



CH-3003 Bern, PUE, Had

Stadt Zürich
Departement der Industriellen Betriebe
Herr Michael Baumer, Vorsteher
Beatenplatz 2
8001 Zürich

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: MA 3/18; 321-1
Kontakt: J. Michel / S. Hadorn
Bern, 14. Mai 2019

FTTH-Vorleistungspreise | Empfehlung des Preisüberwachers

Sehr geehrter Herr Baumer

Mit Ihrem Schreiben vom 25. März 2019 haben Sie uns die Unterlagen betreffend die Anpassung der FTTH-Vorleistungspreise zur Überprüfung eingereicht.

Nach Durchsicht und Prüfung der uns zugestellten Unterlagen, erlauben wir uns, Ihnen folgende Empfehlung zukommen zu lassen:

1. Zuständigkeit

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) gilt für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PüG).

Der Begriff der Marktmacht wird im PüG nicht definiert. Nach kartellrechtlichem Verständnis sind Marktmacht und Marktbeherrschung nicht gleichbedeutend. So stellt Marktbeherrschung eine qualifizierte Form von Marktmacht dar.¹ Marktmacht liegt daher zwischen normalem Markteinfluss und Marktbeherrschung.² Marktmacht wird auch als Zustand umschrieben, bei dem ein Unternehmen dem Wettbewerb in ungenügender Masse ausgesetzt ist, ohne sich deswegen auf dem Markt unabhängig verhalten zu können.³

¹ Botschaft PüG, BBl 1995 I 468, 547f.

² Marktmacht übt aus, „wer über massgeblichen Markteinfluss verfügt“, wobei ein Unternehmen einen Markt massgeblich beeinflusst, „wenn es ihn mehr als normal beeinflusst“; vgl. hierzu RPW 2001/1, 88 ff. Rz 18; ZÄCh, Schweizerisches Kartellrecht, 117 N 251 m.w.H.

³ SCHMIDHAUSER, in: Homburger et. al., Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1996-1997, Art. 4 N 74.



Als sachlich und örtlich relevanten Markt definieren wir vorliegend den *Markt für den physischen Zugang zum Glasfasernetz in der Stadt Zürich*. Das ewz ist gemäss dem Leistungsauftrag in Kooperation mit Swisscom für den Aufbau eines flächendeckenden Glasfasernetzbaus in Zürich zuständig.⁴ Dabei ist das ewz im Umfang von 75% zur Erschliessung von rund 260'000 Wohn- und Gewerbeeinheiten ans Glasfasernetz verpflichtet. Swisscom übernimmt die restlichen 25% des Netzausbaus. Das ewz und Swisscom sind als Ersteller des gemeinsamen Netzes die einzigen Anbieter im Versorgungsgebiet, die zugangsnachfragenden Fernmeldediensteanbietern FTTH-Vorleistungsprodukte auf Niveau Layer 1 und 2 anbieten. Das ewz verfügt damit auf dem *Markt für den physischen Zugang zur Glasfaser* in der Stadt Zürich über mehr als normalen Markteinfluss und daher über Marktmacht im Sinne von Art. 2 PüG.

Ist die Legislative oder die Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Er kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Art. 14 Abs. 1 PüG). Die Behörde fügt die Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies (Art. 14 Abs. 2 PüG).

Gestützt auf Art. 49 der Geschäftsordnung des Stadtrates (AS 172.100) i.V.m. Art. 49 und Art. 50 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO; AS 101.100) sind die Verträge für die vom ewz auf dem ewz.zürinet angebotenen Produkte einschliesslich deren Preise, durch den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe zu genehmigen. Der Departementsvorstehende ist als Exekutivbehörde einer Gemeinde im Sinne von Art. 14 PüG zu betrachten. Damit verfügt der Preisüberwacher im Bereich der vom ewz auf dem ewz.zürinet angebotenen FTTH-Produkte resp. deren Preise über ein Empfehlungsrecht.

⁴ Vgl. Leistungsauftrag für das Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen (732.110), Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 2006 mit Änderung vom 25. Mai 2011 der Stadt Zürich.



2. Preisbeurteilung der FTTH-Vorleistungsprodukte auf dem ewz.zürinet

2.1. Geplante Preisadjustierungen des ewz

Gemäss dem Entwurf der Verfügung über die Anpassung der Preislisten (nachfolgend: Verfügungsentwurf), der uns zur Stellungnahme unterbreitet wurde, plant das ewz ab 1. Juni 2019 eine Senkung der monatlichen Preise der Produkte ewz.FCS (ewz Fibre Connectivity Service) und ewz.FLL (ewz Fibre Local Loop). Die monatlichen Preise (die sogenannten « Monthly Recurring Charges (MCR) ») der Produkte ewz.FCS sollen bis zu [.....]% gesenkt werden, währenddessen für den monatlichen Preis des Produkts ewz.FLL eine Senkung um [.....]% (siehe Tabelle 1) geplant ist. Die einmaligen Aufschaltgebühren bleiben unverändert bei CHF [.....] (ewz.FCS) und CHF [.....] (ewz.FLL).

Tabelle 1 Preisadjustierungen per 1. Juni 2019 gemäss Verfügungsentwurf

	Aktuelle Preise pro Monat (in CHF, exkl. MWST)	Neue Preise pro Monat (in CHF, exkl. MWST)	Delta
ewz.FLL	[.....]	[.....]	-6%
ewz.FCS*			
10	[.....]	[.....]	0%
20	[.....]	[.....]	-5%
30	[.....]	[.....]	-5%
40	[.....]	[.....]	-9%
60	[.....]	[.....]	-12%
100	[.....]	[.....]	-4%
200	[.....]	[.....]	-10%
300	[.....]	[.....]	-13%
600	[.....]	[.....]	-18%
1000	[.....]	[.....]	-18%

* Bandbreite symmetrisch (Mbit/s), High Speed Internet (HSI) und L2-Konnektivität

2.2. Grundlagen und Umfang der Prüfung, Vorbehalte

Der Preisüberwacher gibt seine Stellungnahme zu dieser neuen Preisliste weiter unten ab und stützt sich dabei auf die von Init7 und dem ewz bis dahin eingereichten Unterlagen sowie auf die zusätzlichen Informationen und Erläuterungen beim Treffen vom 30. August 2018 zwischen dem Departement der Industriellen Betriebe, dem ewz und der Preisüberwachung. Eine detaillierte Bewertung war angesichts der relativen kurzen Frist und der zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht möglich. Namentlich wurde keine kostenbasierte Preiskalkulation eingereicht, die nach preisüberwachungsrechtlichen Methoden hätte überprüft und beurteilt werden können. Die nachfolgenden Erwägungen des Preisüberwachers stützen sich auf den aktuellen Kenntnisstand. Sie präjudizieren künftige Stellungnahmen, die sich gestützt auf zusätzliche Informationen und Erkenntnisse ergeben können, deshalb nicht.

2.3. Orientierung an der Preispolitik der Swisscom

Das ewz hält fest, dass die vorliegend zu beurteilende Preishöhe und -anpassung nicht anhand eines kostenorientierten Kalkulationsmodells hergeleitet wurde. [.....]



Die Preispolitik des ewz, seine Preise anhand der Preise der Swisscom festzulegen, erscheint glaubwürdig und lässt sich anhand in den vergangenen Jahren getätigten Preissenkungen auch beobachten. Da wir dem ewz, bezogen auf den im vorliegend abgegrenzten sachlich relevanten Markt im Raum Zürich, eine der Swisscom vergleichbare Marktmacht attestieren, schliesst diese Preispolitik einen Missbrauch im Sinne des Preisüberwachungsgesetzes nicht aus und ist als Begründung der Preishöhe nicht hinreichend. Für das gleichgerichtete Preissetzungsverhalten mag es wettbewerbsrechtliche Rechtfertigungsgründe geben, da Swisscom und das ewz in Zürich unter vergleichbaren Bedingungen operieren und für den Netzbau sogar einen Kooperationsvertrag eingegangen sind, der u.a. den koordinierten Netzausbau, die einheitliche technische Ausgestaltung der Anschlüsse sowie die gegenseitige Abgeltung für die übernommenen Bautätigkeiten regelt. Daraus zu schliessen, dass die FTTH-Vorleistungspreise sich zwingend gleich bewegen müssen, wäre allerdings falsch. Als marktmächtiges Unternehmen könnte das ewz eine eigenständige Preispolitik verfolgen.

2.4. Preissenkung ewz.FCS

Die monatlichen Preise für ewz.FCS-Produkte sind seit 2015, insbesondere im April 2016, stark gesunken, wobei der ungewichtete Mittelwert der Preise aller erhältlichen Bandbreiten von CHF [.....] (exkl. MWST) Ende 2015 auf CHF [.....] im Jahr 2016 und CHF [.....] im vorliegenden Verfügungsentwurf um die Hälfte gefallen ist. Der Preisüberwacher begrüsst die Senkungen der Vorleistungspreise, was sich in Senkungen der Endkundenpreise für den Internetzugang in Zürich niederschlug. Mit Angeboten ab CHF 29.- (inkl. MWST) für einen Internetzugang von 10 Mbit/s und ab CHF 49.- (inkl. MWST) für einen Internetzugang von 100 Mbit/s, haben Zürcher Konsumenten auf Schweizer Niveau einen vergleichsweise tiefen Preis (vgl. Angaben der Vergleichsseite www.dschungelkompass.ch).

2.5. Reduktion der Preisdifferenz zwischen ewz.FCS und ewz.FLL

Obwohl der Preisüberwacher die erneute Senkung der Vorleistungspreise für die ewz.FCS-Produkte begrüsst, ist er der Ansicht, dass die Angebotsgestaltung seit 2016 zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen für Service Provider, die ihre Produkte gestützt auf das Vorleistungsprodukt ewz.FLL aufbauen, geführt hat, wie weiter unten diskutiert wird.

Es stellt sich in der Tat die Frage, wieso die Preise für ewz.FLL nicht im gleichen Umfang mehrfach gesenkt wurden, wie es für die Preise der ewz.FCS-Produkte der Fall war. Gleichzeitig wurde das Angebot für das ewz-FCS-Produktsortiment erweitert. Die Attraktivität dieses Vorleistungsprodukts, das den Netzzugang auf Ebene Layer 2 ermöglicht, hat sich im Vergleich zum Vorleistungsprodukt ewz.FLL, das auf Ebene Layer 1 die Nutzung einer unbeleuchteten Faser erlaubt, verbessert. Es soll deshalb nachfolgend erwogen werden, wie die nun reduzierte Differenz des Preis-/Leistungsverhältnisses der beiden Produkte nach preisüberwachungsrechtlichen Kriterien zu beurteilen ist. Nicht unbeachtet sollte aber auch die Frage bleiben, welche Auswirkungen die veränderte Preis- und Angebotspolitik für FTTH-Vorleistungen auf die Service Provider hat. Die Nutzung der unbeleuchteten Faser bedingt bekanntlich höhere Investitionen der Service Provider, erlaubt diesen aber auch einen grösseren Gestaltungsspielraum. Es wäre nicht unproblematisch, wenn das ewz als Service Public Infrastrukturprovider durch eine veränderte Angebotspolitik, die Marktchancen der Service Provider, die den Netzzugang auf Ebene Layer 1 beziehen, auf dem Endkundenmarkt, bewusst oder unbewusst verschlechtern würde.

2.5.1. Veränderte Marktchancen für Service Provider

Aus den vom ewz bereitgestellten Daten im Schreiben vom 25. März 2019 geht hervor, dass die Service Provider mit ewz.FCS Produkten im Jahre 2014 vor allem auf Bandbreiten von bis zu 100 Mbit/s aktiv



waren, wobei sich die grösste Nachfrage zwischen 10 und 30 Mbit/s bewegte. Der ewz.FLL Vorleistungspreis entsprach zu dieser Zeit dem Produktpreis ewz.FCS 30 Mbit/s. Die verfügbaren Bandbreiten für ewz.FCS Produkte endeten damals bei 600 Mbit/s. Die für das Angebot ewz.FLL erforderlichen Investitionen waren für höhere Datenraten rentabel. Eine Differenzierung zwischen Providern auf ewz.FCS und ewz.FLL war somit möglich und die Investitionen in Infrastruktur und Produkte, die sich auf ewz.FLL abstützen, erschienen rentabel. Init7 bot in der Folge ein Internetabo von 1 Gbit/s an und deckte damit ein Endkundenbedürfnis ab, das die Provider, die lediglich auf den Bitstrom-Zugang (ewz.FCS) setzten, nicht befriedigen konnten.

Seitdem steigerte das ewz die Attraktivität von ewz.FCS durch bessere Konditionen (Einführung der Bandbreite 1 Gbit/s) und kompetitivere Preise. Dies wurde vom ewz mit der stetigen Steigerung der nachgefragten und angebotenen Bandbreiten im Endkundenmarkt begründet. Gemäss dem ewz war und ist die Senkung der Marktpreise für hohe Bandbreiten ausschlaggebend für die starke Reduktion der Preisdifferenz ihrer Vorleistungsprodukte.

Die erfreuliche Preis- und Angebotsentwicklung der ewz.FCS Produkte gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der Kunden von ewz.FLL, die nicht von einer gleichen Entwicklung profitierten. Dank der Einführung der Bandbreite 1 Gbit/s in der ewz.FCS Produktpalette und der starken Preissenkung 2016 für ewz.FCS Produkte, können Service Provider auf ewz.FCS hohe Bandbreiten anbieten, die früher Service Providern auf ewz.FLL vorbehalten waren. So entfielen im Jahr 2018 [.....]% der ewz.FCS Anschlüsse auf das Angebot mit 1 Gbit/s Bandbreite, während diese bis 2016 kaum nachgefragt wurde. Das ist damit erklärbar, dass das ewz den ewz.FCS Preis für die Bandbreite 1 Gbit/s von CHF [.....] (exkl. MWST) im Jahr 2015 auf CHF [.....] im Jahre 2018 senkte. Der Preis für das ewz.FLL Produkt wurde im gleichen Zeitraum (lediglich) um CHF [.....], von CHF [.....] (exkl. MWST) auf CHF [.....] gesenkt. Dies erlaubt heute zum Beispiel GGA Maur oder iway.ch gestützt auf ewz.FCS Produkte Endkunden Bandbreiten von 1 Gbit/s für CHF 69.- (inkl. MWST) pro Monat anzubieten, während Init7, welches auf das ewz.FLL Produkt setzt, 1 Gbit/s für CHF 64.75 (inkl. MWST) pro Monat verlangt. Für Service Provider wie Init7, die in die notwendigen elektronischen Geräte investiert haben, haben sich die Rahmenbedingungen für ihren kommerziellen Erfolg erheblich verschlechtert. Hinzukommt, dass die einmaligen Gebühren für ewz.FLL Produkte [.....] höher sind als für ewz.FCS [.....]. Damit wird die Rentabilität des Geschäftsmodells eines Service Providers, der die unbeleuchtete Faser benutzt (ewz.FLL), in Frage gestellt.

Die Einführung des Angebots von [.....] (Internetgeschwindigkeit von 10'000 Mbit/s zu einem monatlichen Preis von CHF 49.95, inkl. MWST), [.....], veränderte die Wettbewerbschancen der ewz.FLL verwendenden Service Provider im Endkundenmarkt. Damit gefährdet die geänderte Preisgestaltung die Wettbewerbsfähigkeit des ewz.FLL-Produkts zusätzlich, was a priori kaum im Sinne der FTTH-Infrastrukturpolitik der Stadt Zürich sein kann.

Die starke Abnahme der Einnahmen mit dem Produkt ewz.FLL seit 2016 zeigt auf, dass die Nachfrage nach dem Produkt ewz.FLL gesunken ist. Gemäss den im Schreiben vom 25. März 2019 angegebenen Informationen des ewz sanken die wiederkehrenden Einnahmen (MRC pro Jahr) mit dem Produkt ewz.FLL zwischen 2016 und 2018 [.....]. Die Einnahmen der ewz.FCS-Produkte (MRC pro Jahr) sind im gleichen Zeitraum [.....]% gestiegen, [.....].

2.5.2. Angemessener Preisunterschied ewz.FLL und ewz.FCS

Das Produkt ewz.FLL gewährt den Zugang zur passiven Glasfaserverbindung. Der Service Provider installiert selber sein aktives Equipment, was Investitionskosten mit entsprechend höherem Risiko, aber auch Wartungs- und Erneuerungskosten mit sich zieht. Das Angebot ewz.FCS beinhaltet eine aktive



Glasfaserverbindung. Bei diesem Produkt installiert und betreibt das ewz auch das aktive Equipment (Aktivnetz), in das zwischen 2009 und 2018 kumuliert knapp CHF [.....]. investiert wurden. Dazu wird seitens des ewz angemerkt, dass das aktive Equipment sowohl dem Projektgeschäft als auch dem ewz.zürinet (Massengeschäft) diene, wobei keine weiteren Erläuterungen gemacht werden. Mangels genauerer Angaben zu anderen Produkten, die ebenfalls auf aktive Komponenten zurückgreifen und damit als Kostenträger in Frage kämen, gehen wir davon aus, dass für das Layer 1-Angebot ewz.FLL grundsätzlich keine aktiven Netzkomponenten nötig sind, abgesehen vielleicht von einzelnen Testapparaturen. Aus den ausgewiesenen Betriebskosten lassen sich gar keine Angaben über die zusätzlichen Kosten für das FTTH-Layer 2 Angebot entnehmen. Somit kann bezüglich des Betriebskosten nur qualitativ darauf hingewiesen werden, dass die Betriebskosten pro Anschluss für ein Layer 2-Vorleistungsangebot höher sind als bei einem Layer 1-Vorleistungsangebot. Klar ist somit, dass aus Sicht der Betriebs- und der Kapitalkosten die ewz.FCS Angebote teurer als die ewz.FLL sein müssten. Die eingereichten Unterlagen lassen keine exakte Berechnung der durchschnittlichen Zusatzkosten des Angebots ewz.FCS gegenüber ewz.FLL zu. Eine entsprechende Kalkulation wäre nicht nur zur Preisbeurteilung durch Behörden, sondern insbesondere auch zur Abstützung von unternehmerischen Entscheidungen nötig.

Die Festlegung des Preisunterschieds zwischen ewz.FCS und ewz.FLL wird dadurch erschwert, dass die ewz.FCS-Preise bandbreitenabhängig sind und vermehrt höhere Bandbreiten nachgefragt werden. Somit sanken die durchschnittlichen Einnahmen pro ewz.FCS-Anschluss nicht in gleichem Umfang wie es die Preissenkungen vermuten lassen. Ein durchschnittlicher Preis pro Anschluss lässt sich berechnen, indem die Einnahmen mit dem Produkt ewz.FCS durch die Anzahl Anschlüsse geteilt werden. Gemäss der Anzahl Anschlüsse [.....] und der jährlichen wiederkehrenden Einnahmen [.....] ergibt sich ein durchschnittlicher Preis von CHF [.....] pro Anschluss, der den Service Providern für ewz.FCS im Jahr 2018 in Rechnung gestellt wurde. Bei einer kostenorientierten Preissetzung müsste der Preis für ewz.FLL deutlich unter diesem Durchschnittspreis für ewz.FCS liegen, um den zusätzlichen Kosten für den Netzzugang auf Ebene Layer 2 Rechnung zu tragen und die Wettbewerbsfähigkeit von ewz.FLL gegenüber ewz.FCS wieder zu verbessern.

Wie im ersten Abschnitt dieses Kapitel dargelegt wird, ist es nicht möglich, gestützt auf eine Kostenbetrachtung eine exakte Preisdifferenz ewz.FCS und ewz.FLL in Prozent zu ermitteln. Auch ohne belastbare Produktkalkulation lässt sich aber festhalten, dass das Produkt ewz.FLL deutlich günstiger sein müsste als das Produkt ewz.FCS. Dies wird mit der geplanten Preisanpassung nicht erreicht, wie im zweiten Absatz aufgezeigt wird. Der oben kalkulierte Durchschnittspreis für ewz.FCS von CHF [.....] liegt *unter* und keineswegs deutlich über dem geplanten Preis von CHF [.....] für ewz.FLL. Es besteht somit Anpassungsbedarf, dessen Grössenordnung mangels detaillierten Kostendaten des ewz vom Preisüberwacher nachfolgend näherungsweise aufgezeigt wird.

Aus einer kostenorientierten Optik müsste ein nichtdiskriminierender Preis für ewz.FLL zwischen dem Durchschnittspreis für ewz.FCS und dem Preis pro Monat und Anschluss des IRU-Entschädigungsmodells liegen. Letzterer liegt im Falle der [.....] bei gut [.....] im Monat, wobei den Risiken, die [.....]



(Leerstand, langfristige Bindung u.a.) übernimmt, Rechnung zu tragen ist. Ein möglichst nichtdiskriminierender, kostenorientierter Preis für ewz.FLL müsste bei dieser Betrachtungsweise deutlich über CHF [.....] und deutlich unter CHF [.....] liegen.

Aus Sicht der Investitionen beliefen sich die bisherigen Zusatzkosten für die Bereitstellung des Bitstrom-Zugangs (Layer 2, ewz.FCS) auf rund [.....]%. Vom gesamten Investitionsvolumen von rund [.....] auf das Aktivnetz. Da uns keine weiteren Vorleistungsprodukte bekannt sind, die auf diese Investitionen ins Aktivnetz zurückgreifen, sind diese Kosten a priori dem Produkt ewz.FCS anzurechnen. Wird zudem berücksichtigt, dass die Betriebskosten für ewz.FCS anteilmässig höher sein müssten als für ewz.FLL erscheint eine Preisdifferenz von mindestens 20 % zwischen den beiden Produkten als angemessen, was CHF [.....] entspricht. Der Preis von ewz.FLL müsste deshalb unter CHF 20.- festgesetzt werden. Mit dieser Höhe wäre das Produkt ewz.FLL wieder gut zwischen dem langfristig orientierten IRU-Entschädigungsmodell, wie es für [.....] zur Anwendung kommt und dem Durchschnittspreis des ewz.FCS-Angebots positioniert.

2.5.3.Förderung des Wettbewerbs im Sinne des Leistungsauftrags der Stadt Zürich

Der Leistungsauftrag der Stadt fordert, dass das ewz den Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt fördert und eine möglichst grosse Anzahl von geeigneten Dienstbietenden auf seinem Netz anstrebt.⁵ Den Service Providern soll die Infrastruktur auf den Ebenen Layer 1 und Layer 2 diskriminierungsfrei angeboten werden, um günstige Voraussetzungen für den Wettbewerb im Endkundenmarkt zu schaffen. Es werde aber darauf geachtet, dass keine Diskriminierungen stattfindet (gleiche Leistung zum gleichen Preis). Aufgrund der vom ewz bereitgestellten Informationen kommt der Preisüberwacher zum Schluss, dass der Preis des Produkts ewz.FLL im Verhältnis zum Preis der ewz.FCS-Produkte und den Endkundenpreisen zu hoch ist. Die geplante Preissenkung ist in diesem Sinne ungenügend.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Vorleistungsprodukts ewz.FLL sicherzustellen und die Konkurrenzfähigkeit der sich darauf abstützenden Service Provider zu erhalten, ist der Preis von ewz.FLL stärker als geplant zu senken. Die Entwicklung der Preise und Angebote sowie die Betrachtung der Kosten zeigt auf, dass die Preisdifferenz zwischen den Vorleistungsprodukten grösser sein müsste.

Unabhängig davon besteht aus Sicht des Preisüberwachers auch eine gewisse Obliegenheit der Stadt Zürich als Infrastrukturanbieterin, die ursprüngliche Preis- und Angebotspolitik nicht ohne Not zu Ungunsten der Nachfragegruppe des Produkts ewz.FLL zu verschlechtern, die unter den heutigen Bedingungen kaum mehr in eigene, aktive Ausrüstung investieren würde.

Aufgrund der tiefen Nachfrage sind die Einnahmeneinbussen bei einer Preissenkung für das Produkt ewz.FLL für das ewz verhältnismässig tief. So ist gemäss dem Verfügungsentwurf des ewz mit einer monatlichen Erlösminderung von rund [.....] als Folge einer Senkung des ewz.FLL Preises auf [.....] zu rechnen. Dies entspricht lediglich [.....]% der totalen monatlichen Einnahmen auf ewz.zuerinet [.....]. Eine weitere Senkung des ewz.FLL Preises hätte daher a priori keinen gewichtigen Einfluss auf das finanzielle Ergebnis des ewz, könnte aber dazu beitragen, dem sinkenden Interesse der Service Provider an diesem FTTH-Vorleistungsprodukt entgegenzuwirken.

2.6. Kalkulatorische Kosten für das Produkt ewz.FLL

Das ewz begründete den Verzicht, den Preis des Produkts ewz.FLL stärker zu senken, unter anderem mit den hohen Investitionskosten und den Betriebskosten. Eine detaillierte Kalkulation, anhand derer

⁵ Leistungsauftrag für das Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen Gemeinderatsbeschluss vom 20. Dezember 2006 mit Änderung vom 25. Mai 2011, Seite 3



die angemessene Preishöhe nach Produkt hätte abgeleitet können, wurde nicht eingereicht. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass je nach Investitionshorizont, Renditeerwartungen und Prognosen über die Nachfrage und Kostenentwicklung ein unterschiedlicher kostendeckender Preis pro Anschluss kalkuliert werden kann.

Das Kostenargument des ewz kann aus diesen Gründen nur summarisch anhand einer vergleichbaren Kalkulation der Zugangspreise durch die Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) sowie gestützt auf die eingereichten Unterlagen des ewz geprüft werden:

2.6.1. Kalkulation der ComCom

Gemäss Art. 11 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) müssen marktbeherrschende Anbieterinnen von Fernmeldediensten anderen Anbieterinnen zu kostenorientierten Preisen Zugang zu den Teilnehmeranschlussleitungen gewähren. Das in der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) festgeschriebene Preisberechnungsmodell geht von der Annahme aus, dass eine hypothetische effiziente Markteintreterin ein Netz auf Basis der neuesten verfügbaren Technologie erstellt. In ihrer Teilverfügung vom 22. Februar 2019⁶ betreffend Zugangsverfahren berechnet die ComCom monatliche Kosten von CHF 15.90 für den Zugang zur physischen Glasfasernetzinfrastruktur. Diese Kosten sollten für die Jahre 2017 bis 2019 aller Voraussicht nach noch weitersinken. Das Vorleistungsprodukt ewz.FLL gewährt den Zugang zur Glasfasernetzinfrastruktur von der Anschlusszentrale der Swisscom bis zum Endkunden. Die kostenbasierte Modellrechnung gemäss FMG schätzt somit ebenfalls die Kosten eines FTTH-Anschlusses. Der Preis ewz.FLL (CHF [.....] im Verfügungsentwurf) ist CHF [.....] oder [.....]% höher als der hypothetische Preis der ComCom für einen Glasfaseranschluss.

Angestrebt wird im FMG-Modell, die Kosten eines FTTH-Vorleistungsprodukts eines hypothetischen, schweizweit tätigen Anbieters zu schätzen. Der Preisüberwacher ist sich bewusst, dass einige Vorgaben und Modellannahmen der Berechnung nach FMG nicht in allen Punkten die reale Situation des ewz zürinet abbilden. Ein Vorleistungspreis des ewz, der [.....]% über der ComCom-Berechnung für ein vergleichbares Produkt liegt, muss trotzdem hinterfragt werden. Wie erwähnt, legt das ewz seine FTTH-Preise nicht anhand einer kostenbasierten Kalkulation fest. Empfehlenswert wäre, eine solche zu erstellen, um die Gründe für die unterschiedlichen Einschätzungen des ewz und der ComCom bezüglich der kalkulatorischen Kosten von FTTH-Vorleistungen genauer analysieren zu können.

2.6.2. Beurteilung der Kostensituation anhand der ausgewiesenen Investitionen und Betriebskosten des ewz

Von Seiten des ewz wurde mit Verweis auf die an der Swisscom orientierten Preisstrategie wie erwähnt keine kostenbasierte Preiskalkulation für die FTTH-Produkte eingereicht, die vorliegend im Detail nach preisüberwachungsrechtlichen Kriterien hätte geprüft werden können. Die eingereichten Angaben des ewz zu den Investitionen, den betrieblichen Aufwänden und den Einnahmen belegen aber, dass das ewz das Netz stark ausgebaut⁷ und damit sehr hohe Investitionen getätigt hat, die sich je nach Kalkulationsmethodik erst längerfristig auszahlen. Wann die Schwelle der Rentabilität erreicht wird, ist einerseits abhängig vom prognostizierten Wachstum der Anzahl FTTH-Nutzer und damit auch von der Preis-

⁶ Die Teilverfügung der ComCom vom 22. Februar 2019 wurde von allen Parteien angefochten. Die Beschwerde ist vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

⁷ Der Preisüberwacher hat festgestellt, dass die für ewz festgesetzte Abschreibungsdauer für die Position LWL (Lichtwellenleiter bzw. Glasfaserkabel), die abzüglich Tiefbau und «AccesPop»-Infrastruktur, die gesamten Glasfasernetzbaukosten umfasst, vergleichsweise kurz ist. Die ComCom bestimmt eine Abschreibungsdauer für das Glasfasernetzwerk von 30 Jahren. Der kalkulatorische Kapitalkostensatz «WACC» für das Netz des ewz liegt ebenfalls höher derjenige, den die ComCom im erwähnten Verfahren verwendet.



politik. Andererseits beeinflussen aber auch die Abschreibungsmethodik, die prognostizierten Nutzungsdauern sowie die erwartete Zinsentwicklung das Ergebnis. Gemäss der Kostenaufstellung des ewz vermögen die aktuellen Einnahmen, die Betriebs- und Kapitalkosten aktuell nicht zu decken. Dies gilt auch dann, wenn von einer längeren Nutzungsdauer für Lichtwellenleiter oder geringeren kalkulatorischen Zinskosten ausgegangen wird. Die Aussage des ewz, dass sich die Investitionen erst längerfristig auszahlen werden, kann für die vorliegende summarische Beurteilung akzeptiert werden.

Aufgrund dieser Feststellung, der kurzen Beurteilungsfrist und der fehlenden kostenbasierten Preiskalkulation muss im Rahmen dieser Stellungnahme des Preisüberwachers auf eine Prüfung der Betriebs- und Kapitalkosten verzichtet werden. Bereits heute kann aber festgehalten werden, dass einzelne Kalkulationsvorgaben (z.B. Abschreibungsdauer Lichtwellenleiter, Kapitalkostensatz) bei einer vertieften preisüberwachungsrechtlichen Prüfung kritisch hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden müssten. Ebenfalls wäre eine detaillierte Prüfung der summarisch geltend gemachten Betriebskosten nötig, um eine aus wettbewerbspolitischer Sicht korrekte Kostenzuweisung zu den einzelnen Vorleistungsprodukten sicherstellen zu können.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlung

Die Analyse des Preisüberwachers zeigte, dass die Preisdifferenz zwischen ewz.FCS und ewz.FLL in den vergangenen Jahren schrittweise reduziert wurde. Es mag zutreffen, dass die Nachfrage nach höheren Bandbreiten im Endkundenmarkt eine schrittweise Anpassung des Produkts ewz.FCS (Erhöhung Bandbreite, Preissenkungen) notwendig machte. Um die Attraktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Produkts ewz.FLL zu erhalten bzw. wiederherzustellen, ist eine deutliche Preissenkung auch für dieses Produkt nötig. Die Kapital- und Betriebskosten, die anfallen um eine unbeleuchtete Glasfaser-Hausanschlussleitung zur Verfügung zu stellen, sind klarerweise tiefer als bei einem Angebot, das die Datenübertragung und damit den Betrieb von aktiven Komponenten mit umfasst.

Gestützt auf seine Erwägungen gibt der Preisüberwacher dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe der Stadt Zürich folgende Empfehlung ab:

1. Umsetzung der geplanten Preissenkung für das FTTH-Vorleistungsprodukt ewz.FCS gemäss Verfügungsentwurf per 1. Juni 2019.
2. Senkung des Preises für das FTTH-Vorleistungsprodukt ewz.FLL auf CHF 20.- pro Monat zur Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit dieses Produkts.

Ein konkurrenzfähiges FTTH-Vorleistungsprodukt auf Ebene 1 (unbeleuchtete Faser) stimuliert den Innovations- und Preiswettbewerb zwischen den Service Providern, welche Industrie, Gewerbe und Haushalte in der Stadt Zürich bedienen. Eine Preissenkung des Produkts ewz.FLL ist deshalb auch im Sinne des Leistungsauftrags des ewz zu begrüssen.

Der Preisüberwacher verzichtet darauf, die bisherige Preispolitik, die sich an den FTTH-Vorleistungspreisen der Swisscom orientiert, auch aus kartellrechtlicher Sicht zu würdigen. Das wäre gegebenenfalls Sache der Wettbewerbskommission. Die bisherige Preispolitik ist aus seiner Sicht aber nicht die zwingende Folge eines Preiswettbewerbs. Als marktmächtige Infrastrukturanbieterin stehen dem ewz auch andere Preisstrategien offen, um seine Glasfaserinfrastruktur erfolgreich zu vermarkten.

Der guten Ordnung halber weisen wir Sie darauf hin, dass die zuständige Behörde die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid aufzuführen und, falls sie der Empfehlung nicht folgt, in der Veröffentlichung ihren abweichenden Entscheid zu begründen hat (Art. 14 Abs. 2 PüG).



Für die gute Kooperation im Rahmen unserer Abklärungen und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen in Ihrer Entscheid danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Stefan Meierhans
Preisüberwacher