



1&1 Telecom GmbH

Elgendorfer Straße 57
56410 Montabaur
Germany
Fon +49 2602 96-0
Fax +49 2602 96-1010
www.1und1telecom.de
info@1und1.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 1
Herrn Homann
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

vorab per E-Mail: 114-postfach@bnetza.de

Carrier Management
Tel. 02602 96 - 4126
Fax. 02602 96 – 2156
Marie-Christine Ulmen

Montabaur, den 17. Dezember 2014

Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur; Für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang; Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes Nr. 3b der Märkteempfehlung der EU-Kommission vom 09. Oktober 2014.

BK 1-14/001

- hier: Stellungnahme der 1&1 Telecom GmbH
- Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Sehr geehrter Herr Homann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die 1&1 Telecom GmbH ("1&1") bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur („BNetzA“) zur Marktanalyse und Marktdefinition für den Markt für Massenprodukte auf Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang (Markt Nr. 3b nach der Märkteempfehlung der EU Kommission vom 09. Oktober 2014) Stellung nehmen zu können. Wir möchten diese Gelegenheit nutzen, um darzulegen, dass eine Abgrenzung regionaler Sub-Märkte grds. nicht geboten ist, um die Ziele des TKG zu erreichen. Wir beschränken uns zunächst auf die wesentlichen Aspekte der Marktdefinition und Marktanalyse.

I. Abgrenzung subnationaler Märkte

Im Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse für den Markt „Massenprodukte auf Vorleistungsebene“ definiert die BNetzA zwei bundesweite Teilmärkte, nämlich einen Markt für Übergabe auf Layer 2 (vormals ATM-Bitstrom) und einen Markt für Übergabe auf Layer 3 (vormals IP-Bitstrom). 1&1 hat bereits im Rahmen des letzten Marktregulierungsverfahrens die Einbeziehung des Layer 2 Bitstroms begrüßt. Die Marktentwicklung hat diesen Schritt deutlich gerechtfertigt, sodass wir die BNetzA darin bestärken, diesen Weg regulatorisch konsequent und zügig zu verfolgen.

Sodann stellt die BNetzA fest, dass die DTAG über beträchtliche Marktmacht für Übergabe auf Layer 2 verfügt. Wir teilen die Schlussfolgerung, dass Telekom in diesem Bereich marktbeherrschend ist und begrüßen die Feststellung eines nationalen Bitstrom-Marktes. Zudem hat die BNetzA im Rahmen der sachlichen Abgrenzung der Bitstrom-Zugangsmärkte auch die Austauschbarkeit von HFC- bzw. TV-Kabel-Infrastrukturen mit xDSL-Infrastrukturen analysiert. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die Breitbandanschlussinfrastruktur auf HFC-Basis sowohl hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit als auch ihrer Netzabdeckung eine wettbewerbsfähige Alternative zu den xDSL-Anschlussnetzen darstellt und als Teil des Layer-3 Bitstromzugangsmarktes anzusehen ist. Wir unterstützen die BNetzA auch im Ergebnis dieser Analyse.

1&1 sieht jedoch die auf dem Markt für Übergabe auf Layer 3 vorgesehene Abgrenzung von regionalen Sub-Märkten als nicht zielführend weil es die Schaffung eines einheitlichen und selbsttragendem Wettbewerbs zur Deutschen Telekom im gesamten Bundesgebiet erschwert. Die Abgrenzung subnationaler Märkte verringert ebenfalls Investitionsanreize zur Sicherstellung eines intensiveren Ausbaus mit breitbandigen Anschlussnetzen. Stattdessen geht der Ansatz mit beträchtlicher Komplexität einher, die von BNetzA und den Marktteilnehmern „gemanged“ werden muss. Sie führt auch zu negativen Folgewirkungen, die sich wie bei einem „Domino-Effekt“ auf andere Märkte auswirken können. Dieser Effekt resultiert insbesondere aus der engen Verbundenheit des Marktes für Bitstrom mit dem Markt für entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen. Eine subnationale Marktabgrenzung im Bitstrom-Markt führt nämlich zu Konsistenzproblemen zum TAL-Vorleistungsmarkt. Dies liegt daran, weil es grundsätzlich keine Preis-Kosten- oder Kosten-Kosten-Scheren zwischen den beiden Vorleistungen geben darf. Mithin müsste es in der Folge zu einer Aufhebung der Tarifeinheit auch im Bereich des Marktes für entbündelte TALs kommen. Eine regionale Marktabgrenzung lässt sich also kaum auf einen Vorleistungsmarkt beschränken.

Im Wesentlichen sprechen folgende Gründe gegen die Abgrenzung subnationaler Bitstrom-Märkte:

- Das Angebot und die Vermarktung endkundenfreundlicher bundeseinheitlicher Endkundenprodukte wird unmöglich gemacht.
- National einheitlichen Produkte werden auf Dauer entfallen
- Einmauerung des regionalen Wettbewerbs
- Alternative Teilnehmernetzbetreiber werden Marktanteile verlieren
- Negative Auswirkungen auf Breitbandausbau sowie
- Massive Einbußen für einen freien und innovativen Wettbewerb auf einem nationalen Markt sind unmittelbare Folge einer regionalen Marktabgrenzung.

1. Ausgangslage

Die sog. „Regionalisierung der Regulierung“ ist ein Schlagwort, das seit 2008 in die Diskussion Einzug gehalten hat. Aktuell gewinnt es an Bedeutung vor dem Hintergrund, dass die europäische Politik Signale dahingehend setzt, große Telekom-Netzbetreiber im globalen Wettbewerb zu stärken und daher von der sog. „Last der Regulierung“ teilweise zu befreien. Die Abschwächung von regulatorischen Auflagen in Gebieten mit intensiverem Wettbewerb, wie in dem vorliegenden Verfahren vorgesehen, könnte – aus Sicht der Marktbeherrscher- dazu ein erster Schritt sein.

Bereits seit 2013 gibt es vermehrt Diskussionen darüber, ob die Regulierung der deutschen Telekommunikationsmärkte einen verstärkt regionalen Aspekt erhalten soll, um der Tatsache unterschiedlicher Wettbewerbsintensität in verschiedenen geographischen Gebieten Rechnung zu tragen. Die Betroffene forciert diese Diskussion ggü. den entsprechenden Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene. Die Initiativen der EU-Kommission zur Stärkung der großen nationalen Player im Rahmen des „Digital Single Market“ tun dazu Ihr Übriges.

Warum ist die Abgrenzung subnationaler Bitstrom-Märkte ein Problem? Letztendlich, weil mittel- und längerfristig der bisher erreichte Wettbewerb in Frage gestellt wird. Für Unternehmen, die bisher auf Entbündelung oder Bitstream-Zugang zurückgreifen, stellt der Glasfaserausbau mit eigenen FTTC- oder FTTH-Produkten noch kein tragfähiges Geschäftsmodell dar. Das heißt, dass diese Wettbewerber auch künftig Bitstream-Produkte benötigen, wenn sie am bundesweiten Markt bestehen können sollen. Durch die partielle Deregulierung des Bitstrom-Zugangs zum jetzigen Zeitpunkt, wie es in dem Konsultationsentwurf vorgesehen ist, entstünde eine erhebliche regulatorische Unsicherheit. Die Planungssicherheit für Investoren verschlechtert sich dramatisch, die Marktposition aller Wettbewerber wird geschwächt und am Ende der Entwicklung wird der Wettbewerb und schlimmer noch der Verbraucher verlieren. Es ist der Beschlusskammer durchaus zuzugestehen, dass die betroffenen Regionen mit Bedacht und auch unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen bzgl. des Angebots von alternativen Bitstrom-Produkten getroffen wurden.

Dennoch bleibt es dabei: Ein Konzept der regionalisierten Regulierung birgt wesentliche Risiken für die Verbraucher und den Wettbewerb, die v.a. die digitale Kluft zwischen Stadt und Land deutlich vergrößern werden.

Auf den ersten Blick muss bereits heute mit folgenden Effekten gerechnet werden:

- Spaltung bei der Breitbandversorgung innerhalb Deutschlands,
- Probleme im Hinblick auf die Sicherstellung einheitlicher Angebote im gesamten deutschen Markt,
- Preisdifferenzen und regionale Preis-Kosten- oder Kosten-Kosten-Scheren,
- „Domino-Effekte“, weil eine Abgrenzung subnationaler Märkte auf dem Bitstrom-Zugangsmarkte sich nicht auf einen Vorleistungsmarkt beschränken lässt - eine regionale Marktabgrenzung löst zwangsläufig Konsistenzprobleme zum TAL-Vorleistungsmarkt aus.

Beträchtliche Auswirkungen gibt es auf die national einheitlichen und flächendeckenden Angebote. Bei der regionalisierten Herangehensweise ist zu berücksichtigen, dass sich in den durch starken Wettbewerb geprägten Regionen auch Anbieter tätig sind und sein wollen, die bundesweite Vorleistungsprodukte nachfragen, die der Telekom als Zugangsverpflichtung auferlegt wurden. Sobald diese Pflicht entfällt, stehen alternative Anbieter in der Gefahr, dass sie die für ihr Geschäft erforderlichen Vorleistungsprodukte nicht mehr in allen Regionen beziehen können. Dadurch würden ihnen bundesweit einheitliche Angebote an ihre Endkunden erschwert oder unmöglich gemacht. Dies schafft ein unerwünschtes regulatorisches Ungleichgewicht zwischen der Betroffenen und den Wettbewerber, welches allein regulatorisch induziert ist. Aus dem Nebeneinander von regulierten und deregulierten Märkten können sich problematische Inkonsequenzen, Grenzziehungsschwierigkeiten und Komplexitäten durch die Vorleistungsproduktbedingungen ergeben. Diese sind – so bereits heute erste Erfahrungen – den Endkunden dann überhaupt nicht mehr nachvollziehbar gemacht werden. Es entstehen neue Wechselhürden und es droht eine „Regulierung am Bürger vorbei“.

So steht z.B. die OECD der Einführung einer subnationalen Marktabgrenzung ebenfalls kritisch gegenüber. Sie sieht die Gefahr der verminderten Investitionsanreize im ländlichen Bereich, der bei dem hier vorliegenden Entwurf weiter reguliert bliebe. Die Investitionsprioritäten des Incumbents könnten sich dadurch nämlich noch stärker auf den wettbewerlich geprägten Teil des Marktes konzentrieren. Dies könnte wiederum ein ähnliches Verhalten der alternativen Wettbewerber nach sich ziehen¹.

¹ OECD (2010): Geographically Segmented Regulation for Telecommunications, OECD Digital Economic Papers 173. s. 6.

Die Diskussionen in den letzten Jahren haben also insgesamt gezeigt, dass die Abgrenzung subnationaler Märkte sowohl aus rechtlichen Aspekten als auch aus tatsächlichen nicht umsetzbar ist (vgl. hierzu Annex 1)

2. Gefahren für den Breitbandausbau

Die Bestimmung subnationaler Bitstrom-Märkte birgt die Gefahr, dass erhebliche negative Anreizwirkungen für den Breitbandausbau entstehen.

Länder, in denen subnationale Märkte abgegrenzt wurden (Österreich und UK bereits in 2008 sowie Portugal; vgl. Abb. 1), haben auch nach mehreren Jahren keine spürbar bessere Breitbandversorgung zu verzeichnen gehabt als andere Länder in Europa. Wird die Tatsache berücksichtigt, dass diese drei Länder im Vergleich zum EU-Durchschnitt (42%) eine hohe Kabelnetzversorgung haben (UK 48 % und Portugal 77,4 %) und Österreich eine mittlere Versorgung (35,6%) hat, kann nur die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Abgrenzung subnationaler Märkte wenig oder gar keinen Einfluss auf die Breitbandversorgung gehabt hat.

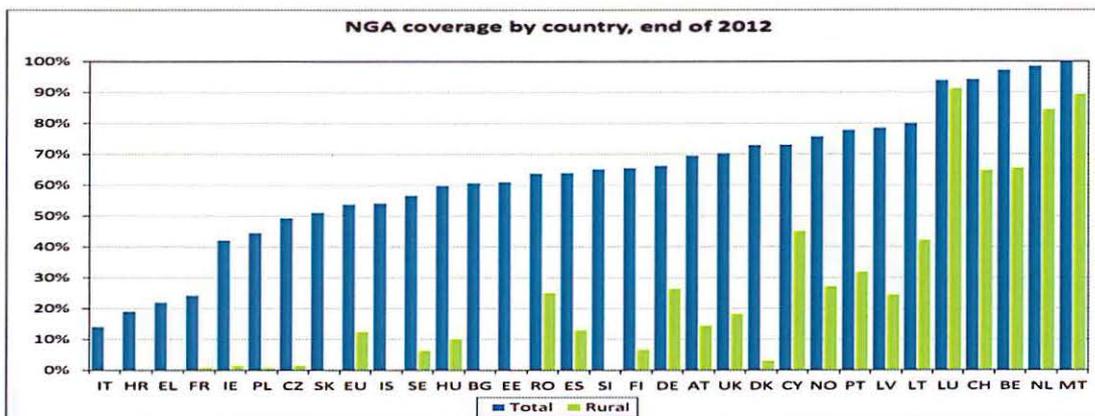


Abbildung 1 FTTx-Ausbau in der EU²

Untersucht man die mögliche Breitbandversorgung in der EU in eher ländlichen und suburbanen Gebieten, fällt auf, dass es in Deutschland trotz nationale einheitlicher Vorleistungsmärkte bereits einen guten Netzausbau in ländlichen Gebieten gibt Abb. 2. Dies ist in Ländern mit starker Zentralisierung auf Metropolen (Paris, London, Wien etc.) anders. Durch die Abgrenzung von Regionen und der Entlassung des nationalen Marktbeherrschers aus der Regulierung droht eine Verschlechterung der Bedingungen für den Breitbandausbau. Länder wie UK und Österreich, die eine Regionalisierung umgesetzt haben, schneiden schlechter als Deutschland ab.

² EU Digital Scoreboard CHAPTER 2, URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/download-scoreboard-reports>, S. 47.

Map 2.04 NGA coverage of rural households in the study countries

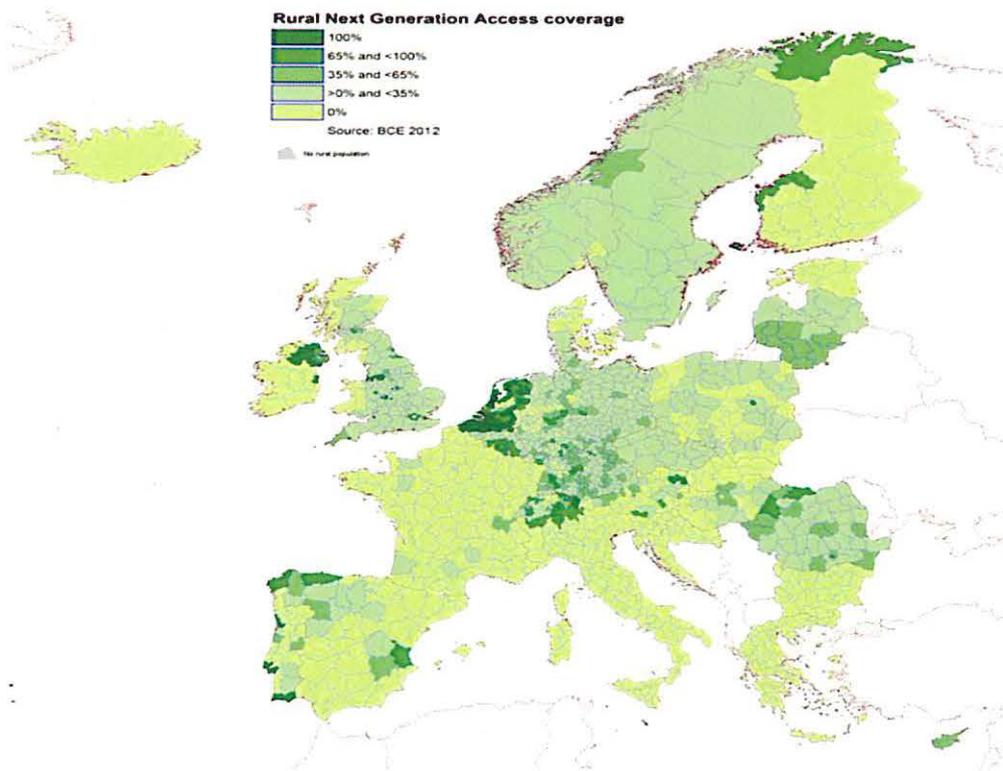


Abbildung 2 Versorgung von FTTx in ländlicheren Gebieten in der EU³

2.1. Beispiel Portugal (weiter Beispiele vgl. Annex 2)

Die Abgrenzung subnationaler Märkte wurde in Portugal im Januar 2009 auf dem – gem. EU-Märkteempfehlung - Markt 5 (Bitstream Access) eingefügt. Begründet wurde die Entscheidung mit der Feststellung, dass die Entbündelung der TAL dazu geführt hat, dass die Wettbewerbsverhältnisse geografisch unterschiedlich sind. Zum Zeitpunkt der Entscheidung wurden die TALs in Gebieten, in denen 60% der Bevölkerung wohnt, entbündelt. Dazu kommt, dass die Kabelnetzbetreiber eine weitreichende Netzabdeckung erreicht hatten. Als wichtiger Faktor für eine räumliche Abgrenzung wird auch die Preisentwicklung mit einem rasanten Preisverfall ab 2004 herangezogen.⁴ Die portugiesische Regulierungsbehörde ANACOM hat Portugal in zwei geografische Märkte aufgeteilt⁵:

- Markt „C“: HVT-Einzugsgebiete, in denen mindestens ein aTNB (auf der Basis der entbündelten TAL) und ein Kabelnetzbetreiber tätig sind. Dabei muss der Kabelnetzbetreiber mindestens 60 % der Haushalte im HVT-Einzugsgebiet versorgen können. Insgesamt deckt der Markt „C“ 61% alle Anschlüsse in Portugal ab. Im Markt „C“ wurde keine beträchtliche Marktmacht festgestellt. Der Incumbent PT Group hatte im Jahr 2007 nur 27 % Marktanteil im Markt „C“.
- Die restlichen Teile von Portugal wurden als Markt „NC“ eingestuft. Hier wurde beträchtliche Marktmacht festgestellt und Verpflichtungen auferlegt, inklusive eine strikte Entgeltregulierung.

³EU Broadband coverage in Europe in 2012 - Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Agenda, Final Report, URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/study-broadband-coverage-2012>, S. 30.

⁴ ANACOM, Artikel 7-Verfahren PT/2008/0851

⁵ ANACOM, Artikel 7-Verfahren PT/2008/0851

Die bis zur Entscheidung auferlegten Verpflichtungen im Markt „C“ wurden nach 12 Monaten aufgehoben. Um die Auswirkungen zu identifizieren, ist eine Analyse der Marktentwicklung vor und nach 2010 von Interesse.

Wie in der Abbildung unten zu sehen ist, hat die Entscheidung keine Auswirkung auf die Breitbandpenetration im portugiesischen Festnetz.

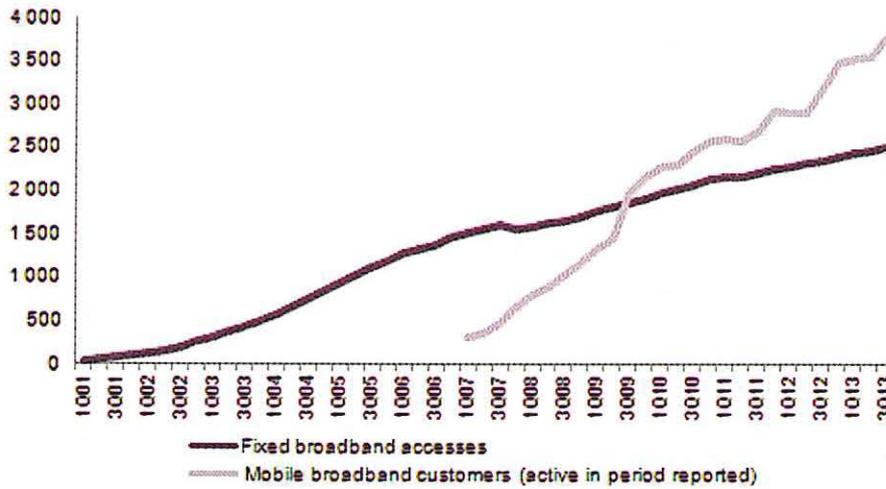


Abbildung 3 Breitbandentwicklung in Portugal⁶

Aber man kann hingegen einen deutlichen negativen Effekt auf die Wettbewerbsintensität durch die Abgrenzung subnationaler Vorleistungsmärkte feststellen. Das folgende Chart zeigt, wie die Marktanteile des Marktbeherrschers PT Group erst mit der Liberalisierung auf 40 % sank, dann aber nach Einführung subnationaler Märkte schnell wieder auf über 50 % angestiegen ist. Dies veranschaulicht die konkrete einer Regionalisierung der Märkte in als Ursache einer raschen Remonopolisierung des Marktes.

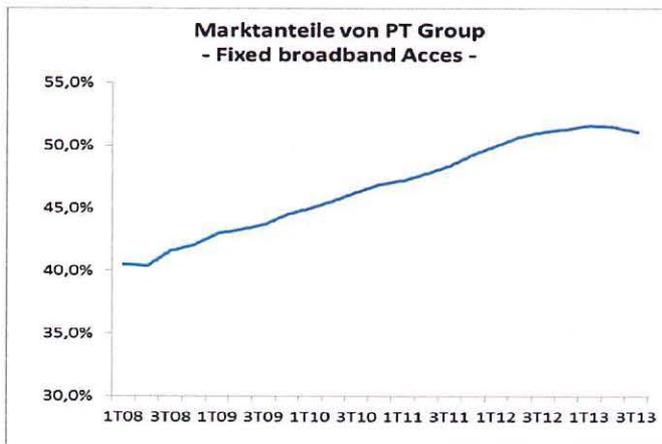


Abbildung 4 Marktanteile der Incumbent PT Group in Portugal

⁶ ANACOM, Statistical Report Q3/2013, URL: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1183509>, abgerufen am 07.1.2014

Insgesamt zeigt das Beispiel Portugal sehr gut, dass im Fall der räumlichen Abgrenzung zwar die Penetrationsrate für NGA steigt, wie sie es auch bei einer nationalen Marktabgrenzung getan hätte. Gleichzeitig wachsen aber auch die Marktanteile der Incumbent rasant an, so dass unter dem Strich ein klarer Nachteil für das Gemeinwohl zu verzeichnen ist. Vergleichbare Effekte sind auch in UK und Österreich zu verzeichnen gewesen (weitere Ausführungen zu UK und Österreich vgl. Annex 2).

3. Digitale Spaltung zwischen Stadt und Land

Bei der Durchführung einer räumlich differenzierten Marktanalyse ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich in den durch stärkeren Wettbewerb geprägten Regionen auch Anbieter befinden, die Vorleistungsprodukte nachfragen, die dem Incumbent als Zugangsverpflichtung auferlegt wurden. Entfällt diese Pflicht, drohen alternativen Anbietern erhebliche Probleme für die Fortsetzung ihres Geschäfts. Dieser Aspekt ist bei einer regionalen Lockerung der Regulierung zu beachten.

Die Regionalisierung führt nicht zu einem weniger, sondern zu einem mehr und zu einer höheren Komplexität der Regulierung. Hintergrund ist, dass sich bei regional differenzierten Ergebnissen im Hinblick auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht und der sich daraus ergebenden Auflagen in Bezug auf die Einführung von Vorabverpflichtungen Konsequenzen einstellen, die heute noch nicht in aller Deutlichkeit und Vollständigkeit transparent sind. Dazu zählen Fragen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Tarifeinheit im Raum, ebenso wie mögliche sog. „Spill-over-Effekte“ aufgrund bestehender Auflagen in einzelnen, weniger wettbewerbsintensiven Regionen und der Freiheit von Regulierung in anderen Regionen, die wiederum Markt- und Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Dies gilt insbesondere für jene Anbieter, die einen nationalen Ansatz verfolgen und bundesweit präsent sind, da sie ggf. in ihrem Vermarktungsansatz dadurch deutlich behindert würden.

Die Tarifeinheit im Raum spielt faktisch im Angebotsverhalten der Betreiber eine große Rolle. Grundsätzlich findet sich derzeit eine räumliche Preisdifferenzierung kaum im Angebotsverhalten der Telekom wie auch Ihrer Wettbewerber. Diese national einheitliche Preissetzung resultiert auch daraus, dass im Moment noch regulierte Vorleistungspreise als nationale Durchschnittspreise festgelegt werden. Diese Vorleistungspreise erzwingen zwar keine nationalen Endkundenpreise, befördern diese aber. Insofern haben die Endkunden bisher in weniger wettbewerbslich geprägten Gebieten durch die national einheitlichen Preise der Telekom durchaus auch vom Wettbewerb in den Ballungsgebieten profitiert. Dies wird nicht mehr so sein, wenn sich durch eine partielle Deregulierung die Bitstrom-Preise räumlich differenzieren. Es könnte zu regional unterschiedlichen Endkundenpreisen kommen. Dies könnte schließlich zur Folge haben, dass der Wettbewerb in den Ballungsgebieten zu Lasten der Verbraucher in ländlichen Gebieten geführt wird. Es würde so zu sagen zu einer „Quersubventionierung“ zwischen Land und Stadt kommen – was auch verfassungsrechtlich bedenklich ist (vgl. Art. 87 f GG). In letzter Konsequenz würde derjenige, mit dem „längsten Atem“, d.h. der Finanzstärkste, den Wettbewerb in der Stadt gewinnen.

Die folgenden Probleme⁷ einer subnationalen Marktabgrenzung sind zu nennen:

- Vertikale Konsistenzprobleme auf Vorleistungsmärkten sind die unmittelbare Folge, wenn die Deregulierung von "städtischem" Bitstromzugang zu einem Deaveraging des vorher einheitlichen Bitstromzugangs-Preises führt. Da Regulierer für die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung einen nationalen Preis festlegen, der im Wesentlichen Kosten in "städtischen" und "ländlichen" Gebieten entspricht, verringert sich für "städtische" Gebiete der Abstand zwischen dem unregulierten Bitstromzugangs-Preis des Incumbents und dem regulierten Preis der Teilnehmeranschlussleitung. Dadurch kann es zu einer Preis-Kosten-Schere kommen, wo der

⁷ s. teilweise WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 334: Die Abgrenzung subnationaler Märkte als regulatorischer Ansatz.

Wettbewerber des Incumbents, die auf der Basis der Teilnehmeranschlussleitung Bitstromzugang anbieten, keine marktübliche Rendite mehr erzielen können und aus dem Markt ausscheiden müssten.

- Tarifeinheit im Raum: Ein (möglichst) einheitlicher Endkundenpreis kann bereits als "Wert an sich" betrachtet werden. Es dürfte anerkannt sein und sich den Regulierungszielen und –grundsätzen ableiten entnehmen lassen, dass sich der Gemeinwohlvorteil von Telekommunikationsnetzen durch den Vorteil von Quelle und Senke, Sender und Adressat oder eben von zwei nichtnotwendigerweise in einem regionalen Gebiet ansässigen Anschlussinhabern bemisst. Die bewusste Ausblendung eines Gebietes oder einer Region lässt bereits diesen Aspekt zweiseitiger Märkte außer Acht. Falls es in der Folge einer partiellen Deregulierung zu einem Deaveraging des Bitstromzugangs-Preises kommt, könnte dieser auch das Ende der Tarifeinheit im Raum auf der Endkundenebene bewirken bzw. bestehende Preisdifferenzen zwischen "städtischen" und "ländlichen" Gebieten deutlich vergrößern (s.o.); ein strukturpolitisch für 1&1 nicht nachvollziehbares Ergebnis.
- Langfristige Auswirkungen auf Vorleistungs- und Endkundenmärkte (NGA-Problematik): Ein besonderes Problem für die Prognose künftiger Wettbewerbsbedingungen stellt die Migration des Incumbent zu NGN dar. Diese führt zu einer Konzentration des Verkehrs im Kernnetz bei einer Verringerung der Zahl der Knoten und Abbau der HVT-Standorte. Damit entfällt auch der Zugang zu entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen am HVT, das bisher starke Geschäftsmodell verliert seine Tragfähigkeit und dem bisher erreichten Wettbewerb wird die Grundlage entzogen. Wo diese Entwicklungen noch nicht innerhalb der nächsten zwei Jahre stattfinden werden, liegen sie außerhalb des für die Marktanalyse üblichen Zeithorizonts. Die zu erwartende Entwicklung stellt allerdings mittel- und längerfristig den bisher erreichten Wettbewerb in Frage, da für viele Entbündler der Glasfaserausbau des eigenen (FTTC oder FTTH) Netzes kein tragfähiges Geschäftsmodell darstellt. Nur wenn diese Wettbewerber künftig auf Bitstromangebote zugreifen können, werden sie weiter am Markt verbleiben können. Eine partielle Deregulierung des Bitstromzugangs zum jetzigen Zeitpunkt würde zu regulatorischer Unsicherheit führen, die Planungssicherheit für Investitionen dieser Unternehmen verschlechtern und längerfristig den Wettbewerb verringern. Es ist sinnvoll, solche Wirkungen in die Marktanalyse einzubeziehen, auch wenn sie noch jenseits der üblichen Untersuchungshorizonte für die Marktanalyse liegen sollten. Es erscheint jedenfalls nicht sinnvoll, den Bitstromzugangs-Markt partiell zu deregulieren, wenn absehbar ist, dass jenseits des üblichen Zeithorizonts die Wettbewerbsbedingungen – als Folge der Migration zu NGA – sich wieder verschlechtern werden. Länder, in denen subnationale Marktabgrenzungen für Bitstromzugang wegen des Wettbewerbs durch Entbündler vorgenommen wurden, werden jedenfalls diese sowie die darauf aufbauende partielle Deregulierung im Rahmen der nächsten Marktanalyse zu überprüfen haben.

Den möglichen Vorteilen einer partiellen Deregulierung des Bitstromzugangs in städtischen Gebieten stehen viele Bedenken gegenüber, die bei einer erweiterten Analyse hervortreten. Erstens macht die partielle Deregulierung des Bitstromzugangs einen regulatorischen Paradigmenwechsel erforderlich, wenn nur durch eine weitgehende Regionalisierung der Regulierung entlang der gesamten Wertschöpfungskette Preis-Kosten-Scheren vermieden werden können. Zu einer Preis-Kosten-Schere würde es kommen, wenn der städtische Bitstromzugangs-Markt durch intensiven Wettbewerb mehrerer Bitstromzugangs-Anbieter geprägt ist. Zweitens werden bei einer partiellen Deregulierung Spezialmärkte auf der Endkundenebene übersehen, auf denen der Wettbewerb sehr viel stärker von Bitstromzugangs-Produkten abhängig ist, als der Massenmarkt für Breitbandzugänge. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass möglicherweise durch einen regionalisierten Zugang bundesweite Anbieter wie 1&1, die auf bundesweit verfügbare Vorleistungen der Telekom angewiesen sind, wettbewerbsmäßig ins Hintertreffen geraten.

Wenn der Markt analysiert wird, gibt es aus der Sicht von 1&1 nicht ausreichend positive Aspekte, welche die Abgrenzung subnationaler Märkte rechtfertigen.

Zusammengefasst ergeben sich durch eine Regionalisierung bei der Marktabgrenzung folgende negative Konsequenzen:

- Größere Teile der Tätigkeitsgebiete alternativer Infrastrukturanbieter werden im freien Wettbewerb unterliegen und die ex-ante Regulierung der Telekom würde entfallen. Dies determiniert die Geschäftsstrategie insofern, als zum Einen die Ladder-of-Investment hinfällig wird, und zum Anderen in einigen Regionen nur noch infrastrukturbasierter Wettbewerb auf der Basis vollständig selbst errichteter Netze möglich wäre.
- Die Regionalisierung befreit die Telekom von der Verpflichtung zum Angebot von Vorleistungen in den betroffenen Regionen. Damit entfallen Basisprodukte des Businessplans alternativer Netzbetreiber und gefährden die Geschäftsgrundlage gefährden.
- Alle Unternehmen inklusive Telekom sind frei in der Preissetzung ihrer Produkte im Vorleistungsbereich. Die Telekom kann je nach Ausgestaltung in der Umsetzung der Befreiung von Auflagen, darüber hinaus auch entscheiden ob sie überhaupt noch Vorleistungsprodukte anbietet.
- Eine spezifische Befreiung der Telekom regionsweise auf dem Bitstrom-Markt hat Preis- und Angebotseffekte, die auch auf den Entbündelungsmarkt ausstrahlen. Dort sind Inkonsistenzen zu vermeiden und dazu müssen Maßnahmen getroffen werden. Alternativ müsste der Regionalisierungsansatz auf dem Entbündelungsmarkt nachgezogen werden mit weitaus nachhaltigeren Konsequenzen.

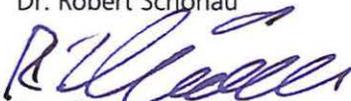
II. Fazit

1&1 zieht anhand dieser Argumente und Tatsachen die Schlussfolgerung, dass die in dem Konsultationsentwurf vorgesehene räumliche Marktabgrenzung kontraproduktiv ist. Sie führt im Ergebnis zu einer Schwächung des Wettbewerbs, das Anreizen für Investitionen zur Sicherstellung eines intensiveren Ausbaus mit breitbandigen Anschlussnetzen wird nicht gefördert und sie hat auf andere Märkte negative Auswirkungen. Durch Einführung der Regionalisierung drohen für den Wettbewerb, den Markt und die Verbraucher nicht reparable Nachteile. Die wettbewerblichen Voraussetzungen für die Bestimmung subnationaler Märkte sind insgesamt nicht gegeben.

Für Rückfragen, gerne auch in einem persönlichen Gespräch, stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Robert Schönau



Regulatory Counsel

Marie-Christine Ulmen



Regulatory Counsel

Annex 1 :Regionalisierung der Regulierung 2008 bis 2014

1.1. Erste Befassung der BNetzA

Im Jahr 2008 hat auch die Bundesnetzagentur eine Anhörung zu dem Thema veröffentlicht, und sah sich im Rahmen eines Prüfungsauftrags des Beirats mit der Thematik befasst (siehe BNetzA, Arbeitsblatt vom 27.08.2008, Mitteilung Nr. 446). In der Anhörung stellt die Bundesnetzagentur fest, dass sich die Frage nach einer differenzierten Regulierung des Bitstrommarktes stellt (in Deutschland), wobei sie das Vorliegen möglicher regional differenzierter Wettbewerbsbedingungen als eine neue Herausforderung für Regulierung ansieht. Die BNetzA versteht danach unter regionaldifferenzierter Regulierung Folgendes:

"Auf der Basis sub-national abgegrenzter Vorleistungsmärkte (hier: Bitstromzugang), die nicht unbedingt räumlich zusammenhängen müssen, werden Regionen festgelegt, in denen Bitstromzugang ggf. aufgrund fehlender Marktbeherrschung nicht mehr reguliert wird, während in anderen Regionen ex-ante oder ex-post Regulierung für das Vorleistungsprodukt bestimmt wird. Gegebenenfalls kommt auch ein Ansatz in Betracht, bei dem auf einem national abgegrenzten Markt differenzierte Verpflichtungen auferlegt werden."

Die damaligen Überlegungen führten zu keiner konkreteren Annäherung an das Thema, aber aktuell ist der Bitstrom-Zugangsmarkt Nr. 3b Grundlage der Regionalisierungsdebatte.

1.2. Diskussionen auf EU-Ebene (2008 und 2013)

Die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden formulierte im Jahr 2008 die folgende präferierte Vorgehensweise in Bezug auf den methodischen Umgang mit der Regionalisierung.¹ Hier ging es nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“ – die Ausgestaltung eines methodischen Ansatzes für Regulierungsbehörden zur Bearbeitung der entsprechenden Fragestellung und praktische Fragen, die sich auf dem Weg stellen. Das Vorgehen ist dabei insgesamt 6-stufig. Diese Herangehensweise dürfte in Bezug auf Abfolge und Sinnhaftigkeit der einzelnen Schritte nach wie vor Gültigkeit haben.

- Welche Kriterien sprechen für eine nationale oder eine sub-nationale Marktbetrachtung?
- Ist eine subnationale Betrachtung zulässig und wenn ja, was ist die relevante geografische Einheit zur Abgrenzung? Welchen Anforderungen müssen die geografischen Einheiten genügen?
- Analyse der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen in den jeweiligen Gebieten (Marktanteile, Preise, Anbieter).
- Aggregation von Gebieten, in denen die Wettbewerbsbedingungen homogen sind.
- Definition geografischer Märkte und differenzierter Vorabverpflichtungen basierend auf der Feststellung beträchtlicher Marktmacht.
- Analyse von Kollateraleffekten auf benachbarte Märkte.

¹ ERG Report on the public consultation of the ERG common positions on geographic aspects of market analysis (definition and remedies), September 2008 und ERG common position on geographic aspects of market analysis (definition and remedies), October 2008.

Am 5. Dezember 2013 hat BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) einen "Draft review of the BEREC common position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies)" veröffentlicht.² Dies ist eine Fortschreibung des Papiers aus dem Jahr 2008 unter Berücksichtigung bislang eingetretener Entwicklungen. Einige der wesentlichen Aspekte daraus sollen hier dargestellt werden.

- BEREC führt zunächst aus, dass die wesentlichen Ideen und Inhalte aus dem Jahr 2008 nach wie vor Gültigkeit und wesentlich den Ausgang von diversen Artikel 7-Notifizierungsverfahren vor der EU-Kommission bestimmt haben.
- Behandelt werden unter Anderem auch die Fragen zu den relevanten Indikatoren für die Bewertung der Erforderlichkeit eine geografische bzw. subnationale Marktanalyse durchzuführen. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist das Auftreten von Investitionen in Next Generation Access. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Betrachtung derjenigen Märkte, die bei einer subnationalen Marktabgrenzung und geografisch differenzierten Vorverpflichtungen betroffen sein könnten. Insbesondere die Interdependenzen zwischen den Märkten für Bitstromzugang und Entbündelung sind dabei von hoher Relevanz. BEREC geht davon aus, dass der Ausgangspunkt einer Analyse der Wettbewerb von Endkundenmarkt ist, dass dieser aber auf den Wettbewerb auf dem Vorleistungsmarkt ausstrahlt:

"Two main types of competitive situations are foreseen: (i) member states where wholesale remedies, in particular LLU, represent an important source of competition, possibly strengthened with a presence of alternative infrastructures, and (ii) member states where LLU is not so extensive but where an important source of competition is derived from the presence of alternative platforms (intra-platform competition). It is recommended that in both instances, NRAs examine the relevant variables for performing a geographical analysis, in particular choosing the appropriate geographical unit and proceeding with the aggregation of geographical areas in order to be able to ensure the homogeneity of the conditions prevailing in areas that are deemed equivalent. The greater the imports of LLU in the market, the greater the role of the local exchange/main distributional frame of the operator with significant market power (SMP) for the purposes of geographical segmentation."

- Ein relevanter Punkt ist, dass der Ausbau von Netzen der nächsten Generation seit 2008 erheblich zugenommen hat. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf regulatorische Verpflichtungen, insbesondere wenn diese sich auf bestimmte Netztopologien beziehen. Des Weiteren geht es auch um die Frage, wie sich unterschiedliche geografische Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der Analyse von beträchtlicher Marktmacht und der Differenzierung der Remedies auswirken sollen.

"Finally, references made to the two possible ways of dealing with geographical differences in competitive conditions across the national territory: (i) market differentiation and (ii) differentiation of remedies. The benefits and risks that may be associated with a geographical analysis are also discussed. In this sense, NRAs aim to prevent two types of errors: type-1 errors, in which there is deregulation (or lighter regulation) where in fact regulation (or stronger regulation) would be justified; and type-2 errors, in which there is regulation (or stronger regulation) where no (or lighter) regulation would be justified." (S. 4)

² s. Berec: Draft review of the BEREC common position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies)

Die wesentliche Herausforderung, die sich seit 2008 ergeben hat ist, dass im Lichte der damaligen gemeinsamen Position, die auf Kupfernetzen basieren, die Entwicklung hin zu Netzen der nächsten Generation dynamisch vorangeschritten ist. Dies führt im Ergebnis dazu, dass nun auch Next Generation Access Networks mit in die Betrachtung einbezogen werden sollten.

Die SMP-Guidelines eröffnen die Möglichkeit und legen einen Ansatz dar, wie Wettbewerbsverhältnisse untersucht werden sollten, die auch auf regionalen Märkten entstehen können. Die explanatory note gibt darüber hinaus folgende Hinweise:

"Investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a memberstate, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets [...] The fact that competitors have a supply area which is not national does not suffice to conclude that there are distinct markets. Further evidence relating to demand side and supply side substitutability on the relevant market will have to be considered. Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore. Moreover there should be evidence that the pressure for regional price differences comes from customer and competitors and is not merely reflecting variations in the underlying costs." (Seite 8)

1.2.1 Verfahren im Hinblick auf geografische Marktdifferenzierung in Europa

Seit 2008 hat es in folgenden Ländern Verfahren im Hinblick auf geografische Marktdifferenzierung und "Regionalisierung" gegeben:

- Spanien (ES/2008/0805): Hier ging es um den breitbandigen Zugangsmarkt auf der Vorleistungsebene. Die spanische Regulierungsbehörde schlug eine geografische Segmentierung von Vorverpflichtungen vor, die sich auf zwei Gebiete beziehen sollte: eine Region mit stärkerem Wettbewerb und eine Region mit weniger starkem Wettbewerb. Die stärker wettbewerblich geprägten Gebiete sollten solche Hauptverteiler enthalten, wo entweder die Abdeckung durch Kabelnetzbetreiber mindestens 60% betrug und wo zwei der drei hauptsächlichen nationalen Wettbewerber auf der Basis von Teilnehmeranschlussleitungen präsent waren, oder wo drei der hauptsächlichen Wettbewerber auf der Basis entbündelter Teilnehmeranschlussleitungen präsent waren und der Marktanteil des SMP-Betreibers unterhalb von 50% lag. In diesen stärker wettbewerblich geprägten Gebieten waren die vorgeschlagenen Vorverpflichtungen "leichter" als in den weniger wettbewerblich geprägten Gebieten, hauptsächlich durch den Entfall der Verpflichtung zur Kostenorientierung. Die Europäische Kommission und die Independent Regulators Group hatten unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf den Nachweis der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen, vor allem die Stabilität der gegeneinander abzugrenzenden Regionen.
- Tschechien (CZ/2012/1322), einem Verfahren, wo es um Wholesale Broadband Access in der Tschechischen Republik ging. Auch hier erfolgte eine Aufteilung des Gebietes nach beobachteten Wettbewerbsbedingungen im Land. Dabei wurden die Kriterien Marktzutrittschürden, Zahl der Anbieter, Marktanteilsverteilung, Preise und Preisunterschiede herangezogen. Obwohl BEREC die Entscheidung befürwortete, kam es letztendlich zu einem Veto durch die EU-Kommission.
- Im Falle von Polen (PL/2012/1394), wo es auch um den breitbandigen Markt für Zugang auf Vorleistungsebene ging, wurden unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf der Endkundenebene dafür herangezogen, unterschiedliche Wettbewerbssituationen zu konstatieren. Gegen diese Entscheidung hat die EU-Kommission erhebliche Zweifel,

unter Anderem weil aus ihrer Sicht zu alte Daten herangezogen worden waren. Auch hier kam es zu einem Veto der Entscheidung.

- In Finnland sind historisch gegeben die Wettbewerbsbedingungen eher regional geprägt und auf dem entsprechenden Markt für breitbandigen Vorleistungszugang (FI/2012/1328-1329) sind 111 separate Märkte definiert worden.
- In Frankreich ist der relevante Markt für breitbandigen Vorleistungszugang national definiert. Allerdings wurde im Jahr 2011 entschieden, dass keine Preisregulierung erforderlich ist, wenn ein alternativer Anbieter Bitstromzugang anbietet. Auch in Irland hat die Regulierungsbehörde die Vorleistungsverpflichtungen in Bezug auf die Preiskontrolle geografisch differenziert.
- Zu den Fällen in England, Portugal, Österreich etc. vor 2008 gibt es bereits entsprechende Evidenz.

1.2.2 Wettbewerbliche Voraussetzungen für Abgrenzung subnationaler Märkte

Das Konsultationsdokument beschäftigt sich dann mit dem Erfordernis zur Durchführung einer geografischen Segmentierung der Marktanalyse. Als wesentliche Wettbewerbsentwicklungen, die eine geografische Analyse rechtfertigen bzw. begründen, werden dabei herangezogen:

- Die Existenz von alternativen Anbietern auf der Basis entbundelter Teilnehmeranschlussleitungen.
- Die Verfügbarkeit von alternativen Technologien (Kabel, Drahtlos-Technologien, mobiles Breitband).
- Entwicklung und weiterer Ausbau von Next Generation Access Netzen. Hier wird vor allem dies betont:

"Last, but not least, the development of high-speed fibre networks – either on the basis of public or private intervention or even via public-private-partnerships – is starting to increase its pace, a feature which may fundamentally change the landscape of fixed infrastructures. At the local or regional level, through a process of demand aggregation or active targeting of residential and business segments, alternative operators that have invested in the roll-out of fibre-based networks may exert a constraint on the incumbent operator, when the latter is not the most important investor [...]. In addition, the upgrade of the copper access network (to fibre) may diminish the competitive pressure exerted by LLU operators in market 5. On the other hand, in the rural or less commercially attractive areas, it is worth noting that there may be publicly funded networks, which are usually based on NGA. Those networks are present in different geographical areas of a given country, a fact which may affect the market analysis and SMP assessment, taking into account that, according to the state aid framework, access to these networks should in theory be neutral and open to third parties, ensuring certain competition at the wholesale level." (Seite 14)

BEREC untersucht dann in weiterer Folge die Indikatoren in Bezug auf das Erfordernis eine geografische Marktanalyse vorzunehmen. Dabei werden folgende Aspekte erwähnt:

- Abdeckung von alternativen regionalen oder lokalen Infrastrukturen in Bezug auf das Gebiet und die angebotenen Produkte
- Die Zahl von Betreibern, die Endkundendienste in einem bestimmten geografischen Gebiet anbietet und die relative Größe dieser Betreiber (Marktanteile)
- Preise und Preisunterschiede zwischen den Produkten alternativer Anbieter und dem Incumbent
- Geografische Differenzierung der Preise des Incumbents

Die Empfehlungen und Vorgehensweisen der europäischen Regulierungsbehörden seit 2008 in Bezug auf subnationale Märkte haben sich nicht wesentlich verändert und so hat sich auch das Positionspapier von BEREC nicht wesentlich verändert. Es gelten die gleichen Kriterien und Ansätze, mit dem Unterschied, dass vor allem der Ausbau von NGA durch den Incumbent einen erheblichen Einfluss haben kann. Der NGA-Ausbau erhöht die Komplexität und macht vor allem die Abgrenzung der relevanten geographischen Einheit zu einer herausfordernden wenn nicht unmöglichen Aufgabe.

1.2.3 Analyse der verschiedenen europäischen Quellen

Eine umfassende Analyse zum Thema Regionalisierung bieten verschiedene Quellen, die hier zusammengefasst werden.³

- Nach Artikel 56 der SMP-Leitlinien der EU-Kommission umfasst "der räumlich relevante Markt ein Gebiet, in dem ... die Wettbewerbsbedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen." Die Operationalisierung dieses Kriteriums wirft zwei Fragen auf:
 - Was ist die geeignete Gebietseinheit zur Analyse regionaler Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen bei der Erbringung einer Vorleistung?
 - Wann liegen bessere Wettbewerbsbedingungen für die Vorleistungserbringung in "städtischen" Gebieten vor (d.h. wann unterscheiden sich die Wettbewerbsbedingungen in "städtischen" Gebieten hinreichend von jenen in "ländlichen" Gebieten)?
- Die für die Analyse der Wettbewerbsbedingungen gewählte Gebietseinheit sollte groß genug sein, um Unternehmen als Basis einer Investitionsentscheidung dienen zu können und darüber hinaus klar abgrenzbar sein. Regulierungsbehörden verwenden bei der Abgrenzung des Vorleistungsmarktes für Breitbandzugänge in erster Linie HVT-Einzugsbereiche als Gebietseinheit, weil oft eine Mindestdichte an Haushalten vorausgesetzt wird. Letzteres ist sinnvoll, da für einen Wettbewerber der Netzausbau – d.h. die Anbindung eines weiteren HVT-Einzugsbereichs des Incumbent und die Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung in diesem Bereich – nur dann wirtschaftlich ist, wenn eine bestimmte Mindestzahl an Haushalten erreicht werden kann. Darüber hinaus sind HVT-Einzugsbereiche eindeutig abgrenzbare Gebietseinheiten. HVT-Einzugsbereiche eignen sich mithin gut, um die Bedingungen für Wettbewerb zu untersuchen, der auf der Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung basiert.
- Aus unserer Sicht bleibt dennoch zu hinterfragen, ob die HVT-Einzugsbereiche das relevante Kriterium darstellen, da sie auf eine Netzstruktur abstellen, die nur einem Unternehmen zuzuordnen ist und darüber hinaus auch aufgrund der Migration zu Next Generation Access durchaus einer Dynamik unterworfen sein kann. Vor allem der Aufbau alternativer Infrastrukturen, die nicht auf der Entbündelung basieren, kann sich an ganz anderen Kriterien orientieren, als an der Gestaltung der HVT-Einzugsbereiche der Telekom.
- In einer Untersuchung zu den Ländern Großbritannien, Österreich, Spanien, Portugal und Deutschland zeigt sich, dass eine Abgrenzung anhand der HVT-Einzugsbereiche in allen Ländern erfolgt, dass aber die Bevölkerungsdichte durchaus unterschiedlich sein kann. In Bezug auf die Zahl der relevanten Anbieter sind in Großbritannien mehr als vier (BT, 6 Entbündler, ein Kabelnetzbetreiber), in Österreich mehr als drei (Telekom Austria, ein Entbündler, 7 Kabelnetzbetreiber), in Spanien mehr als vier (Telefonica, 3 Entbündler, ein Kabelnetzbetreiber), in Portugal mehr als drei (Portugal Telekom, Entbündler und

³ WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 334: Die Abgrenzung subnationaler Märkte als regulatorischer Ansatz und OECD (2010): Geographically Segmented Regulation for Telecommunications, DSTI/ICCP/CISP(2009)6/final

Kabelnetzbetreiber) tätig. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die Kabelnetzbetreiber in der Regel kein Vorleistungsprodukt für Bitstromzugang anbieten, was wiederum dem Kriterium des Wettbewerbs auf der Vorleistungsebene entgegenwirkt. Sollte die Beschlusskammer einer Auferlegung einer Zugangsverpflichtung für die Kabelnetzanbieter (und sei es nur in den subnationalen Märkten sein), kann man zu einer positiveren Einschätzung einer subnationalen Marktabgrenzung kommen.

Die OECD fasst Bedenken zu einer regionalisierten Regulierung wie folgt zusammen:

"Certainly, geographically segmented regulation is a rational approach. Its claim to facilitate streamlined, better focused, regulation is in accord with widespread agreement that regulation applied to telecommunications (as elsewhere) should be no more than the minimum necessary. Geographically segmented regulation thus may enable the benefits of such deregulation to be realised in certain locations even if the competitive situation would not warrant such deregulation nationally. But geographically segmented regulation should aim not only at facilitating deregulation but also at strengthening regulation in those regions where competition is assessed to be ineffective. That is, regulators could also use geographic segmentation to impose additional regulations in a target manner in the specific locations where regulation proves necessary. Thus, geographically segmented regulation can assist regulators to ensure that the regulatory framework they apply is appropriately tailored to the competitive situation." (Seite 4)

Das Papier spricht darüber hinaus intensiv von den Kosten, die mit einer geografisch segmentierten Regulierung einhergehen. Diese Kosten bestehen vor allem in einem erhöhten regulatorischen Aufwand in Bezug auf die Marktdefinition und auch ggf. die Analyse von beträchtlicher Marktmacht. Hervorgehoben wird dabei auch die Komplexität die mit dieser Art von Regulierung einhergeht. Die Komplexität führt auch dazu, dass das Risiko von Fehlern bei der Einschätzung sich erhöht.

"The overall question regulators need to address is whether the benefits of a reduction in regulation in certain areas facilitated through geographically segmented/differentiated regulation outweigh the costs associated with the additional complexity of administering the resulting regulatory regime. Countries considering its implementation will need to consider how such problems will be addressed and the cost minimized. As with regulation at the national level, the criteria applied by regulatory authorities to justify regulation or deregulation on a geographically segmented basis must be robust, evidence-based, consistent, and they should lead to non-ambiguous decisions. There is a need for as clear and unambiguous criteria as possible according to which the geographic units are grouped, competitive conditions assessed and remedies applied. The experience of countries that have implemented geographic regulation confirms the need for such criteria." (Seite 5)

Die Schlussfolgerung des Papers ist, dass die geografisch differenzierte Regulierung Vorteile haben kann, dass aber die Implementierungsdetails oft von einem so komplexen und hohen Schwierigkeitsgrad sind, dass dadurch die Vorteile überkompensiert werden. Man muss daraus schließen, dass damit die besseren Gründe für eine nationale Marktabgrenzung über das gesamten Bundesgebiet insbesondere für den Bitstrommarkt (3b) sprechen.

Annex 2: Internationale Erfahrungen mit der Abgrenzung Subnationaler Märkte

2.1 Internationale Erfahrungen

Im Rahmen des internationalen Vergleichs sind folgende Fragestellungen relevant:

- Gibt es Regionalisierung im dem Staatsgebiet?
- Wie wurden die räumlichen Märkte definiert?
- Unterschiede Stadt/Land (Preise, Netzverfügbarkeit, Bandbreiten)
- Ausbau von FTTx?
- Entwicklung der Anzahl Arbeitsplätze?
- Entwicklung der Anzahl Wettbewerber?
- Entwicklung des Investitionsniveaus?
- Investments der Incumbents vor und nach der Regionalisierung

Die Zielsetzung besteht darin, einen möglichen Zusammenhang zwischen Regionalisierung der Regulierung und Marktentwicklungen aufzuzeigen. Letztere könnten in Preisentwicklungen, Marktanteilsverschiebungen oder Investitionen in NGA bestehen.

Als Beispiele für Länder bzw. Regulierungsbehörden, die dieses Konzept relativ früh entweder in der Praxis umgesetzt haben oder entsprechende Versuche gestartet haben, sind Österreich, UK, und Portugal zu nennen. Nationale Entscheidungen in Bezug auf die geografische Segmentierung von Märkten, haben im ersten Halbjahr 2008 die britische Regulierungsbehörde OFCOM sowie die österreichische Telekom-Control-Kommission (TKK) getroffen. Beide Behörden haben für ihre Entscheidungen den Breitbandmarkt für Großkunden gewählt. Obwohl der Analyseansatz nahezu identisch ist, haben die beiden Behörden unterschiedliche Wege der regionalen Abgrenzung beschritten, zum Einen auf der Ebene der Marktanalyse (OFCOM), zum Anderen auf der Ebene der Verpflichtungen (TKK). Ein Vergleich beider Entscheidungen zeigt, dass OFCOM deutlich analytischer vorgegangen ist und die TKK einen eher pragmatischen Ansatz gewählt hat.

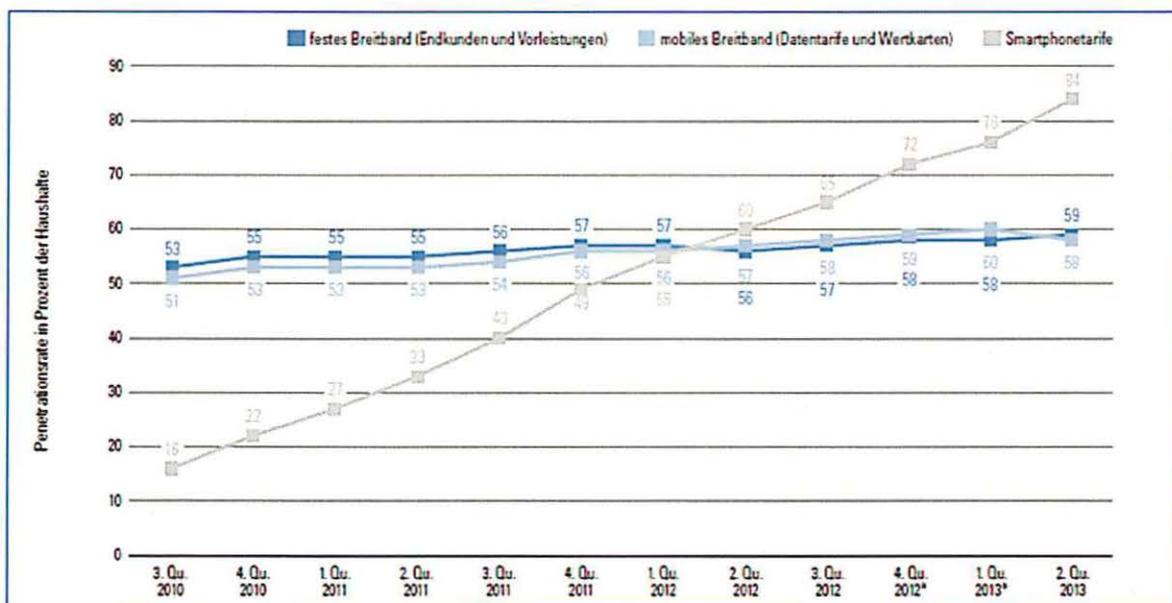
2.2. Österreich

Der sachlich relevante Markt in Österreich hingegen wurde durch die TKK wesentlich weiter gefasst. So beinhaltet er neben allen DSL-Technologien, CATV, festen drahtlosen Zugang (fixed wireless access; FWA) sowie glasfaserbasierte Zugänge mit einem Ausbau bis zum Kabelverzweiger (FTTC).

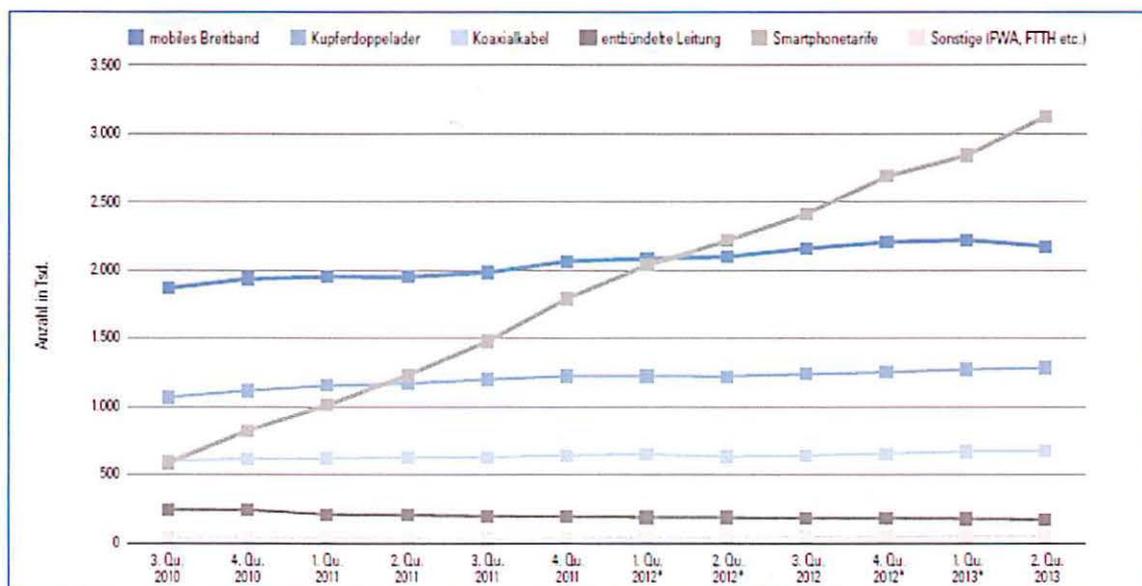
Geografisch hat die TKK das gesamte österreichische Bundesgebiet als Markt identifiziert, wobei aber auch hier die Einzugsbereiche der Hauptverteiler des Incumbent Telekom Austria als im Ergebnis entscheidende Abgrenzungsparameter für die Unterscheidung von Gebiet 1 und Gebiet 2 gewählt wurden. Darüber hinaus untersuchte die Behörde die Anzahl großer Betreiber sowie die Anzahl der Haushalte in einem Einzugsbereich. Die Einzugsbereiche wurden anhand der Hauptverteiler definiert. Schlussendlich wurde die Telekom Austria als einziges marktbeherrschendes Unternehmen mit der Verpflichtung zur getrennten Rechnungslegung auch in Gebiet 1 eine Verpflichtung auferlegt. Die Untersuchungen machen deutlich, dass die den freien Wettbewerb überlassenen Anschlussbereiche bzw. Einzugsbereiche der Hauptverteiler in der überwiegenden Mehrzahl in den Ballungsräumen stattfindet, da dort in der Regel auch

die größte Anzahl alternativer Anbieter von breitbandigen Vorleistungs- und Endkundenprodukten zu finden ist.

Die Marktentwicklung in Österreich ist in Bezug auf Festnetz-Breitband durch regulatorische Maßnahmen wenig beeinflusst. Die Penetration mit Breitband steigt zwar weiter an, aber der wesentliche Treiber sind dafür Mobilfunkanschlüsse (s. RTR Telekom Monitor 4/2013, S. 54).



Alle anderen Technologien entwickeln sich recht stabil (s. RTR Telekom Monitor 4/2013, S. 55)



In den letzten Jahren ist die Zahl der entbündelten Anschlüsse bereits auf dem Weg nach unten (vor vormals 230.000 auf nunmehr 170.000), FTTH gewinnt in etwa in dem Ausmaß dazu wie

Entbündelung verliert. Die Telekom Austria konnte Marktanteile im Festnetz und im Breitband zurückgewinnen.

Innerhalb der Breitbandanschlüsse kommt es zu einer langsamen, aber stetigen Migration zu Gunsten höherer Bandbreiten. Ein positiver Effekt auf den Breitbandausbau durch die Regionalisierung ist insgesamt nicht zu beobachten.

2.3. Großbritannien

In UK gibt es eine Regionalisierung, allerdings nur auf dem Wholesale Broadband Access Market (d.h. Bitstream Access) und nicht für Entbündelung. Die Regionalisierung wurde im Jahr 2008 eingeführt und im Jahr 2010 fortgesetzt.

Wesentliches Marktabgrenzungskriterium für OFCOM im Jahr 2008 war die Preisentwicklung auf den Endkundenmärkten, insbesondere Wettbewerb zwischen den auf ADSL basierenden Produkten und den Angeboten der Kabelnetzbetreiber, in erster Linie von Virgin Media. OFCOM konstatierte im Ergebnis, basierend auf dem SSNIP-Test einen indirekten Zusammenhang zwischen der Preisentwicklung der kabelbasierten Endkundenprodukte und den ADSL-basierenden Zugangsprodukten im Vorleistungsbereich. Bezogen auf den Incumbent BT bedeutete dieses Ergebnis, dass sich eine kleine, aber signifikante nicht-transitorische Preiserhöhung im ADSL-Vorleistungsbereich als nicht profitabel erweisen würde, die Realisierung von (Monopol)Gewinnen insofern also nicht mehr möglich war. Die sachliche Marktabgrenzung umfasst somit die ADSL- und kabelbasierten Vorleistungsprodukte für den breitbandigen Zugang. Es folgt eine detaillierte geografische Marktuntersuchung auf Marktanteilsbasis, wobei die Anschlussbereiche der Hauptverteiler von BT, die Anzahl der sogenannten Principal Operator pro Anschlussbereich und die Größe der Anschlussbereiche die Schlüsselkriterien darstellten.

"Based on the number of principal operators present in the footprint of each of the 5,587 local exchanges operated by BT and the size of the exchange, OFCOM thus defines three different geographic markets in the UK excluding the Hull area. This geographic markets encompass exchange areas which are not necessarily contiguous, but which OFCOM considers on a forward looking basis to exhibit similar competitive conditions.

- *Market 1: Local exchanges where only BT is present*
- *Market 2: Local exchanges with two or more principal operators and exchanges where there are forecasts to be four or more principal operators but where the exchange serves less than 10,000 premises; and*
- *Market 3: Local exchanges with four or more principal operators and exchanges where there are forecasts to be four or more principal operators but where the exchange serves more than 10,000 premises. This market covers 65% of all UK households.*

*The further analysis revealed that in volume terms, BT accounts for 44.8% of market 3, Virgin Media, the cable operator accounts for 30.2% and the LLU operators account for 25.1%. In markets 1 and 2, BT is considered to have market shares of 99% and 78% respectively. Accordingly, OFCOM proposes to lift access obligations on BT in market 3 while they are maintained in markets 1 and 2."*⁴

⁴ Bringer, Olivier & Schumm, Konrad: Revolution or Evolution in Telecoms? Sub-national markets and sector-specific regulation when competition develops unevenly, in: Competition Policy Newsletters, No. 2-2008, pp. 25

Die EU-Kommission hat ihre Auffassung zu den Leitlinien zur Marktdefinition und die Analyse beträchtlicher Marktmacht damit begründet, dass ein geografischer Markt

"comprises an area in which the conditions of competition of similar or sufficiently homogenous and which can be distinguished from neighboring areas in which the prevailing conditions of competition are appreciably different".

Die EU-Kommission hat sich mit dem britischen Beispiel auseinandergesetzt und meinte dazu,

"the geographic delineation which is primarily based on the number of operators present in the local exchange is not by itself sufficiently detailed or robust to identify real differences in competitive conditions for the purposes of market definition. More generally, a mere analysis of structural market conditions is not sufficient. Although it may help identifying the areas where the conditions of competition are similar or sufficiently homogenous, structural evidence needs to be corroborated by the actual behavior of the market players and their effect on the market in terms of both prices and market shares. Relevant evidence for the definition of sub-national markets will therefore include information on its distribution of market shares and the evolution of shares over time. In addition, evidence of different share in retail or wholesale pricing which might apply can help indicate different regional or local competitive pressure. It is also considered appropriate to look at the pricing of both the incumbent and alternative operators as well as its evolution over time in the relevant areas."⁵

Im Jahr 2013 wurde eine Konsultation für eine neue Marktanalyse durchgeführt, eine Entscheidung steht aber noch aus. In der Konsultation kommt die Regulierungsbehörde OFCOM zu den folgenden Schlussfolgerungen:⁶

- Die Wettbewerbssituation unterscheidet sich wesentlich innerhalb von UK. In den Großstädten gibt es Kabelnetzbetreiber und Betreiber, die auf Entbündelung als Vorleistungen setzen.
- OFCOM schlägt weiterhin vor, regionale Märkte zu definieren.
- Da die Märkte sich allerdings entwickeln, sollen nun drei statt vier Markt-Typen definiert werden:
 - Markt A: In diesem Markt gibt es nur einen Anbieter von Vorleistungen. Zu Markt A gehören etwa 9,6 % von UK. In diesem Markt werden regulatorische Verpflichtungen auferlegt, inklusive eine Price-Cap-Regulierung.
 - Markt B: Der Rest von UK mit Ausnahmen von Hull. In Markt B werden keine regulatorischen Verpflichtungen auferlegt.
 - Markt C: Die Stadt Hull, wo Kingston Communications tätig ist.

Der neue Vorschlag führt dazu, dass die ehemaligen Markttypen 2 und 3 in Markt B zusammengefasst wurden. Diese wurden als Märkte definiert, in denen mindestens 2 Anbieter vorhanden sind und der Marktanteil von BT höher als 50 % liegt, bzw. wo vier oder mehr Anbieter vorhanden sind.⁷

Die reduzierte Regulierung auf kleinere Gebiete in UK wird vor allem damit begründet, dass die Zahl der entbündelten Leitungen zunimmt und dass es eine Konsolidierung im Markt gibt (die Übernahme von O2 durch Sky wird explizit im Konsultationsdokument genannt).⁸

⁵ Ebd., S. 28.

⁶ OFCOM, Review of the wholesale broadband access markets - Consultation on market definition, market power determinations and remedies, 11 Juli 2013

⁷ Ebd.

⁸ Ebd.

Es gibt noch einige Unterschiede zu Deutschland, weshalb die Erfahrungen aus UK nicht übertragbar sind. Zum einen wächst der Markt für entbündelte TAL in UK weiterhin, während in Deutschland ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist.

Sowohl UK wie auch Österreich sind Länder mit einer starken Zentralisierung (London, Wien). Deshalb ist in diesen Ländern eher an eine Regionalisierung zu denken als Deutschland. Aber wie die Beispiele zeigen sind selbst in diesen Ländern positive Effekte für Verbraucher, Markt und Wettbewerb nicht feststellbar.

Figure 4.9: Number of new PO LLU deployments, December 2010 to December 2012¹⁹⁰

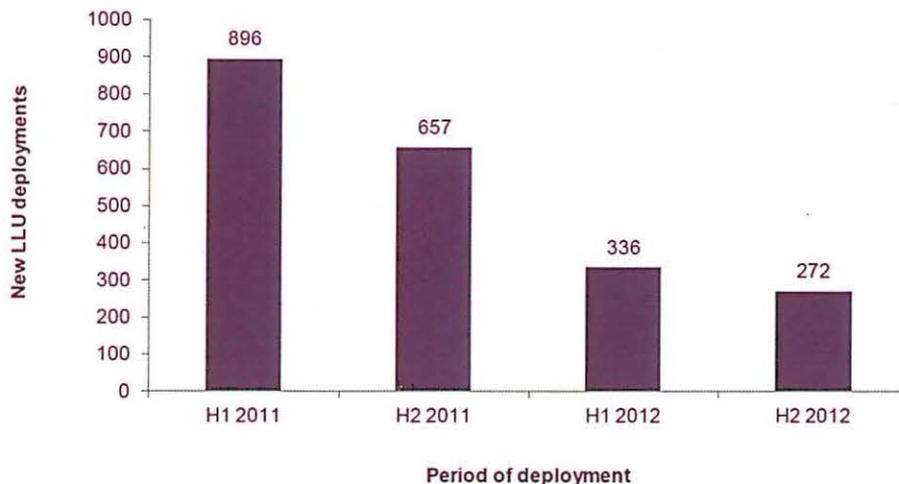


Abbildung 1 Wachstum im Markt für entbündelte TAL in UK⁹

Ein weiterer Unterschied ist, dass eine funktionale Separierung in UK stattgefunden hat. Das Kupfer-Zugangsnetz in UK wurde in Openreach ausgelagert. Damit sind die Prinzipien von Equivalence-of-Input (EoI) vollständig umgesetzt und der Wettbewerb zwischen BT und Wettbewerbern, die auf entbündelte TAL setzen, geschieht unter den gleichen Bedingungen.

Im Vergleich zu Deutschland sind die Marktanteile von BT stärker unter Druck. Nicht nur der Wachstum durch entbündelte TAL setzt BT weiterhin unter Wettbewerbsdruck, sondern BT hat auch einen Marktanteil von nur 31 % (Januar 2013).¹⁰ Die folgende Abbildung zeigt die Marktanteile im Markt B, in dem BT über keine beträchtliche Marktmacht mehr verfügt:

Table 5.5: Market B shares by PO, December 2012

Operator	Market B Shares
BT	30-40% [3<]
Sky (including O2)	15-25% [3<]
Virgin Media	15-25% [3<]
TalkTalk	15-25% [3<]
Other operators	0-10% [3<]

Source: Ofcom calculation from data provided by Openreach and Virgin Media. 232 233

Abbildung 2 Marktanteile in der UK¹¹

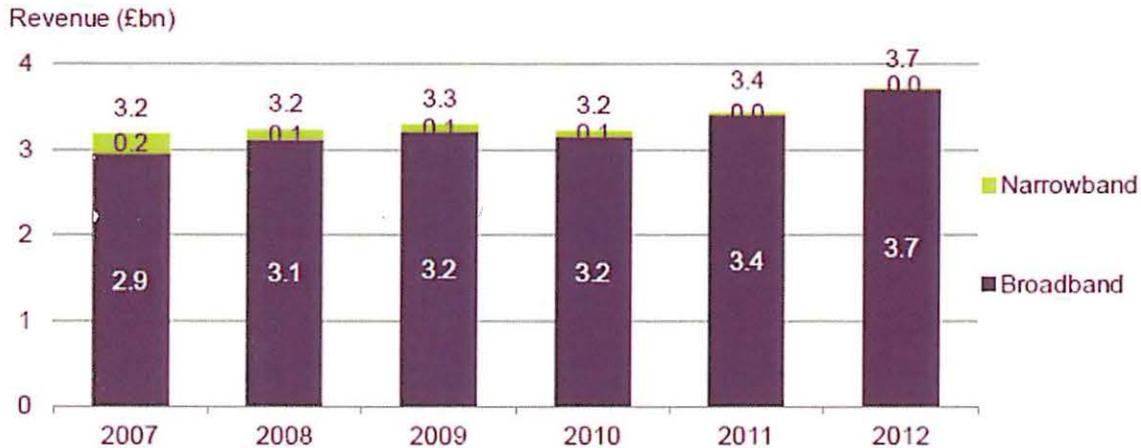
⁹ Ebd. S. 83

¹⁰ EU, Digital Agenda Scoreboard, Broadband markets in the United Kingdom – 2013, URL: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/united-kingdom>

¹¹ OFCOM, Review of the wholesale broadband access markets - Consultation on market definition, market power determinations and remedies, 11 Juli 2013, S. 102

Wenn es um die Umsätze in der Telekommunikationsbranche geht, so ergaben sich keine positiven Effekte aus der Regionalisierung. Die Umsätze der Breitbandanschlüsse blieben nach der Einführung der Regionalisierung stabil (Anstieg von 3,1 auf 3,2 billionen GBP zwischen 2008 und 2010):

Figure 5.32 Retail fixed internet revenues



Source: Ofcom/operators

Abbildung 3 Umsätze von Internetanschlüssen in UK¹²

Insgesamt sind die Ergebnisse aus der Regionalisierung in UK eher gering und ein positiver Effekt auf die Breitbandpenetration im internationalen Vergleich ist nicht zu erkennen. Mit steigenden Penetrationsraten von entbündelten TAL, einer ausgebauten Kabelnetzinfrastruktur und niedrigen Marktanteilen von BT ergibt sich insgesamt ein Bild, das die Regionalisierung in einem Markt durchgeführt worden ist, auf den die Regionalisierung der Regulierung wenig Einfluss hat. Insgesamt sind damit die Schlussfolgerungen die gezogen werden können, von geringem Validität.

¹² OFCOM, Communications Market Report, August 2013, S. 338