägenden Internetbooms, der wegen überzogenen Erwartungen bezüglich des Nachfragewachstums zu massiven Überinvestitionen in die weltweite Netzinfrastruktur führte,³⁸ stürzte auch die Ascom in eine Existenzkrise, von der sich der stark geschrumpfte Konzern nur langsam erholte.

IV. Neues institutionelles Setting

Ziel des Anfang 1998 in Kraft getretenen FMG II war die (Teil-) Privatisierung der Telecom PTT sowie der Abbau von Regelungen, welche den Markt bzw. den Wettbewerb beeinträchtigen. Folgende Gründe führten zur (Teil-) Privatisierung: Zum einen kam dies einer finanziellen Entlastung der Telecom PTT gleich. Denn die Praxis der Quersubventionierung der Post- durch die Telekommunikationsdienstleistungen hatte nun ein Ende. Zum anderen bezweckte man eine Entpolitisierung des Telekommunikationssektors sowie einen Rückzug des Staates aus eigener Wirtschaftstätigkeit. Gemäß den gesetzlichen Grundlagen liegt die operative Führung bei der Geschäftsleitung der Telekom PTT bzw. der Swisscom. Doch obschon das Telekommunikationsunternehmen nun über wichtige unternehmerische Freiheiten verfügt, besitzt der Staat bzw. der Bundesrat auf Grund seiner Mehrheitsbeteiligung nach wie vor die Möglichkeit, steuernd einzugreifen.³⁹ Dass der Bund auch gewillt ist, seine eigenen Interessen durchzusetzen, zeigte unter anderem der am Ende 2005 eskalierende Streit über das von der Swisscom geplante Auslandsengagement. Der Bundesrat setzte sich resolut und erfolgreich gegen die Auslands- und Akquisitionspläne der Swisscom durch.⁴⁰

Wie bereits vermerkt wurde, sollte mit der Deregulierung nicht nur Wettbewerb im Telekommunikationssektor etabliert, sondern auch die langfristige Finanzierbarkeit der landesweiten Grundversorgung sichergestellt werden. Dies bedingt, dass der Telekommunikationssektor nicht einfach nur von staatlicher Regulierung befreit wurde. Vielmehr bedurfte es einer eigentlichen „Re-Regulierung“: Es brauchte ein neues, nun markt- und wettbewerbskonformes Regelsetting. Hierbei musste unter anderem dem Umstand Rechnung getragen werden, dass mit der Öffnung des Te-

36 Ascom Holding AG Geschäftsbericht 1988, 5 und 9; Ascom Holding AG Geschäftsbericht 1991, 9; Sutter, Ascom – der große Zusammenschluss der schweizerischen Fernmeldeindustrien (wie Anm. 29), 310 f.

37 Ascom Holding AG Geschäftsbericht 1989, 5.

38 Zur Erklärung des Internetbooms zwischen 1996 und 2002 siehe Fransman, Telecoms in the Internet Age (wie Anm. 25).

39 Bundesblatt, Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsgesetz, 1996, 106-1386, hier 1319.

40 Neue Zürcher Zeitung, „Wir haben nichts unter dem Deckel gehalten.“ Finanzminister Hans-Rudolf Merz verteidigt den Entscheid, Swisscom unternehmerische Fesseln anzulegen, 27.11.2005.

lekommunikationsmarktes zusätzliche Akteure auf den Markt dringen und dass der Koordinationsbedarf aber auch der Koordinationsaufwand zunehmen würde. Um die hohe technische wie ökonomische Dynamik des Telekommunikationssektors zu berücksichtigen, wurde lediglich ein Rahmengesetz erarbeitet, das je nach Bedarf nachjustiert werden kann. Doch ob diese Vorkehrung tatsächlich dazu beitrug, die gesetzlichen Grundlagen schneller anzupassen, muss auf Grund der gemachten Erfahrungen der letzten Jahre bezweifelt werden.

Die zentralen Steuerungselemente des FMG II sind das neu eingeführte Konzessionssystem, die Übertragbarkeit der Rufnummern, die auch in der EU zur Anwendung kommende vorbestimmte oder fallweise Betreiberauswahl („Carrier Preselection“ bzw. „Carrier Selection Call by Call“) sowie die Interkonnektionspflicht. Gemäß dem FMG II sind alle Anbieter von Grunddiensten zur Interkonnektion verpflichtet.⁴¹ Damit soll verhindert werden, dass die Netze der diversen konzessionierten Netzbetreiber isoliert nebeneinander existieren, was die Generierung von positiven Netzwerkexternalitäten verhindern und insbesondere den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt stark beeinträchtigen würde. Durch die Kombination der verschiedenen durch das neue Gesetz vorgesehenen Elemente versprach man sich nicht nur die Etablierung von Wettbewerb, sondern auch die Aufrechterhaltung einer landesweiten Grundversorgung mit einem Katalog von Dienstleistungen.⁴²

Die in Etappen vollzogene Liberalisierung des schweizerischen Telekommunikationsmarktes ging einher mit dem Aufbau eines Regulationsregimes. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) wurde bereits im Verlauf der Arbeiten am FMG I aus der Taufe gehoben. Auf das BAKOM wurden die hoheitlichen Funktionen übertragen, die bis anhin durch den Monopolisten, die PTT, wahrgenommen wurden. Mit der Liberalisierung des Endgerätemarktes entschieden nun nicht mehr die PTT, sondern das BAKOM darüber, welche Teilnehmeranlagen über den Markt frei bezogen oder nach wie vor über das Monopol der PTT abgegeben werden sollten. Des Weiteren wurde das BAKOM zuständig für die Vergabe von Konzessionen und die Zuweisung von Frequenzen sowie für die Umsetzung internationaler Normen als technische Vorschriften im Landesrecht.⁴³ Die restlichen noch bei der Telecom PTT verbliebenen hoheitlichen Funktionen gingen mit dem Inkrafttreten des FMG II ebenfalls ans BAKOM über. Die Sicherstellung, Kontrolle und Finanzierung der Grundversorgung sowie die Regulierung der Interkonnektion wurden zu den zentralen Aufgaben des BAKOM.

Der Umstand, dass der Bund Mehrheitseigentümer der aus der Telecom PTT hervorgegangenen Swisscom sein würde, machte es unumgänglich, dass im Verlauf des Reformprozesses neben dem BAKOM noch eine unabhängige Regulierungsinstanz geschaffen wurde. Auf Grund der involvierten Eigeninteressen des Bundes konnte nicht das BAKOM als Amt des Bundes über Fragen entscheiden, die für die Swisscom von unmittelbarem vitalem Interesse sind. Daher wurde die verwaltungsunabhängige Kommunikationskommission (ComCom) aufgebaut, die folgende Aufgaben zu erfüllen hat: Sie vergibt nicht nur die Konzessionen, bei denen eine Ausschreibung durchgeführt wird, sondern erteilt auch die Grundversorgungskonzession. Sie verfügt Interkon-

41 Stefan Bühler, Wettbewerb und flächendeckende Grundversorgung in der Telekommunikation. Regulatorische Probleme der Umsetzung des revidierten Fernmeldegesetzes, Bamberg 1999, 51.

42 René Dönni/Nathalie Schwab, Telekommunikation, in: Michael Ambühl/Aymo Brunetti (Hrsg.), EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht, Bern 2004, 253-285, hier 275 f.

43 Marc Furrer, Die Aufgaben des Bakom, in: PTT-Zeitschrift, 5 (1992), 22 f.

nektionsentscheide in erster Instanz, wenn die Dienstanbieter keine Einigung bei der Festlegung der Interkonnektionspreise erzielen. Im Gegensatz zu den Ländern der EU führte die Schweiz keine Ex-Ante-, sondern eine Ex-Post-Regulierung ein. Auf die Probleme, die mit der Ex-Post-Regulierung des Telekommunikationsmarktes der Schweiz verbunden sind, wird weiter unten noch genauer eingegangen werden. Des Weiteren muss die ComCom den Frequenzzuweisungsplan sowie die Nummerierungspläne genehmigen. Auch die Regelung der Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Dienstanbieter fallen in ihren Aufgabenbereich. Zudem kann sie Verstöße gegen Konzessionen oder Verfügungen mit Verwaltungssanktionen belegen oder gegebenenfalls die Konzession entziehen.⁴⁴

Das Verhältnis zwischen dem BAKOM und der ComCom wurde wie folgt geregelt: Das BAKOM ist dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unterstellt. Beim Vollzug des FMG II untersteht es jedoch den Weisungen der ComCom. Im Aufgabenbereich der ComCom haben gegenüber dem BAKOM weder der Bundesrat noch das UVEK Weisungsrecht. Das BAKOM bereitet die Geschäfte der ComCom vor, stellt ihre Anträge und vollzieht ihre Entscheidungen. Zudem ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den für die Umsetzung des FMG II sowie die Einhaltung der Kartellgesetze zuständigen Regulationsbehörden vorgesehen.⁴⁵

Mit der Verabschiedung des revidierten Fernmeldegesetzes (FMG II) und mit der am 1.1.1998 erfolgten Öffnung des schweizerischen Telekommunikationsmarktes erlahmte in der Schweiz der Reformeifer im Bereich der Telekommunikation zusehends. Während die Europäische Kommission bereits im Jahr 1999 auf Grund des raschen technischen Wandels und der sich immer mehr abzeichnenden Konvergenz von Telekommunikation, Rundfunk und Informationstechnologien eine vollständige Überarbeitung des Rechtsrahmens für die Telekommunikation in die Wege leitete, tat sich in der Schweiz zunächst nicht viel. Auf europäischer Ebene war die auf Ende 2000 in Kraft getretene Verordnung zur Entbündelung der letzten Meile von zentraler Bedeutung. Durch die Entbündelung des Teilnehmeranschlusses (TAL), welcher in der Regel im Besitz des ehemaligen Monopolisten ist, erhalten die alternativen, neuen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen die Möglichkeit des direkten Kundenzugangs. Sie können nun die Teilnehmeranschlussleitungen zu regulierten Konditionen vom ehemaligen Monopolisten mieten. Mit der Entbündelung der letzten Meile versprach sich die EU eine Intensivierung des Wettbewerbs speziell in den Bereichen Festnetztelefonie und Datenkommunikation und damit ein weiteres Absenken der Preise bei gleichzeitiger Diversifizierung des Angebots.⁴⁶

V. Langwieriger Reformprozess in der Schweiz

In der Schweiz war der Weg zur Revision des Fernmeldegesetzes und zum Inkrafttreten der Verordnung über Fernmeldedienste sehr zeitraubend und dornenvoll. Dabei führten sowohl politische

44 Bundesblatt, Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz (wie Anm. 19), 1422 f.

45 Bühler, Wettbewerb und flächendeckende Grundversorgung (wie Anm. 41), 54 f.

46 Bundesblatt, Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG), 12.11.2003, 7951-8006, hier 7960.

Hürden, die der Reformprozess zu überwinden hatte, als auch die Hinhaltetaktik der Swisscom zu einer enormen Verzögerung.

Parallel zu den Entwicklungen in der EU verlangten auch Swisscom-Konkurrenten die Möglichkeit des Zugangs zum TAL im Rahmen einer vollständigen Entbündelung. So reichte am 31. Juli 2000 TDC Switzerland AG (vormals diAx) beim BAKOM zu Händen des Regulators ComCom ein Gesuch ein, wonach die Behörde mittels einer Verfügung die Bedingungen zur Interkonnektion sowie den Erlass vorsorglicher Maßnahmen festlegen soll. Die Gesuchstellerin verlangte insbesondere, dass die Marktführerin Swisscom zu verpflichten sei, auf nichtdiskriminierende Weise Interkonnektion für Breitband-Dienste in der Zugangsform des „Full Access“ zu transparenten, kostenorientierten Preisen zu gewähren (die Interkonnektion umfasste dabei auch den Zugang zu den relevanten Betriebssystemen der Swisscom sowie Kollokation). Neben einer solchen Entbündelung verlangte die Gesuchstellerin außerdem, dass die Swisscom verpflichtet wird, den so genannten Bitstromzugang zu gewähren. Gestützt auf einen Bundesgerichtsentscheid vom Herbst 2001 stellte die ComCom im Februar 2002 jedoch fest, dass für die beantragten Netzzugangsformen die gesetzlichen Grundlagen ungenügend sind.⁴⁷ Die ComCom forderte schließlich den Bundesrat auf, Schritte zur Klärung dieser umstrittenen Rechtsfrage zu unternehmen. Im April 2002 beschloss der Bundesrat die entsprechenden Grundlagen auf dem Weg einer Revision der Fernmeldedienstverordnung (FDV) zu schaffen.⁴⁸ In der Folge wurde einerseits die Verordnung im Sinne des Regulators geändert, und andererseits nahm der Bundesrat analoge Bestimmungen in den Vorschlag zur Revision des Fernmeldegesetzes auf.⁴⁹

Per Anfang April 2003 trat die revidierte Verordnung in Kraft. Nachdem bilaterale Verhandlungen mit der Swisscom über ein Angebot bezüglich des Zugangs zum TAL scheiterten, reichte die TDC Switzerland AG (Sunrise) Ende Juli 2003 wiederum ein Gesuch beim BAKOM zu Händen der ComCom ein und forderte die Verabschiedung einer Verfügung, die den Zugang zum TAL für die Konkurrenten der Swisscom freimachen sollte. Diesem Anliegen kam die ComCom mit der am 19. Februar 2004 verabschiedeten Verfügung nach und interpretierte die Entbündelung als einen Anwendungsfall der Interkonnektion, dem die Swisscom Folge zu leisten habe. Mit dem Entscheid wollte sich die Swisscom nicht abfinden und reichte eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde dagegen ein. Das Bundesgericht gab schließlich der Swisscom Recht und hob die ComCom-Verfügung auf. Das Gericht wies in seiner Entscheid vom 30. November 2004 darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen – ungeachtet der Anpassung der Verordnung – noch immer nicht ausreichend seien.⁵⁰ Erst mit dem revidierten FMG, welches am 1. April 2007 in Kraft trat, wurde der Weg zur Entbündelung geebnet. Folgende Formen des regulierten Netzzugangs sind dabei vorgesehen: Vollständige Entbündelung des TAL, Schneller Bitstromzugang (während vier Jahren), Verrechnen von Teilnehmeranschlüssen des Festnetzes, Interkonnektion; Mietleitungen sowie der Zugang zu den Kabelkanalisationen.⁵¹ Während nun die gesetzlichen Grundlagen für

47 ComCom Eidgenössische Kommunikationskommission, Verfügung der Eidg. Kommunikationskommission vom 5. Februar 2002 in Sachen TDC Switzerland AG (vormals diAx) gegen Sisscom AG, 16.

48 Vgl. http://www.admin.ch/cp/d/3cc69bca_1@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html

49 Vgl. http://www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/liberalisierung_im_service_public/die_telekommunikation/article_9f8rz_1.217414.html

50 BGE 131 II 13 vgl. <http://www.servat.unibe.ch/dfr/c2131013.html>

51 ComCom Eidgenössische Kommunikationskommission, Tätigkeitsbericht 2007, Bern 2008, 1.

die Entbündelung existierten, zeichneten sich in der Folge nicht zuletzt wegen mangelnden Kompetenzen des Regulators weitere Verzögerungen ab.

Der Schweizer Telekommunikationsmarkt ist im europäischen Kontext nicht nur hinsichtlich der erst spät erfolgten Entbündelung der letzten Meile eine Ausnahme. Auch in der spezifischen Ausgestaltung der Regulationsregimes geht die Schweiz eigene Wege. In dem im März 2006 publizierten Bericht „The OECD Review of Regulatory Reform in Switzerland“ wies die OECD unter anderem darauf hin, dass der Regulator in der Schweiz verglichen mit Regulationsbehörden im Ausland nur über vergleichsweise wenig Instrumente verfüge, um den Wettbewerb auf den verschiedenen Ebenen des Telekommunikationsmarktes gebührend fördern zu können. Dabei monierte die OECD insbesondere die zu diesem Zeitpunkt noch fehlende Entbündelungspraxis, was insbesondere den fehlenden Wettbewerb auf der letzten Meile erkläre, sowie die fehlende Ex-Ante-Regulierung, was zu einer nicht unerheblichen Verzögerung bei der Festlegung von Interkonnektionstarifen führe.⁵² Zum Leidwesen der ComCom fand der Wechsel von einer Ex-Post- zu einer Ex-Ante-Regulierung weder beim Bundesrat noch beim Parlament Gehör und ist daher kein Bestandteil des revidierten Fernmeldegesetzes.⁵³

Bei der Ex-Post-Regulierung wird der Regulator erst dann aktiv, wenn sich der ehemalige Monopolist Swisscom und die alternativen Telekommunikationsanbieter bei der Festlegung der Preise und Bedingungen für den Netzzugang nicht finden können. Falls sich die Parteien im Verlauf einer dreimonatigen Frist nicht einigen, kann der betreffende Fall der ComCom vorgelegt werden. Diese hat wiederum sieben Monate Zeit einen eigenen Tarifvorschlag zu unterbreiten. Die beteiligten Parteien verfügen über ein Einsprucherecht, was dazu führt, dass der ganze Prozess bis zu zweieinhalb Jahre dauern kann. Kommt dazu, dass die Parteien anschließend noch ans Bundesverwaltungsgericht und letztinstanzlich ans Bundesgericht gelangen können. Das Unternehmen, das einen Netzzugang beantragt, kann aber bereits vor Abschluss dieses Prozesses den Netzzugang in Anspruch nehmen. Dabei gilt jedoch der von der Swisscom ursprünglich angebotene Preis. Mit dem definitiven Preisentscheid wird allerdings eine Rückerstattung möglich. Dieses Vorgehen ist aber mit hohen Risiken verbunden, zumal die tatsächlichen Kosten unklar sind und eine allfällige Rückerstattung in weiter Ferne liegt. Entsprechend gering sind die Anreize der Konkurrenten, bereits vor einem definitiven Preisentscheid aktiv zu werden und Investitionen zu tätigen. Eine Ex-Ante-Regulierung würde demgegenüber eine eigentliche Beweislastumkehr mit sich bringen. Die ComCom würde den Preis für den Zugriff auf die letzte Meile festlegen oder mindestens genehmigen. Danach läge es an der Swisscom, in langwierigen Prozessen höhere Preise für die letzte Meile zu rechtfertigen. Aus Sicht der ComCom hat eine Ex-Ante-Regulierung den Vorteil, dass die letzte Meile wohl schneller geöffnet würde und die Konsumenten rascher von Preissenkungen profitierten. Zudem würden klare Bedingungen und damit Investitionssicherheit für die Anbieter herrschen.⁵⁴

Auf Grund der gemachten Ausführungen kann es nicht erstaunen, dass die gesetzlichen Grundlagen in der Praxis keineswegs ein Garant für eine rasche Umsetzung der Entbündelung sowie den freien Bitstromzugang sind. Die Ex-Post-Preis-Regulierung lässt dem Marktführer und ehe-

52 OECD, The OECD Review of Regulatory Reform in Switzerland. Regulatory Authorities for Air Transport, Railways, Telecommunication and Postal Services, 2006, 49 f.

53 Neue Zürcher Zeitung, „Checks and Balances“ im Schweizer Regulierungsmarkt, 23.3.2007.

54 ComCom Eidgenössische Kommunikationskommission, FMG-Revision; Bemerkungen der ComCom, 2007, 4.

maligen Monopolisten Swisscom viel Raum zur Obstruktion. So verwies die Swisscom bei der Auseinandersetzung um den Bitstromzugang auf den Umstand, dass das Unternehmen keine marktbeherrschende Stellung habe und daher kein entsprechendes Vorleistungsprodukt den Konkurrenten anbieten müsse.⁵⁵ Den weiteren Formen des Netzzugangs wollte die Swisscom dagegen nachkommen und bot daher ab dem 1. April 2007 entsprechende Leistungen an. Auch die vollständige Entbündelung des TAL machte die Swisscom möglich. Allerdings legte die Swisscom den monatlichen Mietpreis bei 31 Franken fest (EU-Durchschnitt zu diesem Zeitpunkt bei 17,5 Franken). Die Swisscom wies darauf hin, dass der Preis auf Grund der verlangten LRIC-Methode (Long-run Incremental Cost) berechnet sei. Da der Preis aber über dem Endkundentarif von Swisscom von 25,25 Franken lag, war er für alternative Telekom-Anbieter keinesfalls attraktiv: Würde ein kostendeckender Tarif an die Endkunden weiterverrechnet, wäre ein Anbieterwechsel für diese in jedem Fall mit einem Preisanstieg verbunden. Dass der von Swisscom angebotene Preis über dem eigenen-Endkundentarif von 25,25 Franken lag, begründete das Unternehmen damit, dass der Preis im Rahmen der Grundversorgung durch den Bundesrat als politische Vorgabe festgelegt worden sei.⁵⁶

Im Sommer und Herbst 2007 reichten die alternativen Telekom-Anbieter Colt, Cablecom, Orange und Sunrise separate Eingaben bei der ComCom ein und forderten die Festlegung der Bedingungen für den vollständig entbündelten Zugang zum TAL sowie für die Kollokation (KOL). Im März 2008 senkte Swisscom den Entbündelungspreis freiwillig – und zwar rückwirkend auf den 1. Januar 2008 – auf das Niveau von 23,50 Franken. Das Angebot reichte aber nicht aus, um einen Eingriff des Regulators abzuwenden. Mit ihrer Verfügung vom 24. September 2008 legte die ComCom zum ersten Mal den Entbündelungspreis für die letzte Meile fest, und zwar für das Jahr 2008 auf 18,18 Franken und für 2007 auf 16,92 Franken.⁵⁷ Swisscom akzeptierte in der Folge die von der ComCom verfügten Preissenkungen und damit auch die in der Preisberechnung verwendeten Parameter.⁵⁸ Damit ebnete die ComCom 2008 den Weg zur vollständigen Entbündelung. Im Vergleich zum übrigen Europa fand die Entbündelung allerdings sehr spät statt. In Europa wurden die ersten Leitungen bereits 2000 und 2001 versuchsweise entbündelt, bevor 2002 die eigentliche Verkaufsphase begann und die Entbündelung ab 2004/2005 richtig in Fahrt kam.⁵⁹ Doch trotz gesetzlicher Grundlage weigerte sich die Swisscom weiterhin, ihren Konkurrenten einen Bitstromzugang zu offerieren. Swisscom begründete dies damit, dass aus ihrer Sicht die hierfür vorausgesetzte Marktbeherrschung fehlen würde. Sunrise reichte im April 2007 bei der ComCom ein Zugangsgesuch mit dem Ziel ein, einen Grundsatzentscheid zur Frage der Marktbeherrschung zu erwirken. Tatsächlich kam die ComCom im November 2007 zum Schluss, dass Swisscom beim schnellen Bitstromzugang sehr wohl marktbeherrschend sei. Dabei stützte sich der Regulator auf ein Gutachten der Wettbewerbskommission, welches parallel publiziert wurde.⁶⁰

55 Vgl. <http://www.teltarif.ch/arch/2007/kw12/s6790.html>

56 Vgl. <http://www.teltarif.ch/arch/2007/kw12/s6790.html>

57 Vgl. <http://www.comcom.admin.ch/aktuell/00429/00636/00712/index.html?lang=de&msg-id=21653>

58 ComCom Eidgenössische Kommunikationskommission, Tätigkeitsbericht 2008, Bern 2009, 11 f.

59 Ebd., 11.

60 ComCom, Tätigkeitsbericht 2007 (wie Anm. 51), 17 f.

Nicht überraschend legte Swisscom gegen den Entscheid Beschwerde ein. Das Unternehmen argumentierte, dass die ComCom hinsichtlich der Marktbeherrschung den fraglichen Markt zu eng begrenzt habe.⁶¹ Im Februar 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der Swisscom ab. In der Begründung wies das Gericht insbesondere darauf hin, dass die ComCom zu Recht davon ausgegangen sei, dass drahtlose Technologien wie UMTS oder WLAN keine echte Alternative zum schnellen Breitbandnetz bieten. Auch der Zugang zum vollständig entbündelten Teilnehmeranschluss zähle nicht zum fraglichen Markt. Im Juni 2009 kündigte Swisscom schließlich an, dass ein entsprechendes Angebot für den Bitstromzugang gemacht würde. Für die technische Umsetzung des Angebots seien aber noch umfangreiche Vorarbeiten nötig, so dass eine Realisierung für November 2009 vorgesehen sei.⁶² Weil der Bitstromzugang allerdings sehr spät erfolgt, dürfte er für viele alternative Telekom-Anbieter kaum mehr relevant sein. Auch wenn durch das per April 2007 revidierte FMG der Wettbewerb und der Regulator gerade im Bereich der letzten Meile maßgeblich gestärkt wurden, zeichnet sich das schweizerische institutionelle Setting in der Telekommunikation nach wie vor durch eine Reihe von Besonderheiten aus, die gerade aus ordnungspolitischer Sicht fragwürdig sind und der angestrebten Europakompatibilität im Wege stehen. Zum einen muss hier der Umstand genannt werden, dass der Bund nach wie vor über eine Mehrheitsbeteiligung bei der Swisscom verfügt. Zum anderen springt die unorthodoxe Konstruktion des Regulierungsregimes ins Auge.

Schon mehrfach wurde darüber diskutiert, ob der Bund seine Mehrheit an der Swisscom abgeben sollte. Zwischen Herbst 2005 und Sommer 2006 stand dieses Thema zum letzten Mal auf der politischen Tagesordnung. Der Bundesrat vertrat damals die Ansicht, dass das Telekommunikationsunternehmen aus ordnungspolitischen Gründen und aus risikotechnischen Überlegungen vollständig privatisiert werden sollte. Der Umstand, dass der Bund finanziell am Marktführer beteiligt und zugleich für die Setzung und Einhaltung von marktkonformen, den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt stimulierenden Regeln verantwortlich ist, wurde wiederholt bemängelt und kritisiert. Mit dem Rückzug des Bundes sollte aus der Sicht des Bundesrats der Handlungsspielraum der Leitung der Swisscom vergrößert werden. Gleichzeitig wollte man auch die Risiken, die mit einem allfälligen Engagement im Ausland verbunden sind, abgeben. Doch da die anvisierte Privatisierung des Swisscom eine Gesetzesänderung notwendig machte, war es das Parlament, das über die Pläne des Bundesrates entscheiden musste. Dieses machte dem Bundesrat einen Strich durch die Rechnung. Nach dem Nationalrat hat sich im Juni 2006 auch der Ständerat gegen die bundesrätliche Vorlage entschieden.⁶³

In dem bereits erwähnten Bericht „The OECD Review of Regulatory Reform in Switzerland“ weist die OECD auf die institutionell schwache Position des Regulators, der ComCom, hin. Es wird betont, dass die ComCom beim Vollzug des Fernmeldegesetzes gegenüber dem BAKOM zwar über ein Weisungsrecht verfügt. Doch der Umstand, dass das BAKOM zugleich auch der Autorität des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) untersteht, wurde kritisiert. Aus der Sicht der OECD ist dieses institutionelle und orga-

61 http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/swisscom_muss_konkurrenz_breitbandnetz_oeffnen_1.2042672.html

62 Vgl. <http://www.swissitmagazine.ch/netzwerkkommunikation/internetzugang/articles/189976/>

63 Neue Zürcher Zeitung, Swisscom-Privatisierung im Parlament gescheitert, 8.6.2006.

nisatorische Konstrukt zu komplex und leistet Zuständigkeitsproblemen Vorschub.⁶⁴ An dieser Situation änderte sich auch durch das Inkrafttreten des revidierten Fernmeldegesetzes nichts.

VI. Schluss

Die Liberalisierung belebte zweifellos den Telekommunikationssektor der Schweiz und wirkte sich generell positiv auf die Preise, den Wettbewerb sowie auf die Breite des Dienstleistungsangebots aus. Doch trotz der nachweisbaren Erfolge ist die Bilanz in mehreren Belangen durchgezogen. Während in den ersten Jahren nach der Liberalisierung die Preise signifikant zurückgingen, war der Preisrückgang seit 2001 nur mehr gering. Dabei gilt es festzuhalten, dass insbesondere im Mobilfunkmarkt der Schweiz der Wettbewerb nicht wunschgemäß funktioniert. Als Folge davon sind nicht nur die Preise sondern auch der Marktanteil des ehemaligen Monopolisten im OECD-Vergleich relativ hoch. Die sehr erfreuliche Situation im Hinblick auf die Penetrationsrate der Breitbanddienste muss in der Schweiz hinsichtlich der verwendeten Technologie sowie der zur Verfügung stehenden Übertragungsraten relativiert werden. So war Ende 2008 die Glasfasertechnologie noch kaum verbreitet und die in der Schweiz zur Verfügung stehende Downloadgeschwindigkeit lag deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Des Weiteren verlief die Entwicklung des Breitbandmarktes in der Schweiz unter Berücksichtigung von Wettbewerbsaspekten zwiespältig. Am Ende der 1990er-Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends entfaltete sich ein Infrastrukturwettbewerb, in dessen Verlauf sich neue Wettbewerber etablierten und der ehemalige Monopolist über keine führende Position verfügte. Doch speziell in den letzten Jahren konnte Swisscom bzw. die Swisscom gehörende Breitbandanbieterin Bluewin ihren Kundestamm stetig vergrößern und verfügte im Januar 2009 über einen Marktanteil von über 50 Prozent.⁶⁵

Die Entstehungsgeschichte des per April 2007 revidierten FMG verdeutlicht, dass die Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen im Schweizer Telekommunikationssektor nach wie vor sehr zeitaufwändig und dornenvoll ist. Daran hat auch die vor beinahe zwanzig Jahren einsetzende Liberalisierung und Deregulierung nichts geändert. So lässt sich denn auch konstatieren, dass eine der zentralen Hoffnungen, die speziell mit der (Teil-)Privatisierung der Telecom PTT und mit der Entstehung von Swisscom verbunden war, nicht in Erfüllung ging. Nach wie vor ist man in der Schweiz von der am Ende der 1990er-Jahre propagierten Entpolitisierung der Telekommunikation weit entfernt.

Die Tragweite dieses Umstandes lässt sich nicht nur daran erkennen, dass der Staat letztlich Einfluss auf Strategieentscheidungen von Swisscom nehmen kann. Bedeutender ist, dass die durch den raschen technischen und ökonomischen Wandel nötigen Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen nur zögerlich und im europäischen Vergleich verspätet vorgenommen wurden. Als Folge davon blieb beispielsweise das mit einer Entbündelung der letzten Meile verbun-

64 OECD, The OECD Review of Regulatory Reform in Switzerland (wie Anm. 52), 51 f.

65 Urs Meister/Philipp Ischer, Glasfaser im Wettbewerb. Die Zukunft des Telekommunikationsmarktes zwischen Innovation und Regulierung, Zürich 2009, 24ff.

dene Wettbewerbspotenzial während Jahren ungenutzt, was sich negativ sowohl auf die Preise als auch auf die Angebotspalette auswirkte.

Aktuell steht der schweizerische Telekommunikationsmarkt wieder vor großen Herausforderungen. Mit dem sich beschleunigenden Ausbau des Glasfasernetzes bis in die Haushalte steht auch das aktuelle institutionelle Setting zur Disposition. Es stellt sich die Frage nach dem zukünftigen Wettbewerbs- bzw. Regulierungsregime, dies insbesondere, da die aktuellen gesetzlichen Grundlagen den regulierten Netzzugang bei Glasfaser nicht vorsieht. Auf Grund der Erfahrungen der letzten zehn Jahre ist zu befürchten, dass die Anpassung des institutionellen Settings sehr zeitaufwendig sein wird. Dadurch besteht die große Gefahr, dass der Gesetzgeber die sich ihm aktuell bietende Chance der Einflussnahme auf die zukünftige Struktur des Marktes und des Wettbewerbs ungenutzt verstreichen lässt. Was sich langfristig negativ auf die Innovations- und Wettbewerbskraft der Telekommunikation in der Schweiz auswirken könnte.⁶⁶

66 In welche Richtung das aktuelle institutionelle Setting in der Telekommunikation der Schweiz ausgebaut werden sollte oder könnte, siehe die Studie Meister/Ischer, Glasfaser im Wettbewerb (wie Anm. 65).