

Interpellation Bühler-Bad Ragaz / Tanner-Sargans / Tinner-Wartau (19 Mitunterzeichnende)
vom 25. Februar 2014

Kooperation SAK mit Swisscom

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. April 2014

Daniel Bühler-Bad Ragaz, Jörg Tanner-Sargans und Beat Tinner-Wartau kritisieren in ihrer Interpellation vom 25. Februar 2014 die Kooperation von Swisscom und SAK beim Bau eines Glasfasernetzes und befürchten, dass kommunale oder genossenschaftliche Glasfaser-Infrastrukturen in einen Verdrängungswettbewerb gezerzt werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1./2. Die St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (nachfolgend SAK) wurde 1914 von den Kantonen St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden gegründet. Seit 1951 ist auch Appenzell Innerrhoden beteiligt. Im Zuge einer Umstrukturierung wurde im Oktober 2008 die SAK Holding AG gegründet, deren Aktienkapital sich im Besitz der drei Trägerkantone befindet. Die SAK ist eine 100-prozentige Tochter dieser Holding. Ihre Aufgabe ist primär die Versorgung der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden mit sicherer und kostengünstiger elektrischer Energie. Als privatrechtlich organisiertes Versorgungsunternehmen, welches nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen ist, wie es bereits der Vertrag zwischen den Kantonen St.Gallen, Appenzell I.Rh. und Appenzell A.Rh. betreffend die Gründung der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG vom 28. August 1914 (sGS 862.11) vorsieht, steht es der SAK jedoch im Rahmen der Eigentümerstrategie frei, auch in anderen Bereichen unternehmerisch tätig zu werden, zumal wenn diese nahe bei der Haupttätigkeit liegen. Grössere Beteiligungen und solche von besonderer strategischer Bedeutung erfolgen erst nach Einholung einer Stellungnahme der Eigner.

Der Aufbau eines Glasfasernetzes ist aus Sicht des Unternehmens sehr naheliegend, da das Unternehmen über sein Stromnetz bereits heute praktisch sämtliche Gebäude im Versorgungsgebiet erschliesst und beim Einzug von Glasfasern auf bestehende Infrastrukturen, namentlich Rohrleitungen zurückgreifen kann. Der Rohrleitungsbau ist mithin eine Kernkompetenz der SAK. Das Engagement der SAK zum Aufbau eines Glasfasernetzes resultiert aus einem unternehmerischen Blickwinkel und mit der Absicht, in ein zukunftssträchtiges Geschäftsgebiet zu investieren sowie die bereits vorhandene Leitungsinfrastruktur zu nutzen. Ein gesetzlicher Auftrag der SAK, Kabelnetze zu betreiben, besteht hingegen nicht, ebenso wenig, wie für ein anderes Unternehmen in der Schweiz. Selbst die Swisscom, welche vom Bundesrat den Grundversorgungsauftrag im Bereich der Datenübertragung erhalten hat, ist nicht verpflichtet, ein Glasfasernetz zu installieren, weil der Grundversorgungsauftrag technologieneutral formuliert ist und nur die Mindestleistung definiert.

Der schweizerische Ansatz bei der Entwicklung von Glasfaserinfrastruktur geht somit von einem wettbewerblichen, liberalen Ansatz aus. Dadurch hat sich die Glasfaserinfrastruktur vergleichsweise gut entwickelt. Wettbewerbsabsprachen, die faktisch auf die Ausscheidung von Gebietsmonopolen hinauslaufen, wären nicht zulässig.

3. Nach Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (SR 734.7) haben die Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Unabhängigkeit des Netzbetriebs sicherzustellen. Quersubventionierungen zwischen dem Netzbetrieb und den übrigen Tätigkeitsbereichen

sind untersagt. Entsprechend führt die SAK für ihre vier Geschäftsfelder eigenständige Kostenrechnungen. Die Leistungen, die von einem anderen Geschäftsfeld bezogen werden, etwa die Benutzung der Rohranlagen durch das Glasfasernetz, werden zu Marktpreisen vergütet.

4. Vorab ist festzuhalten, dass die SAK frühzeitig den Kontakt mit den Verantwortlichen der erwähnten Gemeinden Bad Ragaz und Sargans gesucht hat. Es ging darum, alle möglichen Modelle einer Kooperation mit den örtlichen Anbietern auszuloten. Der Umstand, dass die SAK bei der Erstellung ihres Glasfasernetzes mit der Swisscom kooperiert, ist unter dem Gesichtspunkt der Effizienz zu begrüssen. Es macht, wie das BAKOM zu Recht feststellt, keinen Sinn, dass verschiedene Unternehmen im gleichen Versorgungsgebiet Parallel-Netze aufbauen und so Ressourcen in Infrastrukturen investieren, die bereits bestehen. Dies gilt selbstredend auch in Bezug auf bereits bestehende Glasfaser-Netze. Unter volkswirtschaftlichen und wettbewerblichen Gesichtspunkten kann es jedoch unter Umständen Sinn machen, gleichwohl parallel zu einem bestehenden Glasfaser- oder sonstigen Kabelnetz ein weiteres Netz zu bauen, etwa, wenn der Zugang zum bestehenden Netz für die Dienstleistungsanbieter nicht oder nur eingeschränkt möglich ist (d.h. andere Provider das Netz nicht nutzen können). Bei allen Investitionen in das Glasfasernetz setzt die SAK den Grundsatz des offenen Netzzugangs (open access) um.

Für die Regierung ist in diesem Zusammenhang der Umstand relevant, dass die SAK primär im direkt versorgten Gebiet das Glasfasernetz aufbaut (dazu gehören auch die Gemeinden Sargans und Bad Ragaz). Das bedeutet, dass bestehende Rohranlagen für den Aufbau des Netzes genutzt werden. Im nicht direkt versorgten Gebiet baut die SAK das Glasfasernetz nur auf, wenn eine Gemeinde bewusst eine Partnerschaft mit SAK eingehen will.

5. Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat sich intensiv mit der Entwicklung der Glasfaserinfrastruktur und den verschiedenen Kooperationsmodellen befasst. Eine wettbewerbsrechtliche Beurteilung wäre bei der WEKO zu beantragen. Seitens der SAK wird versichert, dass sich die Vereinbarung mit der Swisscom an die Vorgaben hält, welche die Wettbewerbskommission bei der Überprüfung von verschiedenen Kooperationen der Swisscom mit Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Jahr 2011 aufgestellt hat.
6. Unter welchen Bedingungen die SAK die Glasfaser-Anschlüsse anbietet ist ihre unternehmerische Entscheidung. Nach Angaben der SAK wendet sie den im Jahre 2010 zwischen dem Hauseigentümerverband Schweiz, der Swisscom und einigen grossen EVU verhandelten Anschlussvertrag an. Dieser sieht vor, dass vor dem 1. Juli 2010 bestehende Gebäude kostenlos erschlossen werden, sofern eine Erschliessung für die SAK wirtschaftlich ist und soweit bestehende Kabelträger (Rohrkörper, Leerverrohrungen, Trassees usw.) benutzt werden können. Hinzuweisen ist darauf, dass etwa die Stadt St.Gallen die Erschliessung ihrer Haushalte mit Glasfaser ebenfalls ohne Erhebung von Anschlusskosten bei den Eigentümern durchführt.
7. Seit Beginn des Glasfaser-Engagements der SAK hat sich die SAK um eine sachgerechte Kooperation mit Swisscom bemüht. Während es anfangs danach ausgesehen hatte, dass eine solche Kooperation nicht zustande kommt, hat sich nun doch eine Zusammenarbeit ergeben. Dies entspricht den Ausführungen in Ziff. 4, wonach Parallelnetze unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in der Regel nicht zu befürworten sind. Die Kooperation von SAK und Swisscom richtet sich nach dem Multifasermmodell. Dabei bleibt die Wahlfreiheit der Kunden zwischen verschiedenen Dienst Anbietern vollumfänglich erhalten.
8. Aus Sicht des Service public und der Förderung der Standortqualität ist eine Kooperation zwischen SAK und der Swisscom nicht zu beanstanden. Daher besteht aus Sicht der Regierung kein Anlass, die SAK zu einer Kurskorrektur in dieser Sache zu bewegen.