

QSC AG • Mathias-Brüggen-Straße 55 • 50829 Köln

Vorab per Mail

Bundesnetzagentur
-Dienststelle 114 b-
Postfach 8001

53105 Bonn

QSC AG
Mathias-Brüggen-Straße 55
50829 Köln

Carina Panek
Regulierung
Tel.: +49 221 669-8174
Carina.Panek@qsc.de

19.12.2014

Marktdefinition und –analyse im Bereich des für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellten Zugangs (Markt 3b) ; Konsultationsverfahren

B1-14-001

Hier: Stellungnahme der QSC AG (ohne BuGG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die QSC AG von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, zu dem vorbezeichneten Konsultationsentwurf Stellung zu nehmen.

I. Allgemein

Prinzipiell begrüßen wir die weiterhin bestehende umfassende sachliche Marktdefinition, die sowohl Zugangsprodukte auf Layer-2- als auch Layer-3-Basis erfasst. Ebenfalls unterstützen wir die Bundesnetzagentur in ihrer Einschätzung, die beiden Zugangsebenen als eigenständige Teilmärkte abzugrenzen, da insoweit keine Substitutionsbeziehung besteht. Markt 3b ist grundsätzlich zu Recht als regulierungsbedürftig und die Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen eingestuft worden.

Allerdings sieht der Entscheidungsentwurf eine regionale Deregulierung für 15 Großstädte vor. Aus der Sicht QSC haben sich die Marktverhältnisse im Bitstromzugangsmarkt seit der letzten Marktanalyse in einer Weise entwickelt, welche die Beibehaltung einer bundesweiten Marktabgrenzung vielmehr noch bestätigen.

Um Wiederholungen vorzubeugen, machen wir uns im Übrigen die Stellungnahmen der Verbände BREKO und VATM vollumfänglich zu Eigen.

II. Sachliche Marktabgrenzung

Grundsätzlich ist es wichtig und richtig, dass auf beiden Zugangsebenen alle xDSL-Anschlüsse erfasst sein müssen. So zählt auch SDSL konsequenterweise weiterhin zu Markt 3b, auch wenn die gleiche Anslusstechologie auch für High-Level-Access-Produkte genutzt werden kann und wird, die nun Markt 4 zugeordnet werden. Auch über Layer-2 müssen richtigerweise nicht nur VDSL- sondern auch ADSL-Anschlüsse realisiert werden können.

Sehr kritisch werten wir indes die Aussage, dass eine Übergabe auf HVT-Infrastrukturebene nur solange erfolgt, als in der betreffenden Region die KVZ nicht ausgebaut sind. Die Bundesnetzagentur führt insofern aus, dass sofern der über Bitstromzugang bereitgestellte xDSL-Anschluss über eine FTTC-Infrastruktur an höhere Netzebenen angebinden wird und das Konzentratornetz bis zum Kabel- oder Endverzweiger reicht, der infrastrukturbasierte Zugang für FTTC basiertes VDSL (Zugang zur TAL) am Hauptverteiler nicht mehr möglich ist. Dies hat zur Folge, dass die Telekom durch einen massiven Ausbau ihrer FTTC-Infrastruktur und ein entsprechendes Bitstromangebot die bestehenden Investitionen der Wettbewerber in den HVT-Ausbau obsolet machen könnte und damit auch das vorgelagerte Produkt des TAL-Zuganges. Der Zugangsanspruch auf Markt 3a würde diesbezüglich in naher Zukunft damit ausgehöhlt.

Die Aufnahme der TV-Kabelanschlüsse in den Markt 3b halten wir für sachlich gerechtfertigt. Im Rahmen der Betrachtung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt 3b sind diese Anschlüsse allerdings erst dann zu berücksichtigen, wenn tatsächlich Angebote auf diesem Markt bestehen.

Wir unterstützen die BNetzA in ihrer Auffassung, die drahtlosen Anschlussprodukte nicht dem Markt 3b zuzurechnen. Diese Produkte sind hinsichtlich ihrer (Dauer-)Leistungsfähigkeit gerade bei bandbreitenintensiver stark gleichzeitiger Nutzung keine ausreichenden Substitute.

III. Räumliche Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur legt richtigerweise einen einzigen nationalen Markt für das Layer-2-Bitstromvorleistungsprodukt fest. Es gibt derzeit noch keinen nennenswerten Wettbewerb, der eine andere Einschätzung rechtfertigen würde.

Hinsichtlich Layer-3 trifft die Beschlusskammer hingegen eine Entscheidung, die aufgrund ihrer inhaltlichen Ausgestaltung eher Gegenstand der nachfolgenden Regulierungsverfügung als der hier zu ergehenden Marktanalyse sein sollte. So geht die Beschlusskammer hinsichtlich Layer-3 von einem subnationalen regulierungsbedürftigen Markt aus und entlässt 15 Städte aus der Regulierung, soweit ein Layer-2-Produkt angeboten wird.

Unseres Erachtens ist dieser Ansatz einer Regionalisierung sachlich nicht zu rechtfertigen.

1. Wettbewerbsanalyse

Die Bundesnetzagentur stellt bei der Untersuchung der Wettbewerbssituation im ersten Schritt nicht direkt auf den hier zu untersuchenden Vorleistungsmarkt, sondern auf den korrespondierenden Endkundenmarkt ab. Ein solches Herangehen wird zwar in der aktuellen Version der Märkteempfehlung empfohlen, kann jedoch bei einer falschen Einschätzung der Frage, welcher Anteil am Endkundenwettbewerb letztendlich von einer effektiven Vorleistungsregulierung abhängt, zu vorschneller Deregulierung und damit zu vermindertem Wettbewerb im Endkundenmarkt führen.

Aber auch die Untersuchung bzw. die angewandten Kriterien selbst sind fragwürdig. So legt die Bundesnetzagentur das Vorhandensein von vier infrastrukturbasierten Anbietern einschließlich der Telekom als Voraussetzung fest. Hierzu zählt sie auch die Kabelanbieter. Zwar ist es richtig, dass diese Breitbandanschlüsse an Endkunden vermarkten, hingegen bieten sie kein Breitbandvorleistungsprodukt an und sind demnach auf dem hier in Rede stehenden Markt nicht tätig. Aber auch andere infrastrukturbasierte Anbieter (z.B. auf Basis FTTB oder TAL) sind nicht notwendigerweise auf dem Markt 3b aktiv. Demzufolge dürfen sie bei einer Untersuchung des Wettbewerbes auf Markt 3b auch nur als – schwache – potentielle Anbieter berücksichtigt werden.

Dies führt dazu, dass in den untersuchten Regionen eigentlich aktuell nur drei oder weniger konkrete Anbieter im Sinne des Marktes 3b vorzufinden sind.

Hierbei ist allerdings zum einen zu berücksichtigen, dass die Beschlusskammer selbst davon ausgeht, dass die Zahl der TAL-Nachfrager und somit auch der möglichen Wettbewerber auf Markt 3b stetig abnimmt. So bleiben im Endeffekt nur die Telekom und ein oder zwei Anbieter mit eigener Infrastruktur (TV-Kabel oder FTTB), von dessen Vorhandensein die Bundesnetzagentur allerdings auch nur mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeht.

Diese leicht widerleglichen Kriterien sind demnach nicht geeignet, den zur Deregulierung notwendigen Wettbewerb zu bestätigen. Von einem effizienten Wettbewerb kann nur dann ausgegangen werden, wenn mehrere unabhängige Wettbewerber tätig sind, so dass die Nachfrager von den hierdurch bedingten Preisvorteilen profitieren. Zudem sind gerade die TAL-nutzenden infrastrukturbasierten Wettbewerber nicht im ausreichenden Maße unabhängig vom marktbeherrschenden Anbieter auf Markt 3a. Dies gilt sowohl für die Entgelte als auch für die ebenfalls als Differenzierungsmöglichkeit geltenden Qualitätsaspekte. Gerade bei den Entgelten sind die TAL-basierten Wettbewerber maßgeblich durch die Tatsache behindert, dass sie nicht die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen zu erstatten haben, sondern zusätzlich den „Anreizaufschlag“ (Tagesneuwert).

Somit können nur die TV-Kabelnetze und die FTTB/FTTH-Betreiber als unabhängige Betreiber angesehen werden. Beide sind aber nicht oder nur für kleinere Bereiche tatsächlich als Anbieter im Markt 3b tätig.

Demzufolge kann auch nicht für den Geltungszeitraum der Marktdefinition und –analyse sicher behauptet werden, dass der derzeit vielleicht formal anhand der Anschlusszahlen rechnerisch korrekt ermittelte potentielle Wettbewerb auf dem Vorleistungsmarkt auch weiterhin fortbesteht und

auf die Wettbewerbsanalyse einzahlt. Daher ist bereits die Feststellung eines bestehenden Wettbewerbes in den 15 genannten Städten nicht zu bestätigen.

Für weitere Ausführungen, insbesondere zu der mangelnden Homogenität der Wettbewerbssituation in den ausgewählten Städten wie auch zur tatsächlichen regionalen Wettbewerbssituation, verweisen wir auf die relevanten Passagen in der Stellungnahme des BREKO.

2. Auswirkungen des Layer-2-Zugangsproduktes

Darüber hinaus ist – wie die Beschlusskammer zu Recht ausführt – nicht absehbar, wie sich das zukünftige Layer-2-Produkt auf die Wettbewerbssituation in diesem Markt auswirkt. So besteht nach Aussage der Beschlusskammer die Möglichkeit, dass Wettbewerber, die derzeit noch auf die TAL als Vorleistungsprodukt setzen, das Layer-2-Produkt beziehen, um auf dieser Basis Layer-3 anzubieten. Hierzu sind aber weitreichende Investitionen und Umstellungen in der Technologie erforderlich, so dass ein konkurrenzfähiges Angebot auf Layer-3 auch vor dem Hintergrund drohender Kosten-Kosten-Scheren bei einer (regionalen) Deregulierung von Layer-3 unwahrscheinlich ist. Es ist also mehr als unsicher, ob die Einführung des Layer-2-Produktes den Wettbewerb auf dem Layer-3- Marktes tatsächlich sichert. Zudem ist noch nicht absehbar, wie viele und welche Unternehmen überhaupt flächendeckend das Layer-2-Produkt in Anspruch nehmen werden (können).

Aufgrund dieser derzeit noch bestehenden und nicht einschätzbaren Unwägbarkeiten hinsichtlich der Wettbewerbsauswirkungen ist es unseres Erachtens verfehlt, die 15 Städte im Hinblick auf den Layer-3-Bitstromzugangsmarkt unter der Prämisse nur des bloßen Vorhandenseins eines Layer-2-Produktes aus der Regulierung zu entlassen. Mindestens muss vor einem solchen Schritt die tatsächliche Inanspruchnahme eines solchen Produktes geprüft und festgestellt werden, dass weiterhin vier unabhängige Anbieter im Markt vorhanden sind.

3. Layer-2-Zugangsprodukt als Bedingung

Die Bundesnetzagentur knüpft die regionale Entlassung aus der Regulierung an die Bedingung, dass an den 15 Orten ein Layer-2-Zugangsprodukt angeboten wird. Diese Bedingung stellt keine geeignete Maßnahme dar, um die Folgen dieser Entscheidung zu nivellieren.

Das Layer2-Zugangsprodukt ist hinsichtlich seiner kommerziellen und technischen Ausgestaltung und Qualität derzeit noch gar nicht abschließend definiert. Demzufolge ist überhaupt nicht kalkulierbar, inwieweit es als geeignetes Substitut für das bisher in Anspruch genommene Layer3-Zugangsprodukt in Betracht kommt und die Möglichkeit eröffnet, auf dieser Basis im Markt für Bitstromzugang auf Layer-3 als Anbieter aufzutreten.

Das Layer-2-Produkt ist daher zum heutigen Zeitpunkt ungeeignet, es ohne Überprüfung mit Datum der Einführung als Basis für eine Deregulierung des Layer-3-Produktes zu nutzen. Dies kann erst erfolgen, wenn die tatsächliche Geeignetheit und Nutzung dieses Produktes zweifelsfrei zu ermitteln ist.

4. Auswirkungen in der Praxis

In dem Konsultationsentwurf fehlt eine ausführliche Auseinandersetzung mit den möglichen Folgen einer regionalen Deregulierung des IP-Bitstrommarktes. Eine derart einschneidende Entscheidung würde sowohl den Layer-3-Bitstrommarkt in den 15 betroffenen Großstädten selbst als auch andere Zugangsmärkte, wie den TAL-Markt oder einen zukünftigen Markt für einen Layer-2-BSA betreffen.

Sobald die genannten 15 Städte aus der Regulierung entlassen werden, hat das marktbeherrschende Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit, die Preise für Layer-3-Bitstromzugang dort ohne Kontrolle festzusetzen. Es wäre ihr demnach unbenommen, aus wettbewerbsstrategischen Gründen ihre Preise weit unter denen ihrer tatsächlichen (TAL-basierten) Wettbewerber festzusetzen. Dieses ist ihr durch eine Vielzahl von Faktoren möglich.

- Spielraum 1: Ihre tatsächlichen Kosten für das relevante Vorleistungsprodukt TAL sind signifikant geringer als die Entgelte, welche die tatsächlichen Wettbewerber im Markt 3b zu entrichten haben.
- Spielraum 2: Die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten der TAL und dem durch die BNetzA festgelegten „Anreizpreis“ fließt ebenfalls dem marktbeherrschenden Unternehmen zu. Dieses verfügt damit über zusätzliche Finanzmittel zur Quersubventionierung.
- Spielraum 3: Die Sachverhalte zu 1 und 2 finden sich auch in den noch nicht deregulierten Regionen, so dass weitere Finanzmittel in die deregulierten Regionen umgeleitet werden können.

Dies führt zum einen zu einer Regionalisierung der Preise und damit in logischer Konsequenz eher zu einer Verteuerung in den ländlichen Regionen. Hierdurch würde das Regulierungsziel, auch weiße bzw. graue Flecken mit hohen Bandbreiten zu versorgen, gerade konterkariert.

Zum anderen bestünde so aber auch die paradoxe Situation, dass die Telekom ein reguliertes Vorprodukt auf Layer-2-Ebene anbieten müsste, das hieraus aufsetzende Layer-3-Produkt aber frei bepreisen könnte. Damit können nicht nur mögliche Konkurrenten (TAL oder Layer-2-basiert) im Markt 3b aus dem Markt gedrängt werden. Die Telekom kann dies auch als spieltheoretisch bedeutsames strategisches Signal nutzen, um andere potentielle Anbieter (TV-Kabelnetze, FTTB-Anbieter) von einem Eintritt in den Layer-2 oder Layer-3-Bitstrommarkt langfristig abzuhalten. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die hier vorgeschlagene regionale Deregulierung aufgrund des politischen Drucks von Investoren nur als Vorstufe einer generellen Deregulierung verschiedener Marktsegmente betrachtet werden muss.

Desweiteren stehen der BNetzA nach einer regionalen Deregulierung derzeit keine wirksamen Gegenmaßnahmen gegen eine solche aggressive Preisstrategie zu Verfügung. Ohne eine korrespondierende regionale Differenzierung bei den Vorleistungsprodukten des Marktes 3a kann der Marktverdrängung der TAL-(oder ggf. VULA-)basierten Anbieter nicht annähernd begegnet werden. Ebenfalls ist die Regionalisierung der regulatorischen Verpflichtungen im Markt 3b für Layer-2-Bitstrom notwendig, damit die Nachfrager dieses Produktes ebenfalls nicht in eine Kosten-Kosten-Schere geraten.

Zudem fehlt es der BNetzA nach einer regionalen Deregulierung an frühzeitiger Kenntnis über die tatsächlich von Telekom angebotenen Entgelte, so dass eine schnelle Gegenreaktion auf wettbewerbsgefährdende Preisgestaltungen auch aus dem Grunde höchst unwahrscheinlich ist.

Die Entscheidung der Beschlusskammer, 15 Städte aus der Regulierung zu entlassen, steht somit nicht nur im Widerspruch zu den Zielen der flächendeckenden Breitbandversorgung, sondern führt auch zu erheblichen wettbewerblichen Missbrauchspotentialen. Diese Risiken für Wettbewerb und Investitionen – z.B. in zukunftssichere FTTB/H-Infrastrukturen – werden im Konsultationsentwurf nicht betrachtet und sind daher auch nicht ausreichend gewürdigt.

5. Schlussfolgerungen

Die Entscheidung der Bundesnetzagentur, den Layer3-Zugangsmarkt subnational abzugrenzen, ist somit unter diversen Aspekten verfehlt und nicht nur im Hinblick auf die Verknüpfung mit Layer-2 eindeutig verfehlt. Der Layer-3-Bitstromzugangsmarkt ist in der jetzigen Situation weiterhin als ein nationaler Markt zu behandeln.

Es ist der Beschlusskammer indes unbenommen, die jetzige Marktdefinition und –analyse auch vor Ablauf der dreijährigen Periode anzupassen, falls sich die Wettbewerbsauswirkungen des Layer-2-Produktes nach seiner Einführung auf den Markt konkret abschätzen lassen. Weiterhin müssen in einer konzertierten Aktion dann auch die vorgelagerten Vorleistungsmärkte (Markt 3b Layer-2 und Markt 3a) zumindest hinsichtlich der zugrundeliegenden regulatorischen Verpflichtungen soweit angepasst werden, dass eine regional differenzierte effektive Vermeidung von Kosten-Kosten-Scheren sichergestellt werden kann.

Darüber hinaus sehen wir es weiterhin als vorzugswürdig an, Entwicklungen in der Wettbewerbssituation im Rahmen einer regionalen Differenzierung der Regulierungsverfügung zu begegnen und die Zugangsverpflichtungen unter der Bedingung des Eintritts bestimmter Rahmenbedingungen zu lockern. Dies ermöglicht der Bundesnetzagentur eine schnelle und effektive Reaktion auf schnell ablaufende Wettbewerbsbeschränkungen, z.B. durch Preismaßnahmen des marktbeherrschenden Unternehmens.

IV. **Gesamtfazit**

Auch wenn die sachliche Marktdefinition einige begrüßenswerte Ansätze enthält, so ist insbesondere die räumliche Marktabgrenzung neu vorzunehmen und ein einheitlicher nationaler Markt hinsichtlich des Layer3-Zugangsproduktes festzulegen. Es sprechen nahezu alle Prüfkriterien für die Beibehaltung einer geografisch bundesweiten Marktbetrachtung. Weiterhin wurde die Risikoanalyse hinsichtlich der regionalen Deregulierung eines Teilmarktes ohne ganzheitliche Betrachtung der Wertschöpfungsketten nicht durchgeführt.

Durch eine regionale Marktabgrenzung und anschließende Entlassung von sub-nationalen Teilmärkten aus der kompletten Regulierungsaufsicht entstehen nicht kontrollierbare negative Effekte auf die Beständigkeit des Wettbewerbs nicht nur im betroffenen Vorleistungsmarkt sondern auch im relevanten Endkundenmarkt.

Aufgrund der Tragweite des hier vorliegenden Entscheidungsentwurfs regen wir eine vertiefte Diskussion insbesondere über die vorliegenden Wettbewerbsrisiken wie auch über Maßnahmen zu deren vorsorglicher Eindämmung an. Für diese Diskussion stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG



Christof Sommerberg
Leiter Regulierung & Public Affairs



Ralf Weber
Strategie