

Telekom-Bonus statt Schuldenabbau? Zur möglichen Verwendung von Lizezeinnahmen

Von Tilman Slembeck und Manuel Ammann*

Die jüngsten Versteigerungen von staatlichen Telekommunikations-Lizenzen haben einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen. In der Öffentlichkeit werden Verfahren und Ergebnis solcher Auktionen unterschiedlich beurteilt. Es wird befürchtet, die Preise für einzelne Lizenzen seien zu hoch gewesen und müssten letztlich vom Kunden bezahlt werden. Zudem wird über die sinnvolle Verwendung der zusätzlichen Einnahmen des Staates diskutiert. Als neuer Vorschlag wird hier ein sogenannter Telekom-Bonus propagiert.

In der Schweiz werden wie in anderen europäischen Staaten auch *Lizenzen* für knappe Funkfrequenzen über *Auktionen* vergeben. Jene für Frequenzen für den Wireless Local Loop haben dem Bund Einnahmen von 582 Mio. Fr. gebracht, jene von Frequenzen für die dritte Mobilfunk-Generation kommen im Herbst zur Versteigerung. Grundsätzlich werden dabei *knappe Güter* dem *Meistbietenden* verkauft. Der Auktionsgewinner ist bereit, dafür zu zahlen, weil er sich danach in einem Markt mit beschränkter Konkurrenz bewegen kann und einen entsprechend guten Gewinn erwartet. Dieser potenzielle Mehrverdienst wird durch den Staat über die Auktion abgeschöpft und verhilft diesem zu unerwartet hohen Einnahmen. Was hat damit zu geschehen?

Eine zusätzliche Steuer für den Staat?

Grundsätzlich könnten die zusätzlichen Einnahmen in allgemeine oder zweckgebundene Bundesmittel fließen oder zur Abtragung der Bundesschulden dienen. Beide Varianten sind aber problematisch, da sie den Spardruck verringern bzw. – im Falle der Ausweitung der Bundesmittel – die Staatsquote erhöhen. Hinzu kommt, dass die Kosten für die auktionierten Lizenzen wie eine Steuer auf den angebotenen Leistungen wirken. Selbst wenn die Einnahmen zum Schuldenabbau verwendet werden, kommt es zu einer Umverteilung zulasten der Investoren und Konsumenten dieser Leistungen. Eine solche *zusätzliche Belastung* und damit Benachteiligung von Kommunikationsdienstleistungen scheint weder im Vergleich mit anderen Konsumarten noch mit Blick auf die zentrale Bedeutung der Informationstechnologie für die internationale Positionierung des Standorts Schweiz wünschbar.

Der Verzerrung könnte indessen durch eine Ausschüttung der Einnahmen der Auktion *direkt*

an die Konsumenten entgegengewirkt werden. In Analogie zum sogenannten Öko-Bonus könnten die Einnahmen als Telekom-Bonus rückerstattet werden. Dazu ist ein administrativ einfaches Verfahren zu wählen, bei dem über die gesamte Laufzeit der Lizenzen hinweg ein bestimmter Teil der staatlichen Lizezeinnahmen nach Massgabe des individuellen Konsums an die Kunden zurückbezahlt bzw. ihnen von den Telekommunikationsgesellschaften per Ende Jahr gutgeschrieben wird. Damit wird – sofern die Kunden den gesamten Auktionserlös (abzüglich administrativer Kosten) zurückerhalten – der Konsum der entsprechenden Leistungen weitestgehend von den *verzerrenden* Abgaben für die Lizenzen befreit.

Belastung von Konsument und Investor

Hierzu ist anzumerken, dass die Konsumenten auch ohne Bonus-System *nicht die ganze Last* der Lizenzkosten zu tragen haben, sondern diese Last mit den Investoren *teilen*. Eine vollständige Überwälzung dieser Kosten wäre nämlich nur denkbar, wenn die Oligopolisten in der Lage wären, den Wettbewerb auszuschalten und wenn die Konsumenten in ihrem Nachfrageverhalten nicht auf Preisänderungen reagierten. In diesem Falle würden die Konsumenten unter Anwendung des Bonus-Systems vollständig kompensiert. Sofern es den Wettbewerbsbehörden aber gelänge, Preis- und Mengenabsprachen wirksam zu verhindern, wäre es sogar möglich, dass die Konsumenten durch einen Telekom-Bonus *überkompensiert* würden, weil dieser höher sein kann als der überwälzbare Anteil der Lizenzkosten.

Auf den ersten Blick mag eine solche Überkompensation der Konsumenten aus Sicht der Telekom-Anbieter wenig wünschenswert erscheinen, doch sind es letztlich ihre Kunden, die davon profitieren – und damit doch wieder sie. Dagegen profitieren die Anbieter bei einer fiskali-

schen Verwendung der Auktionseinnahmen höchstens indirekt auf Grund möglicher allgemeiner Steuerreduktionen. Aus wohlfahrtstheoretischer Warte wäre eine «übermässige» bzw. «überkompensierende» Gewinnabschöpfung nur abzulehnen, wenn es sich um einen hoheitlichen Eingriff (eine eigentliche Steuer) handelte. Da die Bieter die Lizenzkosten in der Auktion aber selbst festlegen, können sie gegenüber einer Rückerstattung an ihre Kunden kaum Einwände haben.

Ein Telekom-Bonus müsste so ausgestaltet sein, dass alle Kunden pro ausgegebenen Franken für Telekommunikation *denselben Anteil* zurückerstattet erhielten, unabhängig davon, bei welcher Gesellschaft sie Kunde sind. Der rückerstattete Anteil könnte durchaus jedes Jahr unterschiedlich hoch ausfallen. Würden die UMTS-Konzessions-einnahmen beispielsweise ab 1. Januar 2003 linear über die gesamte Restlaufzeit der Konzession ausgeschüttet, stünde also jedes Jahr derselbe Betrag für eine Rückvergütung zur Verfügung, so kämen aller Voraussicht nach die Kunden der ersten Jahre in den Genuss von höheren Rückerstattungssätzen als die Kunden späterer Jahre, da sich die Umsätze über die Zeit vermutlich erhöhen dürften. Die dadurch resultierende indirekte Förderung der Technologie während der Anfangszeit ist nicht unbedingt ein Nachteil.

Schwierig voraussagbare Auswirkungen

Ein Telekom-Bonus käme indessen voraussichtlich nicht nur den Konsumenten zugute, sondern müsste – im Oligopol – von diesen wohl mit den Anbieter-Firmen *geteilt* werden. Die Telekommunikationsanbieter dürften nämlich versuchen, den ausgeschütteten Bonus über höhere Preise zum Teil wieder abzuschöpfen. In welchem Ausmass eine solche *Abschöpfung* möglich ist, hängt von der Wettbewerbsintensität ab, deren Sicherung Aufgabe der Wettbewerbsbehörden ist. Wenn die Konsumenten wissen, dass sie am Ende des Jahres einen Bonus ausbezahlt erhalten werden – selbst wenn sie dessen Höhe nicht genau kennen –, sind sie eher gewillt, einen höheren Preis für dieselbe Dienstleistung zu bezahlen, als wenn kein Bonus zu erwarten wäre. Daraus zu schliessen, der Bonus sei unwirksam, weil er nur den Lizenzinhabern zugute komme, wäre trotzdem nicht korrekt. Da die Firmen erwarten, einen Teil des Bonus in der Zukunft abschöpfen zu können, werden sie tendenziell gewillt sein, höhere Preise für die Konzessionen zu bezahlen. Ausserdem werden die Konsumenten nicht bereit sein, ihren ganzen Bonus aufzugeben.

Im Gleichgewicht würde eine Situation herr-

schen, in der Konsumenten und Anbieter den Bonus unter sich aufteilen. Die Telekommunikationsanbieter werden zwar einen Teil des für die Konsumenten gedachten Bonus über höhere Preise wieder «zurückholen» können, sie werden aber im Wissen um diese Möglichkeit tendenziell bereit sein, höhere Konzessionspreise zu bezahlen. Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Bonus im Normalfall ohnehin nur einen Teil der Oligopol-Rente an die Konsumenten zurückerstatten kann, weil der andere Teil der Oligopol-Rente bei der Auktion nicht abgeschöpft werden kann, sondern in der Form der beschriebenen Risikoprämie beim Konzessionsinhaber verbleibt. Andererseits können im Normalfall die Telekommunikations-Anbieter nicht die gesamten Kosten der Konzession den Kunden überwälzen, sondern tragen einen Teil der Kosten selbst.

Weniger verzerrende Nebenwirkungen

Insgesamt brächte das vorgeschlagene System auch bei einer Aufteilung des Bonus zwischen Konsumenten und Anbietern *wesentliche Vorteile* gegenüber dem Status quo, weil die Zuteilung an die Meistbietenden weitgehend ohne verzerrende Nebenwirkungen erreicht würde. Zugleich wird die Rolle der Wettbewerbsbehörden bei der Überwachung von Oligopolen deutlich. Besonders in einem kleinen Land wie der Schweiz, wo manche Märkte eine im internationalen Vergleich geringe Grösse aufweisen und es deshalb häufiger zu Oligopol-Situationen kommt, ist diese Rolle ausserordentlich gross und bedeutsam.

Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, die Einnahmen solcher Auktionen im Rahmen eines Bonus-Systems an die Nutzer der Telekommunikationsdienstleistungen zurückzuführen, weil die zusätzlichen Staatseinnahmen andernfalls zu einer Erhöhung der *Staatsquote* bzw. einer Minderung des *Spardrucks* führen und weil die Lizenzkosten *verzerrend* auf den Konsum von und die Investition in solche Leistungen wirken. Von der Möglichkeit, dass für auktionierte Lizenzen zu hohe, betriebswirtschaftlich unrentable Preise bezahlt werden, sind für die Kunden keine negativen Auswirkungen zu erwarten. Die Folgen solcher Management-Fehler werden letztlich von den Investoren getragen und schlagen sich in den Aktienkursen nieder.

Ein hauptsächliches Hindernis für die Einführung des hier vorgeschlagenen Bonus-Systems dürfte sein, dass *die Politik* bereits Vorstellungen über die Verwendung der unverhofften Mehreinnahmen entwickelt hat. Vor dem Hintergrund dieses «Glücksfalls» wird gerne vergessen, dass mit

den Auktionen eigentlich *ein Allokationsziel* und nicht ein fiskalisches Ziel verfolgt wird. Auch handelt es sich nur vermeintlich um eine «doppelte Dividende», weil durch die Lizenzkosten eine zusätzliche Belastung der Branche und somit eine ungewollte Verzerrung entsteht. Dies scheint all jenen nicht bewusst zu sein, die sich lediglich über die zusätzlichen Einnahmen freuen, aber nicht im

Traum daran denken würden, die Branche durch eine spezielle Telekommunikations-Steuer zu belasten. Genau dies geschieht aber, wenn die Einnahmen nicht im Sinne des vorgeschlagenen Bonus-Systems rückerstattet werden.

* Die Autoren sind Dozenten für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen.