

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 114
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Per Email an: 114-postfach@bnetza.de

**Mitteilung Nr. 446/2008 – Anhörung zum Thema regional differenzierte
Regulierung im Rahmen der Marktdefinition und Marktanalyse des
Marktes Nr. 5 (Breitbandzugang für Großkunden/Bitstromzugang)**

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Berlin, den

30.09.2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

die BNetzA hat in der Mitteilung Nr. 446/2008 (Amtsblatt 16/2008 vom 27.08.2008, S. 2110 f) eine Anhörung zum Thema regional differenzierte Regulierung im Rahmen der Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes Nr. 5 (Breitbandzugang für Großkunden/Bitstromzugang) veröffentlicht. Antworten und Stellungnahmen sollten bis zum 30.09.2008 eingereicht werden. Diese Möglichkeit nimmt die IEN hiermit gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Vor dem Hintergrund der Entscheidungen der britischen und österreichischen Regulierungsbehörden, welche sich im Rahmen der Bitstromzugangsregulierung für regionale Differenzierungen bei der Regulierung entschieden haben, sowie des Positionspapiers der ERG und den aktuellen Erwägungen der EU-Kommission, untersucht nunmehr auch die BNetzA die Frage der regional differenzierten Regulierung in Deutschland für diesen Markt.

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt Telecom
Orange Business
Verizon Business

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRER

RA Jan Mönikes

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Felix Müller
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

Die IEN begrüßt zunächst grundsätzlich den Ansatz der BNetzA, die Entscheidungen anderer nationaler Regulierungsbehörden sowie die Erwägungen der ERG und der EU Kommission zum Anlass zu nehmen, nunmehr dieselbe Fragestellung für Deutschland zu diskutieren. Eine solche Herangehensweise stellt einen wesentlichen Schritt zur Harmonisierung der Vorleistungsregulierung für pan-europäische Endnutzermärkte dar, welche für die IEN-Mitgliedsunternehmen von essentieller Bedeutung ist.

Allerdings bedarf es hinsichtlich der Auswirkungen geographischer Differenzierung bei der Regulierung der sorgfältigen Erörterung, inwieweit eine solche auf den betroffenen Märkten tatsächlich angebracht und im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Netze auch nachfragegerecht ist. Die IEN möchte insbesondere zu bedenken geben, dass die BNetzA den bisherigen Markt 12 für Bitstromzugang in Deutschland richtigerweise in zwei Submärkte, einerseits ATM-Bitstromzugang (Layer 2-Bitstromzugang) und andererseits IP-Bitstromzugang (Layer 3-Bitstromzugang), unterteilt hat¹. Dies trägt den unterschiedlichen Anforderungen der Nachfrager an unterschiedliche Serviceparameter Rechnung. Gerade diejenigen Nachfrager, die gezielt Dienstleistungen für Unternehmenskunden anbieten, sind zwingend auf konstante Qualitäten der Vorleistungsprodukte angewiesen. Vor diesem Hintergrund kann es im Rahmen der anstehenden Marktuntersuchung nicht ausreichen, lediglich einen Bitstrommarkt zu betrachten und ggf. zu regionalisieren - es müssen vielmehr zwei unterschiedliche Märkte für den Bitstromzugang untersucht und für den Fall des Ergebnisses der Notwendigkeit regionalisiert werden.

Vor diesem Hintergrund möchte die IEN klarstellen, dass im Unterschied zu Layer 3-Bitstromzugang die abgeleitete Nachfrage für Layer 2-Bitstromzugang, welche überwiegend die Geschäftskundentelekommunikation betrifft, zumeist regional übergreifend (national) ist. So ist es für die betreffenden Unternehmen beispielsweise nicht relevant, wie viele Kunden im Einzugsbereich eines HVt angeschlossen werden können, da gerade Unternehmenskunden bundesweit agieren. Eine geographische Marktdiffe-

¹ Soweit in diesem Dokument der Begriff Layer 2-Bitstromzugang verwendet wird, ist damit jede Form von Bitstromzugang gemeint, die eine Kontrolle über die Dienstqualität (QoS) vom Endnutzer bis zum Netzbetreiber erlaubt. In diese Kategorie fallen heute insbesondere ATM- und zukünftig Ethernet-Bitstromzugang. Davon streng zu unterscheiden sind sonstige Bitstromprodukte (non-QoS-Bitstromzugänge) auf Layer 3 des OSI-Modells, zum Beispiel IP). Diese dienen einem anderen Kundenkreis sowie Verwendungszweck und befriedigen eine vollständig andere Nachfrage.

renzung birgt für diese Nachfragergruppe, und damit auch für die Anbieter, das Risiko, dass Differenzierungen in den Regionen zwischen den Quality-of-Service (QoS) Parametern die Folge sind und mithin die Anbieter daran gehindert sind, national einheitliche Produkte für einen national agierenden Endnutzer anzubieten.

Die IEN möchte die BNetzA daher dringend bitten, die Unterscheidung zwischen Privat- und Geschäftskundenvorleistungen auch bei der Untersuchung der Möglichkeiten regionaler Differenzierung nicht aus dem Blickfeld zu verlieren.

Des Weiteren möchte die IEN darauf hinweisen, dass die Möglichkeit des Bezugs von Bitstromzugangprodukten auf dem deutschen Markt erst seit sehr kurzer Zeit besteht. Die Überprüfungsverfahren zu den Standardangeboten auf beiden Märkten (BK3-07-008/BK3a-06-045) wurden erst im Jahr 2008 abgeschlossen. Das Entgeltverfahren für den Zugang zu IP-Bitstrom (BK3c-08-004) wurde im Juli 2008 beendet, die Verpflichtete hat im August 2008 einen Antrag auf Genehmigung weiterer Entgelte gestellt (BK3a-08-086). Die Einleitung des Entgeltverfahrens im Bereich ATM-Bitstrom wird derzeit gerade erst geprüft. Schließlich wird die Implementierung des IP-Bitstromzugangs derzeit auch durch nach wie vor bestehende technische Mängel (z.B. fehlende Schnittstellen) zwischen der Verpflichteten und den Nachfragern der Bitstromprodukte weiter verzögert. Infolge der Tatsache, dass bislang insgesamt weniger als fünfzigtausend Anschlüsse auf dem Markt existieren, kann eine Analyse über die Auswirkungen noch zu keinen sachgerechten Ergebnissen führen.

Eine Regionalisierung der Regulierung wird vor dem Hintergrund der bisherigen Dauer der Implementierung von Bitstromzugang auch das Risiko der Verzögerung der Implementierung weiterer Bitstromprodukte mit sich bringen. Zu befürchten stehen insbesondere verlängerte Bearbeitungszeiten für die teilregulierten Nationalmärkte, was einen erheblichen administrativen Aufwand bedeutet.

Dies vorangestellt, erachtet die IEN eine regionale Differenzierung auf den Märkten für Bitstromzugang zum gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht, da die Auswirkungen der Implementierung der Produkte derzeit noch nicht erkennbar sind. Für verfrüht erachtet die IEN eine regionalisierte Marktbeurteilung auf den Bitstrommärkten auch deshalb, weil sich mit dem HVt-Rückbau der DTAG ihre faktischen Grundlagen in den nächsten Jahren erheblich und nachhaltig ändern werden.

Sollte die BNetzA dennoch eine geographische Betrachtungsweise erwägen, so sollte diese mit Augenmaß und unter Berücksichtigung der bestehenden Trennung der Märkte erfolgen.

II. Zu den Fragen im Einzelnen

1. Es ist wahrscheinlicher, dass bei einer regional differenzierten Regulierung (im Folgenden kurz Regionalisierung) vor allem Ballungsräume jene Regionen sein werden, in denen ggf. zukünftig von einer Regulierung abgesehen wird. Welche Auswirkungen wird dies nach Ihrer Meinung auf den Wettbewerb, insbesondere Infrastrukturwettbewerb, in diesen Regionen haben? Welche Bedeutung hat dies in Gebieten mit Glasfaserinfrastrukturausbau näher zum Endkunden?

Aus Sicht der IEN sind die von der BNetzA aufgeworfenen Fragen in jedem Fall zweigeteilt zu beantworten. Bei der Beantwortung ist regelmäßig zu unterscheiden, welche Auswirkungen auf dem Layer 3-Bitstrom-Markt und auf dem Layer 2- Bitstrom-Markt zu erwarten sind.

Auch wenn sich diese Herangehensweise denknotwendig daraus ergibt, dass die BNetzA in ihrer bisherigen Marktanalyse diese beiden Bitstrommärkte unterschieden hat, erachtet die IEN einen Hinweis hierauf als wichtig, da sich bei der Betrachtung der Fragen durchaus unterschiedliche Aspekte für die verschiedenen Bitstrommärkte ergeben.

Dies vorausgeschickt, ist aus Sicht der IEN Folgendes anzumerken: Die Regionalisierung in der beschriebenen Art wird, jedenfalls im Bereich des Layer 3-Bitstrommarktes, nicht ohne Auswirkungen auf den Infrastrukturausbau in der Fläche bleiben. In diesem Zusammenhang wird wohl davon ausgegangen werden können, dass die DTAG ihre aus der Deregulierung zurückerhaltene Preissetzungsfreiheit wahrscheinlich zur Senkung der Preise der von ihr angebotenen Vorleistungsprodukte im Bereich Layer 3-Bitstrommarkt nutzen wird. Damit wird eine konsistente Entgeltfestsetzung im Sinne des § 27 TKG im Vergleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einfacher.

Um eine solche konsistente Entgeltfestlegung, jedenfalls aus ökonomischer Sicht, weiterhin zu gewährleisten, wäre zu erwarten, dass der regulierte Preis der TAL in den Ballungszentren gesenkt, in der Fläche jedoch erhöht werden müsste. Die Preise für Telekommunikation werden in den Ballungszentren, soweit sie die Nachfrage von Verbrauchern deckt, daher ten-

denziell eher sinken als steigen. Es kann also mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass die DTAG die Entgelte für ihre Layer 3-Bitstrom-Vorleistungsprodukte in den Ballungszentren absenken wird. Letztendlich sind die Auswirkungen der Regionalisierung auf den Infrastrukturausbau in den Ballungszentren vor diesem Hintergrund der Aufhebung der Tarifeinheit im Raum (vgl. dazu die Ausführungen zu Frage 4) präzise zu ermitteln.

Hierbei ist allerdings noch einmal auf den Unterschied zwischen dem Markt für Layer 3-Bitstromzugang und dem Markt für einen hochqualitativen Layer 2-Bitstromzugang hinzuweisen. Auf dem vorrangig auf Endkunden fokussierenden Markt für Layer 3-Bitstromzugang würden sinkende Entgelte den weiteren Infrastrukturausbau alternativer Anbieter möglicherweise behindern und bereits getätigte Investitionen entwerten, da diese aufgrund eines höheren Entgeltniveaus kalkuliert wurden, welches nun nicht mehr zu realisieren wäre. Der Markt für Layer 2-Bitstromzugang würde aus Sicht der IEN allerdings nicht zwingend beeinträchtigt werden, da die sinkenden Entgelte für Anschlussleitungen für die Nachfrager hochqualitativer Breitbanddienste nur eine untergeordnete Relevanz besitzen. Hier zählen neben dem eigentlichen Vorleistungspreis sehr stark auch die zusätzlichen Dienste und Services, die einem Unternehmenskunden angeboten werden. Eine Absenkung der Vorleistungspreise in diesem Segment würde insoweit von allen Marktteilnehmern sicherlich begrüßt werden, sie ist aber – im Gegensatz zum Privatkundenmarkt – an dieser Stelle wenig wahrscheinlich. Die Auswirkungen im Bereich Infrastrukturwettbewerb auf den auf Unternehmenskunden fokussierenden Layer 2-Bitstrom-Markt sind von daher eher als gering einzustufen. Die von der BNetzA eingangs beschriebene Inhomogenität des Marktes ist mithin nur im Bereich des Layer 3-Bitstrom-Marktes zu konstatieren, da im Bereich des Layer-2-Bitstrommarktes die Preise aus den o.g. Gründen nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Preisen der TAL stehen.

Aufgrund der allgemeinen Fragestellung, die auch nicht zwischen verschiedenen Bitstrommärkten differenziert, ist eine detailliertere Antwort gerade aus Sicht der Unternehmenskundenanbieter zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich. Hierzu bedürfte es vielmehr weiterer gesicherter Erfahrungen über die Auswirkungen und Wirksamkeit der in diesem Bereich auferlegten Regulierungsmaßnahmen, verbunden mit klaren Hinweisen darauf, wie sich vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Netzbbaus hin zu einem NGN die Netzstruktur der Anbieter einschließlich der DTAG entwickeln wird. Hierzu liegen gegenwärtig aber keine gesicherten Erkenntnisse vor, die in die Beantwortung der Frage einfließen könnten.

2. Sind Sie der Meinung, dass eine Regionalisierung im oben beschriebenen Sinne Auswirkungen auf den Infrastrukturausbau in der Fläche haben wird? Wenn ja, beschreiben Sie bitte die von Ihnen erwarteten Auswirkungen.

Ebenso wie in Frage 1 ist auch hier anzumerken, dass die Regionalisierung in der beschriebenen Art wohl jedenfalls im Bereich des Layer 3-Bitstrom-Marktes nicht ohne Auswirkungen auf den Infrastrukturausbau in der Fläche bleiben wird. Es gelten dabei zunächst die zu Frage 1 gemachten Ausführungen. Tendenziell werden die Preise für Telekommunikation, soweit sie den Bedarf von Verbrauchern deckt, auf dem Lande demnach eher steigen als sinken. Es ist insoweit wiederum nicht unwahrscheinlich, dass die DTAG die Entgelte für ihre Vorleistungsprodukte in der Fläche erhöhen wird. Dadurch würden nicht zuletzt weitere Marktzutritts Hindernisse für Wettbewerber auf den Verbrauchermärkten geschaffen, da diese aufgrund der geringeren Kundendichte auf dem Land und den damit insbesondere verbundenen größeren Leitungslängen einen höheren Kapitalbedarf hätten. Darüber hinaus würden sie einen größeren Zeitraum als bisher geplant benötigen, um die getätigten Investitionen zu amortisieren. Die Folge der erwarteten Preissenkungen in den Ballungszentren (vgl. dazu Ausführungen zu Frage 1) wäre daher ein Rückgang der Investitionen, insbesondere in den weiteren Ausbau der für ein Layer 3-Bitstromprodukt notwendigen Breitbandinfrastruktur in der Fläche. Es steht zu erwarten, dass durch die Regionalisierung der weitere Ausbau bestehender Infrastruktur in der Fläche zunehmend unwahrscheinlicher erscheint. Ebenso wenig ist der Aufbau alternativer Infrastruktur, etwa in Form einer reinen Glasfaserinfrastruktur, wahrscheinlich. Es ist aber anzumerken, dass die hiermit verbundene Festigung des Anschlussmonopols der DTAG offensichtlich im Widerspruch zu der politisch angestrebten Versorgung mit entsprechenden Breitbandzugangprodukten gerade auch der Fläche stehen wird. Vor dem Hintergrund der regional differenzierten Regulierung ist daher sorgsam zu prüfen, ob diese Ziele kurz- bzw. mittelfristig überhaupt noch realisierbar wären, oder ob von ihnen abgewichen werden muss.

Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass bei der Einführung einer Regionalisierung die Transaktionskosten für die Nachfrager der entsprechenden Vorleistungsprodukte steigen. Für Nachfrager eines bundesweit verfügbaren Vorleistungsproduktes wird eine preisliche Differenzierung der Entgelte daher eine untergeordnete Rolle spielen und gegebenenfalls in einer Mischkalkulation aufgehen, wobei diese für den Layer 3-Bitstrom-Markt einen anderen Anstieg haben dürfte als für den Layer 2-Bitstrom-Markt. Ebenso ist anzumerken, dass ein Ende dieser Mischpreiskalkulation nicht a priori nachteilige Auswirkungen haben muss. Der Markt für Layer 2-

Bistromzugang würde an dieser Stelle wiederum aus Sicht der IEN allerdings eher weniger beeinträchtigt werden, da die steigenden Entgelte für Anschlussleitungen für die Nachfrager hochqualitativer Breitbanddienste neben anderen Faktoren wie Qualität und Service nur eine untergeordnete Relevanz besitzen. Dies begründet sich damit, dass neben dem eigentlichen Vorleistungspreis auch die zusätzlichen Dienste und Services, die einem Unternehmenskunden angeboten werden, Einfluss auf das Preisgefüge haben (siehe dazu auch bereits die Ausführungen zu Frage 1).

3. Erwarten Sie, dass Regionalisierung Auswirkungen auf die Erschließung bisher nicht DSL-versorgter Gebiete haben wird? Wenn ja, welche?

Auch an dieser Stelle ist zu erwarten, dass die Regionalisierung in der beschriebenen Art nicht ohne Auswirkungen auf die Erschließung bisher nicht DSL-versorgter Gebiete bleiben wird. Es gelten dabei zunächst die zu Frage 1 und 2 gemachten Ausführungen entsprechend.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass höhere Preise in der Fläche es zum einen für die entsprechenden Anbieter einfacher machen, kostendeckende Produkte am Markt zu platzieren; andererseits besteht auch die Möglichkeit, dass durch die damit verbundene Anhebung der Preise für die entsprechenden Produkte im Vergleich zu den Ballungszentren ein Preisniveau erreicht wird, welches jenseits von dem liegt, welches die (privaten End-)Kunden zu zahlen bereit sind. Die IEN geht davon aus, dass es Unternehmenskunden geben wird, denen es neben dem Preis auf andere Servicemerkmale als auf die reine Bereitstellung des nachgefragten Breitbandproduktes ankommt, und der Preis insoweit nur eine sekundäre Rolle spielt. Andererseits besteht jedoch das Risiko, dass eine Schwelle erreicht wird, die jenseits von dem liegt, was ein Verbraucher für eine entsprechende TK-Leistung zu zahlen bereit ist oder überhaupt in der Lage ist aufzuwenden. Damit ist der weitergehende Erfolg eines Massenproduktes im Bereich des Layer 3-Bitstrom-Marktes fraglich, was dazu führen wird, dass die in Frage kommenden Infrastrukturanbieter sich mit entsprechenden Investitionen für entsprechende Vorleistungsprodukte für den Layer 3-Bitstrom-Markt eher schwer tun dürften.

Zuletzt erlaubt sich die IEN abermals die Anmerkung, dass diese Frage die Belange von Unternehmenskunden bzw. von Anbietern von TK-Dienstleistungen weitgehend unberücksichtigt lässt. Es soll daher noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die im Rahmen dieser Untersuchung gefundenen Ergebnisse sich primär auf Layer 3-Bitstromzugang beziehen und damit auf den klassischen Endkundenmarkt fokussieren. Die

Fragestellung der BNetzA impliziert aber keine ausdrückliche Berücksichtigung des für die IEN-Unternehmen überaus wichtigen Marktes für hochqualitativen Bitstrom auf Layer 2-Ebene. Insofern müsste die BNetzA hier eine gesonderte Betrachtung anstellen.

4. Glauben Sie, dass Regionalisierung Auswirkungen auf die Tarifeinheit im Raum hat? Wenn ja, geben Sie bitte an, welche Wirkungen Sie erwarten.

Bei den Endnutzerpreisen ist die so genannte „Tarifeinheit im Raum“ kein Selbstzweck, sondern die Bezeichnung für eine Gesamtheit von primär politischen Willensbekundungen und Bestrebungen, die Privatisierung des Fernmeldemonopols ohne negative Auswirkungen auf die Versorgung der Endnutzer in ländlichen Regionen zu gestalten. Der Forderung nach Tarifeinheit im Raum lag seinerzeit die Befürchtung zugrunde, dass Wettbewerber wie Ex-Monopolist wenig Interesse an der Versorgung der Region haben würden, so dass eine Differenzierung der Endnutzerentgelte zwischen Stadt und Land aufgrund unterschiedlicher Kosten und unterschiedlicher Wettbewerbsintensität zu befürchten sei. Von diesem politischen Grundsatz ausgehend wurden regionale Differenzierungen in der Regulierungspolitik der letzten zehn Jahre weitgehend ausgeblendet.

a) Endnutzerebene

Auf Endnutzerebene festzustellen ist insoweit zwar, dass die Forderung nach bedingungsloser „Tarifeinheit im Raum“ in dieser Form wohl zwischenzeitlich überholt ist.

Zum einen führt die Wettbewerbsentwicklung dazu, dass jedenfalls in den Geographien, in denen Wettbewerber sich mit Angeboten entlang der Breitband-Wertschöpfungskette an Endnutzer wenden, die Tarifeinheit faktisch bereits dadurch aufgehoben ist, dass alternative Anbieter den Exmonopolisten unterbieten. Im Ergebnis zahlen Kunden in der Region damit bereits heute mehr für ihren Breitbandanschluss als Kunden in Ballungsgebieten.

Zum zweiten zeigt die unter dem Schlagwort „weiße Flecken“ bekanntgewordene Debatte um die mit Breitband unversorgten Flächen in Deutschland gegenwärtig, dass das Interesse ländlicher Regionen sich von der Entgelthöhe weg verlagert hin zur vorgelagerten Frage des Versorgungsgrades. In der Sache tangiert diese Frage mehr die Verfügbarkeit eines erschwinglichen „Universaldienstes“ als die Frage, ob das Leben auf dem Lande teurer sein darf als in der Stadt.

b) *Vorleistungsebene*

Jedenfalls aber auf der Vorleistungsebene ist die Frage nach räumlich differenzierten Entgeltstrategien („Tarifeinheit der Vorleistungsentgelte“) im vorliegenden Kontext außerordentlich relevant – zumal die Tarifeinheit im Raum auf Vorleistungsebene im Hinblick auf geringere Transaktionskosten nicht ohne Wert ist.

Um die Tarifeinheit im Raum zu gewährleisten, setzte die BNetzA im letzten Jahrzehnt für alle Vorleistungsprodukte bundeseinheitliche Entgelte fest. Insbesondere verzichtete sie darauf, bei der Kalkulation der Kosten für Teilnehmeranschlüsse eine Differenzierung zwischen Ballungsräumen und ländlichen Regionen vorzunehmen. Denn eine solche Differenzierung hätte wahrscheinlich ergeben, dass die Kosten der Teilnehmeranschlussleitung (aufgrund kürzerer Leitungslängen, höherer Kundendichte und damit verbundener Skalenvorteile) in Ballungsräumen geringer als auf dem Land sind.

Die politisch gewollte „Einheitspreisbildung“ führte also in der Vergangenheit dazu, dass die Vorleistungsnachfrager in Ballungsräumen für die TAL bislang Entgelte über den dortigen Kosten, auf dem Land hingegen unter den Kosten bezahlen. Fiele die bisherige Durchschnittsentgeltbildung zwischen Stadt und Land durch Aufgabe der Tarifeinheit im Raum auf Vorleistungsebene, so könnte die DTAG ihre Preise nunmehr im Ballungsgebiet auf das (dortige) Kostenniveau senken, um damit den Ausbau eigener FTTx-Strukturen alternativer Netzbetreiber sowie den intermodalen Wettbewerb durch Breitbandkabel zu beeinträchtigen. Umgekehrt könnte sie in der Region die Vorleistungspreise erhöhen, um damit zusätzliche Markteintrittshindernisse für Wettbewerber zu schaffen.

Mit anderen Worten: Die Regionalisierung der Marktregulierung führt zur Aufgabe der Tarifeinheit im Raum sowohl auf der regionalisierten, wie auch auf allen nachgelagerten Wertschöpfungsstufen. Mit diesem Befund geht eine ganze Reihe von Folgewirkungen einher. Insbesondere sind Entgeltmaßnahmen nach § 31 TKG und Überprüfungen nach § 28 TKG nur noch regionalisiert möglich, wenn der jeweils zugrunde liegende Kostenstapel regionalisierte Elemente beinhaltet. Maßnahmen der Kostenrechnung und der Kontentrennung müssen ebenfalls nicht mehr nur produktspezifisch, sondern vielmehr auch regionalspezifisch erfolgen.

5. Welche ökonomischen Auswirkungen haben nach ihrer Meinung regional differenzierte TK-Entgelte auf der Vorleistungs- und Endkundenebene?

a) *Parameter der „ökonomischen Auswirkungen“*

Aus der Sicht der IEN sind für Nachfrager von Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang folgende Parameter wichtig:

- Preise/Preisstruktur
- Mengen
- Bandbreiten
- Quality of Service
- Integrierte Dienste
- Dienstangebot in der Fläche

Im Hinblick auf die Auswirkungen für die Anreize zum Infrastrukturaus- bzw. -rückbau und somit auf den Wettbewerb zwischen Infrastrukturen verweist die IEN auf die Ausführungen zu den Fragen 1-3.

b) *Eingeschränkte Möglichkeit einer Analyse – insbesondere im Bereich Layer 2-Bitstromzugang wegen Fehlens eines entwickelten Marktes*

Die Extrapolation von Effekten einer regional begrenzten Regulierung von Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang bedingt eigentlich eine modellgestützte, aufwendige Analyse. Erschwert wird die Analyse durch die Tatsache, dass sich zumindest für das Segment Layer 2-Bitstromzugang noch keine Marktstrukturen entwickelt haben. Das regulierte Angebot der DTAG ist erst seit kurzem am Markt verfügbar, von daher können die jetzt vorliegenden Daten im Hinblick auf die Anzahl der Anschlüsse, die Bandbreitenverteilung, die Verteilung der nachgefragten QoS Parameter und die Verteilung der Nachfrage in der Fläche nicht aussagekräftig sein. Hinzu kommt, dass der IEN die Ressourcen für eine modellbasierte Analyse nicht zur Verfügung stehen. An dieser Stelle kann die IEN daher nur auf einige mögliche Effekte hinweisen.

c) *Regionalisiertes Angebot versus nationale Nachfrage nach Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang*

Die IEN möchte einer kurzen Darstellung von möglichen Effekten ihre Einschätzung zu der Struktur der Nachfrage von Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang voranstellen. Eine regionale Aufspaltung der Produkte in-

folge einer partiellen Deregulierung steht einer bestimmten regionalen Struktur der Nachfrage gegenüber, und letztlich müssen Angebot und Nachfrage am Markt zusammenkommen.

Aus Sicht der IEN leitet sich die Nachfrage nach Bitstromzugang aus drei Gruppen von Anbietern von Endkundentelekommunikationsleistungen ab:

- Regional operierende Internet Service Provider und TK-Diensteanbieter
- National operierende Internet Service Provider und TK-Diensteanbieter
- National und international operierende ISPs und TK-Diensteanbieter, hier insbesondere auch die Geschäftskundenanbieter

Die IEN ist der Auffassung, dass es sich bei der abgeleiteten Nachfrage nach Bitstromzugang um eine sich überwiegend auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beziehende Nachfrage handelt. Im Sinne einer geographischen Marktabgrenzung heißt dies nicht, dass für die Nutzer der Telekommunikation die Leistung in verschiedenen Teilen der Bundesrepublik substituierbar ist. Kunden werden keinen Umzug in Kauf nehmen, um von günstigeren Telekommunikationsdienstleistungen zu profitieren. Die Bedienung der Wünsche der Nachfrager in ihrer Gesamtheit macht es notwendig, flächendeckend auf Bitstromzugang zugreifen zu können, denn insbesondere die Nachfrage von Geschäftskunden ist nicht regional fokussiert, sondern wird potentiell in jedem HVT-Einzugsgebiet vorliegen.

Häufig ist es gerade kennzeichnend für Geschäftskundenprojekte in der Telekommunikation, dass sie sich auf Standorte beziehen, die sich über die gesamte Bundesrepublik verteilen können. Eine Vorab-Strukturierung der Kunden und somit auch der angebotenen Produkte nach Regionen ist eben gerade in diesem Segment nicht möglich und wäre sogar kontraproduktiv. Folge ist, dass sich die Nachfrage stets auf einen bestimmten physischen Anschluss bezieht und nicht innerhalb einer geographisch größeren Einheit, wie beispielsweise eines HVT Einzugsbereichs oder gar einer Kommune oder eines Landkreises, flexibel ist. Dies hat zur Folge, dass die Nachfrage nach Telekommunikationsdienstleistungen innerhalb der Bundesrepublik speziell im Bereich der Geschäftskunden in ihren Eigenschaften homogen ist. Entsprechend ist auch die hieraus abgeleitete Nachfrage nach Bitstromzugang in der Fläche als homogen einzuordnen. Aus Sicht der IEN ist es notwendig, dies in der Einschätzung der Frage, ob und in welcher Art geographisch einzelne Märkte zu einem gesamten Markt zusammengefasst werden, voran zu stellen.

d) *Mögliche Auswirkungen von regional differenzierten Preisen auf der Vorleistungsebene Layer 2 Bitstromzugang*

Für eine kurze Analyse der möglichen Effekte trifft die IEN die Annahme, dass eine Regionalisierung zu höheren Preisen im ländlichen Bereich und zu im Vergleich niedrigeren Preisen im städtischen Bereich führen wird. Die Nachfrage wird wie oben beschrieben als national unterstellt. Unterschiedliche Einkaufspreise und Lieferbedingungen (beispielsweise Lieferfristen) führen zu einer Komplikation in der Preis- und Produktgestaltung auf Seiten der Nachfrager nach Layer 2-Bitstromzugang und haben höhere Risiken bei diesen zur Folge. Für eine regional übergreifende Nachfrage müssen die Produkte und Preise klar und einheitlich sein, welches nur mit einem höheren internen Aufwand und mittels dem Kunden anzubietenden Entschädigungsmodellen und einer Mischkalkulation realisierbar ist.

Zu befürchten steht aus Sicht der IEN insbesondere ein struktureller Kostenvorteil der DTAG. Als einziger nationaler Player ist diese in der Lage, die natürlichen Größenvorteile und Verbundvorteile (Nutzung der Systeme für Angebote in regulierten und nicht-regulierten Regionen in den Bereichen Netztopologie (backbone), Informationssysteme (Billing, Bestellung), Marketing, Produktmanagement und Netzmanagement) zum Wettbewerbsvorteil in den verschiedenen nachgelagerten Märkten zu realisieren.

Des Weiteren könnte das Dienstangebot in der Fläche teurer werden. Eine Regionalisierung macht eine zusätzliche Integrationsleistung notwendig, entweder auf Vorleistungsebene (beispielsweise durch third-party Anbieter) oder im eigenen Unternehmen. Mögliche Anbieter einer solchen Integrationsleistung stehen allerdings im strukturellen Kostennachteil zur DTAG, siehe oben. Die Herstellung eines integrierten Angebots ist somit mit einem Kostennachteil gegenüber dem wichtigsten Wettbewerber, der DTAG, verbunden. Dies wird insbesondere für solche Produkte zutreffen, für die die Nachfrage national ist.

Die IEN möchte auch auf die Gefahr des Leverage hinweisen. Aus der bezeichneten Asymmetrie im Vorleistungsbereich ergeben sich Anreize seitens der DTAG als marktmächtiges Unternehmen, die Vorteile auszunutzen und mit gebündelten Angeboten mögliche Wettbewerber aus den nicht-regulierten Märkten zu verdrängen oder ein integriertes Angebot von solchen zu verhindern.

Zudem stellt sich die Gefahr des „Qualitätsverlusts in der Fläche“. Die Regionalisierung der Produkte im Vorleistungsbereich könnte auch Anreize erhöhen, eine Separierung von Regionen mit höherem Anteil von Nachfra-

ge nach QoS Produkten und Regionen mit niedrigerem Anteil von QoS Produkten vorzunehmen. Dies könnte insgesamt eine Verschlechterung im Angebot von reguliertem Layer 2-Bitstromzugang hinsichtlich der QoS Parameter zur Folge haben.

Schließlich weist die IEN auf den möglichen Effekt der Verstärkung des Digital Divide hin. Hinsichtlich der Endkundenmärkte erscheint es der IEN notwendig vorab zu untersuchen, ob auf der Endkundenebene differenzierte Preise auch die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten zwischen Zentren und ländlichen Gebieten im Hinblick auf die Breitbandpenetration, Verfügbarkeit von QoS und Migration zu höheren Bandbreiten verstärken. Denn höhere Preise führen zu geringerer Nachfrage, niedrigere Preise zu einer stärkeren Nachfrage. Eine Regionalisierung der Regulierung setzt unter bestimmten Bedingungen erhöhte Anreize beim regulierten Unternehmen, auch im Endkundenbereich bis zu einem gewissen Grad faktisch von einer einheitlichen Preis- und Produktgestaltung abzurücken. Da im Bereich der Regionen mit weniger dichter Nachfrage kein Mehr sondern eher ein Weniger an Infrastrukturwettbewerb erwartet wird, sollte die Gefahr der zunehmenden Diskrepanz des Zugangs zu digitalen Infrastruktur zwischen den Regionen genauer untersucht werden.

6. Glauben Sie, dass sich Regionalisierung auf einzelne Vorleistungsprodukte der Wertschöpfungskette beschränken lässt (z.B. Verpflichtung zu Bitstromzugang nur in bestimmten Regionen <-> Verpflichtung zum TAL-Zugang weiterhin national)? Welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das Konsistenzgebot?

Die Frage unterstellt, dass die Anwendung oder Beschränkung von Regionalisierung das Ergebnis einer Willensentscheidung ist. Nach Auffassung der IEN ist dies nicht der richtige Ausgangspunkt.

Eine Regionalisierung (egal ob hinsichtlich der Marktdefinition oder der Remedies) ist allenfalls denkbar, wenn auf einem sachlichen Markt regional abgrenzbar unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse bestehen. Insoweit kann Regionalisierung nicht durch die Entscheidung der Regulierungsbehörde herbeigeführt werden, sondern allenfalls am Ende einer gründlichen ökonomischen Analyse der Wettbewerbsverhältnisse stehen. Die Regionalisierung des Wettbewerbs auf einem Markt ist somit Ergebnis des Wettbewerbs, nicht Ergebnis einer Regulierungsentscheidung.

Nach den Art. 7 ff der Rahmenrichtlinie haben alle Marktanalysen die in der Empfehlung 2007/879/EG genannten sachlichen Märkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, zum Ausgangspunkt. Vor dem Hinter-

grund dieser Funktionsweise ist die IEN der Auffassung, dass sich die Regionalisierung (der Marktdefinition oder der Remedies) aufgrund der Funktionsweise des Rechtsrahmens denklogisch zunächst auf einen sachlichen Markt beschränken muss. Denn wenn die in der Empfehlung 2007/879/EG genannten sachlichen Märkte getrennt zu analysieren sind, stellt sich auch die Frage der Regionalisierung auf diesen Märkten getrennt – denn zu analysieren sind die Wettbewerbsverhältnisse (und damit auch die Homogenität der Wettbewerbsverhältnisse) auf den isolierten sachlichen Märkten.

Nicht zu verleugnen ist indes, dass die regionale Differenzierung der Wettbewerbsverhältnisse (und in der Folge der Regulierungsmaßnahmen) auf einem Vorleistungsmarkt unweigerlich auch Auswirkungen auf die nachgelagerten Märkte in derselben Wertschöpfungskette hat. Mit anderen Worten: Werden Vorleistungsmärkte regionalisiert reguliert, so verändern sich nahezu zwangsläufig die Wettbewerbsverhältnisse auf den nachgelagerten Stufen der Investitionsleiter.

Dies hat Auswirkungen auf das Prüfungsprogramm der Regulierungsbehörde: Weil der EU-Rechtsrahmen die nationalen Regulierungsbehörden dazu zwingen sollte, in ihrer Marktanalyse auch die mutmaßliche Entwicklung über die nächsten zwei Jahre zu antizipieren, muss die Regulierungsbehörde bei der Analyse der nachgelagerten Märkte den Einfluss der potentiellen Regionalisierung auf vorgelagerten Marktstufen berücksichtigen.

Dies zwingt dazu, die Marktanalyse entlang der Wertschöpfungskette der Breitband-Vorleistungsprodukte aufzubauen (KVz-Zugang vor Teilnehmeranschlussleitung vor ATM-Bitstrom vor IP-Bitstrom vor Wholesale Internet Access vor DSL-Resale vor xDSL-Retail). Dies gilt auch, weil das Konsistenzgebot des § 27 Abs. 2 TKG nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte dazu zwingt, die Gesamtheit der Entgeltmaßnahmen aufeinander abzustimmen – was aber nur funktioniert, wenn bei der Überprüfung der Entgelte auf nachgelagerter Wertschöpfungsstufe bereits klar ist, wie die Einkaufsbedingungen auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen sich darstellen.

Dies vorausgeschickt lautet die Antwort: Ja, aber nur unidirektional. Wird ein Markt regionalisiert, so müssen zwangsläufig auch alle nachgelagerten Märkte regionalisiert betrachtet werden. Für vorgelagerte Märkte gilt dies nicht.

7. Für die Abgrenzung subnationaler Märkte können Kriterien wie etwa politische Gemeindegrenzen, die Netzstruktur des Incumbents (Ortsnetz, Hauptverteiler) oder aber das Vorhandensein weiterer Netz-

infrastrukturen in Frage kommen. Wie bewerten Sie diese unter dem Gesichtspunkt der Operationalisierbarkeit?

Seite 15 | 22
30.09.2008

Die Definition von Märkten durch die nationalen Regulierungsbehörden folgt dem Prüfungsprogramm des Art. 15 RRL und den auf dieser Basis erlassenen Leitlinien zur Marktanalyse und zur Bewertung beträchtlicher Marktmacht (veröffentlicht als Mitteilung 2002 C 165/03, Abl. 165/2002, Seite 6 ff).

Die Abgrenzung subnationaler regionaler Märkte muss als Unterfall der räumlichen Marktabgrenzung somit anhand der in Ziffer 55 ff der Leitlinien genannten Kriterien erfolgen. Hiernach ist von der nationalen Regulierungsbehörde die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen auf dem fraglichen sachlich relevanten Markt unter maßgeblicher Berücksichtigung des SSNIP-Tests zu ermitteln.

Insoweit ist zu fragen, welche Kriterien als Eingangskomponenten die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen auf einem konkreten sachlich relevanten Markt begrenzen. Zu unterscheiden ist daher nach Märkten:

1. Auf dem heute als „Bitstromzugang“ bezeichneten Markt wird eine geographische Marktabgrenzung im Regelfall der physikalischen Netzstruktur des Incumbents folgen; denn die Wettbewerber auf dem Bitstrommarkt fragen die produktionsrelevanten Vorleistungen (TAL, Kollokation etc) entlang der physikalischen Netzstruktur des Incumbents nach: Wer wettbewerblichen Bitstromzugang anbietet, mag zwar im Einzelfall eigene Infrastrukturen (FTTB) bis zum Kunden ausgebaut haben oder den Zugang am Kabelverzweiger nutzen – im weit überwiegenden Regelfall hat er jedoch heute eine Reihe von Hauptverteilerstandorten erschlossen. Dies legt nahe, zumindest heute eine regionalisierte Marktanalyse auf den Bitstromzugangsmärkten mit der Granularität HVt-Standorte vorzunehmen. Diese Frage wird neu zu beantworten sein, wenn sich infolge des Wegfalls von HVt-Standorten der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und sonstigen Infrastrukturzugangprodukten verändert. Nach dem HVt-Rückbau der DTAG wird hingegen möglicherweise eine feinere oder gröbere Granularität angezeigt sein. Die BNetzA sollte sich in diesem Zusammenhang der Frage stellen, ob eine regionalisierte Marktbeurteilung nicht allein deshalb verfrüht ist, weil sich ihre faktischen Grundlagen in den nächsten Jahren massiv ändern werden. Bitstromzugang auf der Basis von TAL-Wettbewerb regional zu deregulieren bedeutet, den durch den HVt-Rückbau der DTAG absehbaren

Niedergang der TAL-basierten Geschäftsmodelle aus der Wettbewerbsprognose auszublenden.

Seite 16 | 22
30.09.2008

2. In gleicher Weise wäre eine Regionalisierung des TAL-Marktes anhand des Kriteriums „Wettbewerbssituation beim Kundendirektanschluss im Einzugsbereich des Hauptverteilers“ möglich – was regelmäßig eine gebäudeweise Granularität voraussetzt. Insoweit decken sich die Kriterien bei der Beurteilung der lokalen Wettbewerbsintensität im Kundenzugang mit dem Kriterium, das die IEN bereits im Bereich der Marktanalyse zu den Vorleistungs-Mietleitungen (M13, M14 der alten Marktanalyseempfehlung) abgegeben hat. Wettbewerb im Bereich des local access muss gebäudeweise beurteilt werden. Wenn ein Wettbewerber in einer bestimmten Stadt mit eigener Infrastruktur präsent ist, bedeutet das hingegen keineswegs, dass er durch eigenen Access in der gesamten Stadt im Wettbewerb beim Kundenzugang stünde und damit auf nachgelagerten Wettbewerbsstufen wettbewerbsfördernd wirken könnte.

Die IEN erlaubt sich den Hinweis, dass die „Operationalisierbarkeit“ der Kriterien in der Wettbewerbsanalyse und der regulatorischen Praxis kein von den Leitlinien anerkanntes Kriterium der räumlichen Marktabgrenzung ist.

8. Welche Auswirkungen hat Regionalisierung nach Ihrer Meinung auf die Transaktionskosten (z.B. erhöhter Beschaffungsaufwand für ein nationales Angebot) beim Bezug von Vorleistungsprodukten wie etwa Bitstromzugang?

Die IEN geht davon aus, dass Transaktionskosten des Vorleistungsnachfragers nur steigen würden, wenn der Bezug von Vorleistungsprodukten durch Verbreiterung der Lieferantenbasis komplexer würde. Infolge der Regulierungsverfügungen, ist die DTAG nunmehr flächendeckend der Bitstromanbieter. Davon ausgehend steht aus Sicht der IEN zu erwarten, dass sich bei einer nachfolgenden Regionalisierung die Transaktionskosten erhöhen.

Die DTAG lieferte bislang (trotz der Verpflichtungen aus dem Jahre 2006 bzw. 2007) bis 2008 kaum Bitstromzugänge, weshalb der Bitstromzugang bislang im Wesentlichen von alternativen Anbietern auf Basis gemieteter Kupferdoppeladern angeboten wurde. Vor diesem Hintergrund liegen derzeit noch keine konkreten Erfahrungen vor, wie die DTAG ihr Angebot von Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang im Fall von abgestuften regulatorischen Vorgaben in unterschiedlichen Regionen gestalten würde. Auch bei

anderen Vorleistungsprodukten, für die sich die Frage der geographisch differenzierten Regulierung stellen könnte, gibt es keine Hinweise. Grundsätzlich wird erwartet, dass die DTAG die aus einer Regionalisierung der Regulierung resultierenden abgestuften Vorgaben im Hinblick auf Preise, Produktgestaltung, Provide und Assure in den Regionen vor dem Hintergrund der maximalen Gewinnerzielung vollständig ausschöpfen würde. Ein Sonderfall auf einer gedachten Skala von möglichen Produktabweichungen wäre die Einstellung der Lieferung von Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang in den aus der Regulierung fallenden Regionen. Obwohl letztlich nicht ausgeschlossen, erwarten wir zurzeit aber nicht, dass die DTAG ein Angebot von Vorleistungsprodukten in den „deregulierten“ Regionen vollständig verweigern würde.

Wahrscheinlich erscheinen potentiell regional verschiedene Tarife, Verfügbarkeit von Quality of Service Parametern, Bedingungen im Rahmen der Entstörung, den Lieferterminen und Lieferfristen sowie im Bereich der Zahlungsbedingungen (inkl. Sicherheitsleistungen) als mögliche Differenzierungselemente. Eine solche Differenzierung (insbesondere bei einer Abstufung nach unten) beeinflusst direkt die einmaligen und wiederkehrenden Transaktionskosten für den Vorleistungseinkauf bei der DTAG. Als international operierende Unternehmen sind die IEN Mitgliedsunternehmen auf ein hohes Maß an Effizienz auch im nationalen Einkauf angewiesen. Die eingekauften Leistungen müssen stets mit den Prozessen der anderen Länder auf europäischer oder sogar weiterer internationaler Ebene eingefügt werden. Vor diesem Hintergrund bedeutet eine regionale Differenzierung des Angebots bei dem Hauptlieferanten auf nationaler Ebene einen starken Eingriff in die eigene Produkt- und Prozessgestaltung. Einmalig und bei jeder Änderung werden Kosten für die Neugestaltung der Produkte und Prozesse anfallen. Wiederkehrend sind Kosten des stärkeren Abstimmungsbedarfs für jede Kundenbestellung (da die Kundenprojekte in der Regel Bestellungen in verschiedenen Regionen vorsehen) und eine potentielle Erhöhung der Anzahl der Prozessschritte in den Bereichen Provide und Assure zu erwarten. Es können darüberhinaus auch dauerhaft verschlechterte Angebotsbedingungen, beispielsweise durch das Vorsehen höherer Reserven in Bezug auf gegenüber dem Kunden verbindlich einzuhaltende Liefertermine, eintreten.

9. Wie schätzen Sie die praktikable Umsetzung regional differenzierter Vorleistungsprodukte im Verwaltungsverfahren und -vollzug ein? Sehen Sie etwa Probleme bei der Erfassung von Kosten auf regionaler Ebene?

Eine regionale Differenzierung der Regulierung bedingt auch eine Abgrenzung der Kosten der regulierten Leistungen von den Kosten der nicht-regulierten Leistungen. Die Erbringung von Telekommunikationsnetzleistungen wie beispielsweise Layer 2- und Layer 3-Bitstromzugang erfolgt nur zu einem geringen Teil regionalspezifisch, sondern überwiegend national (Systeme, Prozesse, Backbone, Netzmanagement, Produktmanagement, zum Teil Vertrieb, allgemeine overhead Kosten). Im Bereich der physischen Netzinfrastruktur mag zwar eine Abgrenzung der Kosten für verschiedene Netzebenen und Netzelemente gängig sein, es ist allerdings nicht zu erwarten, dass diese mit der Struktur einer regionalisierten Regulierung übereinstimmen würde.

Die Kosten werden zudem in den Unternehmen weitgehend produktbezogen ermittelt. Im Falle einer Regionalisierung der Vorleistungsmärkte für Bitstrom müsste die Kostenrechnung somit um eine räumliche Ebene erweitert werden und fortan zudem regionenspezifisch erfolgen. Bereits diese Umstellung ist anfangs nur mit erheblichem finanziellem und organisatorischem Aufwand möglich. Hinzu kommt, dass schon die eindimensionale konkrete Zuordnung von mengenneutralen Kosten, z. B. für die Bereitstellung der Telekommunikationsinfrastruktur, zu einem bestimmten Produkt nicht immer genau abbildbar ist. Diese Unschärfen bei der Zurechnung zu einem bestimmten Kostenträger würden sich durch eine zusätzlich regionenspezifische Zuordnung nochmals exponentiell erhöhen.

Die IEN geht daher davon aus, dass eine Regionalisierung der Regulierung ein höheres Maß an einer kostenrechnerischen Umlage von Gemeinkosten und Overheadkosten auf die regional abgegrenzten Märkte notwendig machen wird, und dass der Anteil der direkt zurechenbaren Kosten für die Region niedriger sein könnte als im Vergleich zu einer nationalen Leistung. Insgesamt könnte der niedrigere Anteil der produkt- und regionalspezifischen Kosten auch insgesamt eine Kostenallokation unschärfer machen. Der Nachweis der Kosten wird insofern mit einem deutlich höheren Aufwand bei dem regulierten Unternehmen verbunden sein, und sich auch in einem erhöhten Aufwand bei der Regulierungsbehörde im Rahmen der Entgeltgenehmigung und im Rahmen von möglichen Missbrauchsverfahren spiegeln.

Grundsätzlich nimmt die IEN an, dass sich nicht nur für die betroffenen Unternehmen, sondern auch für die Regulierungsbehörde die Probleme verstärken. Die bisherigen Verfahren der Entgeltgenehmigung gemäß § 31 TKG sowie der telekommunikationsrechtlichen Missbrauchskontrolle gemäß § 28 TKG haben gezeigt, dass die Ermittlung genehmigungsfähiger Entgelte oder die rechtssichere Feststellung missbräuchlicher Verhaltensweisen problematisch sein kann. Gerade die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Maßstab eines wettbewerbsanalogen und damit gerechtfertigten Preises wird durch eine weitere Kostendifferenzierung erschwert. Dies gilt insbesondere für die Ermittlung der langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung. Es ist zu befürchten, dass die Kosteninformationen der regulierten Unternehmen ungenauer werden und insbesondere die Gemeinkostenzuordnung an Schärfe verliert. Eine solche Entwicklung böte wiederum Spielräume bei der Kostenkalkulation der regulierten Unternehmen, und damit gegebenenfalls Raum für verdeckte Quersubventionierungen.

Die Unschärfen in der Kostenzuordnung ermöglichen dem regulierten Unternehmen Spielräume in der Kostenkalkulation für eigene Angebote in „wettbewerblichen“ Märkten, die über den Kostenvorteil aufgrund von Economies of Scale hinausgehen. Die IEN sieht daher die Gefahr, dass eine Regionalisierung Anreize und Möglichkeiten für eine leverage Strategie bieten, d.h. die Gewinnung von Marktanteilen gegenüber Wettbewerbern im Vorleistungs- und Endkundenmarkt durch Bündelung von Produkten regionenübergreifend.

Zu beachten ist schließlich, dass eine weitere Marktdifferenzierung insgesamt zu einem Verlust an Transparenz für die Marktteilnehmer sowie zu einem erhöhten Aufwand der Regulierungsbehörde bei der Einhaltung des Konsistenzgebotes führt.

10. Mittlerweile haben Sie möglicherweise erste Erfahrungen mit der Erhebung regionalisierter Daten. Wie schätzen Sie den administrativen Aufwand für Datenerhebung und Analyse ein?

Der administrative Aufwand für Datenerhebung und -analyse wird erheblich ansteigen, da die Komplexität von Marktdefinition und Marktanalyse zunehmen wird. Soweit die Regulierungsbehörde, wie in Österreich und UK, die geografischen Einheiten anhand der Hauptverteilereinzugsbereiche des Incumbents untersuchen möchte, sind in Deutschland an ca. 8000 Hauptverteilerstandorten die Wettbewerbsbedingungen nach Maßgabe der in den Leitlinien zur Marktanalyse und zur Bewertung beträchtlicher Marktmacht

(Mitteilung 2002 C 165/03, ABl. 165/2002, S. 6 ff.) genannten Kriterien zu untersuchen.

Seite 20 | 22
30.09.2008

Hinzu kommt, dass die Regulierungsbehörde im Rahmen ihrer Marktanalyse jeweils auch die mutmaßlichen Entwicklungen über die nächsten zwei Jahre zu berücksichtigen hat. Gerade auf eng abgegrenzten Märkten, wie z.B. auf regional abgegrenzten Märkten für Breitbandzugang für Großkunden/Bitstromzugang, können sich die Marktverhältnisse verhältnismäßig schnell ändern. Hierdurch wird die Einschätzung zukünftiger Marktentwicklungen deutlich erschwert. Es bestünde damit die Gefahr, dass die Marktregulierung nicht mehr die aktuellen Wettbewerbsverhältnisse abbildet. Auch insoweit sei nochmals auf die Korrelation zwischen regionalisierter Regulierung und HVt-Rückbau hingewiesen: Denn eine regionalisierte Betrachtung des Wettbewerbs auf den Bitstrommärkten bedingt den unveränderten Fortbestand des Wettbewerbs auf der darunterliegenden Vorleistungsebene. Die IEN erwartet, dass sich die empirischen Grundlagen des TAL-basierten Wettbewerbs in den nächsten Jahren massiv ändern werden. Bitstromzugang auf der Basis von TAL-Wettbewerb regional zu deregulieren bedeutet, den durch den HVt-Rückbau der DTAG absehbaren Niedergang der TAL-basierten Geschäftsmodelle aus der Wettbewerbsprognose auszublenden.

Schließlich wird auch ein erhöhter administrativer Aufwand dadurch entstehen, dass sich die räumlich bzw. regional abgegrenzten Einzelmärkte im Bereich von Markt Nr. 5 sowohl untereinander beeinflussen – Stichwort: Marktmachtransfer – als auch Auswirkungen auf sachlich andere Märkte, wie beispielsweise die Vorleistungsmärkte für den TAL-Zugang, Mietleitungen oder die nachgelagerten Endkundenmärkte haben (hierzu sogleich).

Nochmals möchte die IEN an dieser Stelle betonen, dass gerade bei der Erhebung und Analyse der Daten genau zwischen Privatkunden- und Geschäftskundenanbietern unterschieden werden müsste, um tatsächliche Marktgegebenheiten erfassen zu können.

11. Sehen Sie weitere hier noch nicht angesprochene Probleme bei der Regionalisierung von Bitstromzugangsmärkten?

Aus Sicht des IEN ist bei der Entscheidung über eine regional differenzierte Regulierung eine umfassende Betrachtung angezeigt. Eine Untersuchung darf sich nicht isoliert auf Markt Nr. 5 beziehen, sondern muss die Einflüsse auf andere Märkte berücksichtigen.

Die Regionalisierung und partielle Deregulierung der Bitstrom-Märkte hat erhebliche Auswirkungen auf andere Märkte, insbesondere auf die Märkte für den TAL-Zugang, Mietleitungen, sowie die nachgelagerten Endkundenmärkte.

Bei einer Deregulierung regionaler Bitstrom-Märkte in Ballungszentren ist beispielsweise zu erwarten, dass die DTAG ihre Preise auf den Vorleistungs- und Endkundenmärkten erheblich senken wird, entweder aus strategischen Gründen oder um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Dies würde dazu führen, dass zum Teil alternative Telekommunikationsunternehmen, die Bitstrom über die Anmietung der TAL anbieten, nicht mehr wettbewerbsfähig sind, wenn die Preise auf den Vorleistungsmärkten für den Zugang zur TAL unverändert reguliert bleiben. Um hier eine Konsistenz herzustellen, müssten die Preise für die TAL als Vorleistungsprodukt im Bereich der deregulierten regionalen Märkte, d.h. in Ballungszentren, entsprechend gesenkt werden. Geht man vom Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus, wäre auf der einen Seite eine solche Absenkung auch gerechtfertigt, da sich in Ballungszentren im Gegensatz zu den ländlichen Gebieten signifikante Kostenvorteile aufgrund der höheren Anschlussdichte ergeben. Andererseits ist eine Senkung der Preise für die TAL nicht von der Erlös- und Kostenkalkulationen bereits tätiger alternativer Anbieter mit realisierten Endkundenzugängen umfasst.

Auch die Endkundenebene bliebe von einer solchen Entwicklung nicht unbeeinflusst. So ist davon auszugehen, dass sich das Preisniveau auf Endkundenebene demjenigen auf Vorleistungsebene entsprechend angleichen würde. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass die breitbandige Internetversorgung in ländlichen Gebieten, zumindest verglichen mit den Ballungszentren, teurer würde. Der Grundsatz der Tarifeinheit im Raum wäre damit aufgegeben.

Auch in diesem Zusammenhang sei nochmals auf das zeitliche Zusammenfallen von potentiell regionalisierter Bitstromregulierung und HVt-Rückbau hingewiesen. Alle vorstehenden Fragen zum regionalen Wettbewerb auf den Bitstrommärkten enthalten prognostische Elemente. Die Wettbewerbsprognose auf den Bitstrommärkten hängt entscheidend davon ab, wie sich der Wettbewerb auf der darunterliegenden Vorleistungsebene (TAL-basiert durch Nutzung von HVt-Zugängen) entwickelt, genauer: dass er mindestens unverändert fortbesteht.

Wie dargelegt erwartet die IEN, dass sich die empirischen Grundlagen des TAL-basierten Wettbewerbs in den nächsten Jahren massiv ändern werden, denn infolge des HVt-Rückbaus der DTAG haben die heutigen Nutzer

der TAL die Wahl, entweder ihre Netze bis zum KVz oder bis zum Kundenstandort hin auszubauen (was erhebliche Finanzkraft und einen trotz intermodalen Wettbewerbs nachhaltigen Geschäftsplan) voraussetzt. Die IEN erwartet nicht, dass sich die Anzahl der TAL-Wettbewerber in den nächsten Jahren noch erhöht; im Gegenteil werden zahlreiche Anbieter ihre Netze bis auf die Kernnetzstandorte der DTAG zurückbauen und fortan Bitstromzugänge nutzen. Wenn es keine TAL mehr zu mieten gibt, gibt es auch keinen TAL-basierten Wettbewerb mehr. Bitstromzugang auf der Basis des heutigen TAL-Wettbewerbs regional zu deregulieren bedeutet, den durch den HVt-Rückbau der DTAG absehbaren Niedergang der TAL-basierten Geschäftsmodelle aus der Wettbewerbsprognose auszublenden. Dieser Fehler sollte der Bundesnetzagentur nicht unterlaufen – denn fallen die TAL physikalisch (was insbesondere in Ballungsgebieten zu erwarten steht) und gleichzeitig die Bitstromzugangsregulierung in diesen Ballungsgebieten regulatorisch weg, so gäbe es innerhalb der Breitbandvorleistungskette keinerlei abgesicherten Wettbewerb mehr – die TAL wäre tot, und der Bitstromzugang dereguliert.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie die Unterzeichnerin gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', with a stylized flourish at the end.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Leitung Recht und Politik