

**Stellungnahme zum Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen „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“**

Prof. Dr. Oliver Falck

ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien

*Diese Stellungnahme ist ein unabhängiges Dokument des Zentrums für Industrieökonomik und neue Technologien am ifo Institut. Die Argumente werden aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung des Zentrums mit der Regulierung des Bitstromzugangsmarktes gespeist. So haben wir in einer empirischen Studie aus dem Jahr 2013 die wettbewerblichen Auswirkungen der lokalen Deregulierung im Vereinigten Königreich durch die Ofcom in den Jahren 2008 und 2010 untersucht. Wir finden tendenziell positive Effekte der Deregulierung auf die Anzahl von infrastrukturbasierten Wettbewerbern sowie die Wahrscheinlichkeit, dass der Incumbent in Glasfaserinfrastruktur investiert. Wir sind der Meinung, dass unsere Erkenntnisse einen wesentlichen Beitrag aus wissenschaftlicher Sicht zur aktuellen Diskussion um die Ausgestaltung der Deregulierung des Marktes 3b leisten können.*

In ihrem Konsultationsentwurf vom 09. Oktober 2014 kommt die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Marktanalyse und Marktdefinition zu dem Schluss, dass 15 Stadtgebiete hinsichtlich des Layer-3 Bitstromzugangs nicht regulierungsbedürftig sind.<sup>1</sup> Unter Beachtung der tendenziell positiven Ergebnisse der geographisch weitreichenderen Deregulierung des Bitstromzugangsmarktes in Großbritannien in den Jahren 2008 und 2010 sollte das vorsichtiger Vorgehen der Bundesnetzagentur bezüglich der Einschätzung der Regulierungsbedürftigkeit einzelner Gebiete hinterfragt werden. Darüber hinaus bedarf die veränderte Marktanteilsbestimmung der Deutschen Telekom AG (im Weiteren: Telekom) bei der TAL-Bitstromzugangsmigration von Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (im Weiteren: Telefónica) weiterer Diskussion, insbesondere im Hin-

---

<sup>1</sup> BNetzA (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen) (2014): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen „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“.

blick auf die aktuelle Marktentwicklung und die Umstände des Vertragsabschlusses zwischen den beiden Parteien.

Tabelle 1 stellt die in Großbritannien in 2008, 2010 und 2014 sowie die in Deutschland verwendeten Kriterien zur Abgrenzung von wettbewerblichen Hauptverteiler (HVT)-Bereichen dar. Obwohl das Vorgehen der Bundesnetzagentur im Grundsatz dem Vorgehen der Ofcom ähnelt, unterscheiden sich die Deregulierungsansätze der Ofcom und der Bundesnetzagentur in wichtigen Punkten dennoch bedeutend. Der Vorschlag der Bundesnetzagentur ist in fast allen Deregulierungskriterien vorsichtiger formuliert als in Großbritannien. Dies wird insbesondere anhand der Beurteilung des lokalen Marktanteils des *Incumbent* im Endkundenmarkt sichtbar. Während die Ofcom den lokalen Marktanteilen der British Telecom (im Weiteren: BT) eine nachgeordnete Rolle beimisst, ist der lokale Marktanteil der Telekom im Endkundenmarkt im Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur ergebniskritisch, da er die Deregulierung vieler HVT-Bereiche im Bundesgebiet verhindert.

Tabelle 1: Vergleich der Kriterien zur Abgrenzung wettbewerblicher Hauptverteiler-Bereiche

	Deutschland	Großbritannien 2008	Großbritannien 2010	Großbritannien 2014
Anzahl Anbieter	≥ 4	≥ 3+1* / ≥ 4	≥ 3+1* / ≥ 4	≥ 3
Anzahl TALs	> 4 000	≥ 10 000 / -	-	-
Marktanteil Incumbent	≤ 40%	-	≤ 50% / -	-
Min. Gemeindegröße	100 000	-	-	-
Kabelanbieter berücksichtigt	Ja (da potentieller Wettbewerber auf dem Layer 3 - Bitstrommarkt)	Bei Abdeckung ≥ 65 %	Bei Abdeckung ≥ 65 %	Bei Abdeckung ≥ 65 %

Quelle: BNetzA, 2014; Ofcom, 2010, 2014<sup>2</sup>; \* mindestens ein weiterer in absehbarer Zeit aktiver Principal Operator

<sup>2</sup> Ofcom (2010): Review of the wholesale broadband access markets- Statement on market definition, market power determinations and remedies, pp. 68, 156, 176 und

Ofcom (2014): Review of the wholesale broadband access markets- Statement on market definition, market power determinations and remedies, data appendix.

In den Ofcom-Regulierungskriterien von 2010 werden Marktanteile der BT im betroffenen HVt-Bereich nur berücksichtigt, wenn drei Wettbewerber (sog. *Principal Operators*) im Markt aktiv sind. Sind es vier Wettbewerber, so bleibt der Marktanteil hingegen unberücksichtigt. Effektiv handelt es sich hier also um ein zweistufiges Bewertungsverfahren. Im Gegensatz dazu fordert die Bundesnetzagentur in ihrem Konsultationsentwurf neben der Präsenz von mindestens vier Wettbewerbern gleichzeitig auch ein Marktanteilkriterium für die lokale Deregulierung eines HVt-Bereichs. Hier kann deshalb nur von einem einstufigen Verfahren gesprochen werden.

Wir bewerten das Vorgehen der Ofcom bezüglich der Beurteilung der Regulierungsbedürftigkeit von HVt-Bereichen im Jahre 2010 als ausreichend und halten die vorsichtiger Vorgehensweise der Bundesnetzagentur für nicht notwendig. Diese Ansicht beruht auf den Erkenntnissen einer Studie, in der wir die regionale Deregulierung in Großbritannien in den Jahren 2008 und 2010 hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Wettbewerb und Infrastrukturausbau untersuchen.<sup>3</sup> Wir finden tendenziell positive Effekte der Deregulierung auf die Anzahl an infrastrukturbasierten Wettbewerbern sowie die Wahrscheinlichkeit, dass der Incumbent in Glasfaserinfrastruktur investiert. Außerdem unterstreicht die Tatsache, dass im Rahmen der Regulierungsverfahren in Großbritannien in den Jahren 2010 bzw. 2014 lediglich sieben bzw. drei HVt-Bereiche nach einer ursprünglichen Deregulierung wieder der Regulierung zugeführt wurden, dass die Regulierungspraxis in Großbritannien keine gravierenden negativen Wettbewerbseffekte zur Folge hatte.

Der Konsultationsentwurf sieht aktuell eine Deregulierung von 215 HVt-Bereichen vor. Würde die Bundesnetzagentur die Kriterien der Ofcom aus dem Jahr 2010 anwenden, kämen in Deutschland, gemäß den Ausführungen in den Konsultationsdokumenten, ungefähr 3,883<sup>4</sup> HVt-Bereiche mit vier oder mehr relevanten Wettbewerbern für eine Deregulierung in Betracht. Zusätzlich könnten potenziell unter Anwendung der Ofcom 2010 Kriterien in einem zweistufigen Deregulierungsverfahren weitere HVt-Bereiche

---

<sup>3</sup> Fabritz, Nadine und Oliver Falck (2013): Investment in Broadband Infrastructure Under Local Deregulation: Evidence from the U.K. Broadband Market, CESifo Working Paper No. 4277.

<sup>4</sup> vgl. BNetzA (2014), S.69. Die exakte Anzahl können wir anhand der vorliegenden Informationen nicht quantifizieren, da die exakte Eingrenzung der „relevanten Wettbewerber“ in den Konsultationsdokumenten nicht offengelegt wurde.

dereguliert werden, in denen drei relevante Wettbewerber aktuell aktiv sind und der Marktanteil der Telekom im Endkundenmarkt 50 Prozent nicht überschreitet.<sup>5</sup>

Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass die vollständige Zurechnung der Marktanteile von Telefónica im Endkundenmarkt, im aktuellen Konsultationsentwurf nicht ausreichend begründet wird. Grundsätzlich ist die Frage zu beantworten, ob Bitstromnachfrager mit eigener Infrastruktur und Reseller ohne eigene Infrastruktur bei der Berechnung der Marktanteile der Telekom gleichbehandelt werden sollten. Laut dem Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur bestehen strukturelle Unterschiede zwischen Resale- und Bitstromnachfragern im Endkundenmarkt, weil Bitstromnachfrager durch die Möglichkeit der Qualitätsdifferenzierung über größere Marktmacht im Endkundenmarkt verfügen als reine Reseller, die lediglich bestehende Produkte der Telekom vertreiben.<sup>6</sup> Eine Diskussion der theoretischen Argumente für und wider eine differenzierte Behandlung dieser beiden Arten von Anbietern bei der Berechnung der Marktanteile des Incumbent im Endkundenmarkt fehlt allerdings bislang.

In der Berechnung der Marktanteile der Telekom im Endkundenmarkt scheint sich die Bundesnetzagentur am Vorgehen der Ofcom zu orientieren. Im Jahr 2010 übertrug Orange S.A. (im Weiteren: Orange) ihre TAL-Infrastruktur (inkl. etwa 61 Infrastruktur-Mitarbeiter) an BT und bediente ihre Endkunden fortan mit Hilfe eines Bitstrom-Vorleistungsprodukts<sup>7</sup>. Der Beschluss von Orange zur Bitstrommigration war eine Reaktion auf Qualitätsprobleme in der eigenen Netzinfrastruktur und einen bedeutenden Kundenrückgang. Ofcom zählte daraufhin Orange nicht mehr als *Principal Operator* und schlug gleichzeitig die Endkundenmarktanteile BT zu. Die Zurechnung der Marktanteile von Orange auf BT hatte aber nur sehr geringe Auswirkungen auf die Bestimmung der zu regulierenden Gebiete. Durch das Hinzurechnen der Marktanteile von Telefónica zu den lokalen Marktanteilen der Telekom hingegen reduziert sich die Anzahl der für eine regionale Deregulierung in Frage kommenden HVt-Gebiete von 1.718 auf 460.<sup>8</sup> Die Marktanteilszuordnung wird damit zum entscheidenden Kriterium für die regionale Deregulierung in Deutschland.

---

<sup>5</sup> Die Anzahl dieser HVt-Gebiete können wir nicht quantifizieren, da uns u.a. keine Information über weitere in absehbarer Zeit aktive Anbieter vorliegt.

<sup>6</sup> Vgl. Konsultationsentwurf der BNetzA (2014), S.92f.

<sup>7</sup> Fildes, Nic (2010): Orange deal with BT stirs up fight for broadband supremacy, The Times (Times Newspapers Ltd., 16.04.2010).

<sup>8</sup> Vgl. Konsultationsentwurf der BNetzA (2014), S.67-69

Der Fall von Telefónica ist in einigen wichtigen Aspekten verschieden vom Fall Orange. Telefónica begründet die TAL-Bitstrom-Migration nicht mit einer Rückentwicklung im Endkundenmarkt wie Orange, sondern mit dem Ziel, dass „Telefónica [...] seine Position als Festnetz-Anbieter aus[bauen] und [...] Zugang zum Highspeed Internet der Telekom mit Übertragungsraten bis zu 100 MBit pro Sekunde“<sup>9</sup> erhalten wolle. Telefónica besitzt weiterhin deutschlandweit bedeutende Marktanteile auf dem Endkundenmarkt.

Prinzipiell sind wir der Meinung, dass Bitstromnachfrager mit großem Kundenstamm in der Lage sind einen Preis für Bitstromzugang auszuhandeln, der Ihnen eine vom Bitstromanbieter weitgehend unabhängige Preisgestaltung ermöglicht, sofern ausreichender (Infrastruktur-)Wettbewerb auf dem Bitstromzugangsmarkt vorhanden ist. Derzeit herrscht auf dem Bitstromzugangsmarkt erheblicher potentieller Wettbewerbsdruck.<sup>10</sup> Wir gehen davon aus, dass Netzbetreiber auch in Zukunft um Bitstromabnehmer konkurrieren werden, da der Markt allgemein an Bedeutung gewinnt („Bedeutungsverlust des Zugangs zur TAL“<sup>11</sup>). Somit sind Bitstromnachfrager mit großem Kundenstamm, wie Telefónica, wichtige Abnehmer für Bitstromleistungen und besitzen daher gewisse ausgleichende Verhandlungsmacht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die auf dem Markt gut positionierte Telefónica nur ein Angebot akzeptierte, mit dem sie durch die TAL-Bitstrommigration ihre Wettbewerbsposition nicht verschlechtert sondern diese eher verbessert. Unter dieser Annahme kann man davon ausgehen, dass Telefónica auch nach Vertragsabschluss eine weitgehend unabhängige Gestaltung der Endkundenpreise vornimmt. Dadurch tritt Telefónica weiterhin als ernst zu nehmender Konkurrent im Endkundenmarkt auf. Dies wirft die Frage auf, ob Telefónica in gleicher Weise wie reine Reseller in der Berechnung der Marktanteile der Telekom behandelt werden sollte.

Abschließend ist zu bemerken, dass die aus „[...]ökonomischen Gründen und [...] aus Praktikabilitätsgründen [...]“<sup>12</sup> resultierende Beschränkung des aktuellen Deregulie-

---

<sup>9</sup> Telefónica (2013): DGAP-News- Telefónica Deutschland Holding AG: Telefónica Deutschland und Telekom schließen eine bindende Vereinbarung für Festnetzkooperation, <https://www.telefonica.de/fixed/news/5399/dgap-news-telefonica-deutschland-holding-ag-telefonica-deutschland-und-telekom-schliessen-eine-bindende-vereinbarung-fuer-festnetzkooperation.html>, aufgerufen 1.12.2014.

<sup>10</sup> Vgl. Konsultationsentwurf der BNetzA (2014), S. 164.

<sup>11</sup> Vgl. Konsultationsentwurf der BNetzA (2014), S. 106.

<sup>12</sup> Vgl. Konsultationsentwurf der BNetzA (2014), S. 70.

rungsvorhabens auf Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern, sowohl im Falle einer konsequenten Anwendung der Ofcom Kriterien aus dem Jahre 2010, als auch im Falle des Nicht-Hinzurechnens der Marktanteile Telefónicas zur Telekom, hinfällig würde. Aufgrund der großen Anzahl an deregulierten HVt-Bereichen, würden diese größere, geographisch zusammenhängende Gebiete mit klar definierbaren und stabilen Grenzen bilden.