

Regulierungsverfügung Markt 1 (vormals Markt 3a):

Schäden für den Wettbewerb auf dem Breitbandmarkt zu befürchten

Die Bundesnetzagentur hat am 11.10.2021 den Entwurf zur Regulierungsverfügung für den lokal bereitgestellten Vorleistungszugang an festen Standorten („Markt 1“) veröffentlicht und interessierten Parteien die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben. Sie legt darin unter anderem den **grundlegenden Rahmen für die Regulierung von Glasfaseranschlüssen** auf dem FTTH-Netz der Telekom fest. Der regulierte Zugang zu Glasfaseranschlüssen der Telekom zu erschwinglichen Preisen ist aus politischer Perspektive wichtig, denn ein großes Tarifangebot und ein vitaler Wettbewerb zahlreicher Zugangsanbieter ist im Interesse der Verbraucher und führt zu einer schnelleren Durchdringung des Marktes mit Breitbandprodukten im Gigabit-Bereich.

Die darin vorgesehene nur noch rudimentäre Preiskontrolle der marktbeherrschenden Telekom Deutschland für FTTH-Produkte ist aus Sicht von Telefónica Deutschland vollkommen unzureichend, so dass **deutliche Schäden für den Wettbewerb** zu befürchten sind. Die Bundesnetzagentur beschränkt sich in ihrer Nachbildbarkeitsprüfung nur auf das sogenannte „Flaggschiffprodukt“, d. h. auf das Produkt mit der aktuell am meisten nachgefragten Bandbreite im Retail-Geschäft der Telekom Deutschland (derzeit 100 MBit/s). Hierdurch wird dem marktbeherrschenden Unternehmen ein nahezu uneingeschränkter Handlungsspielraum eröffnet.

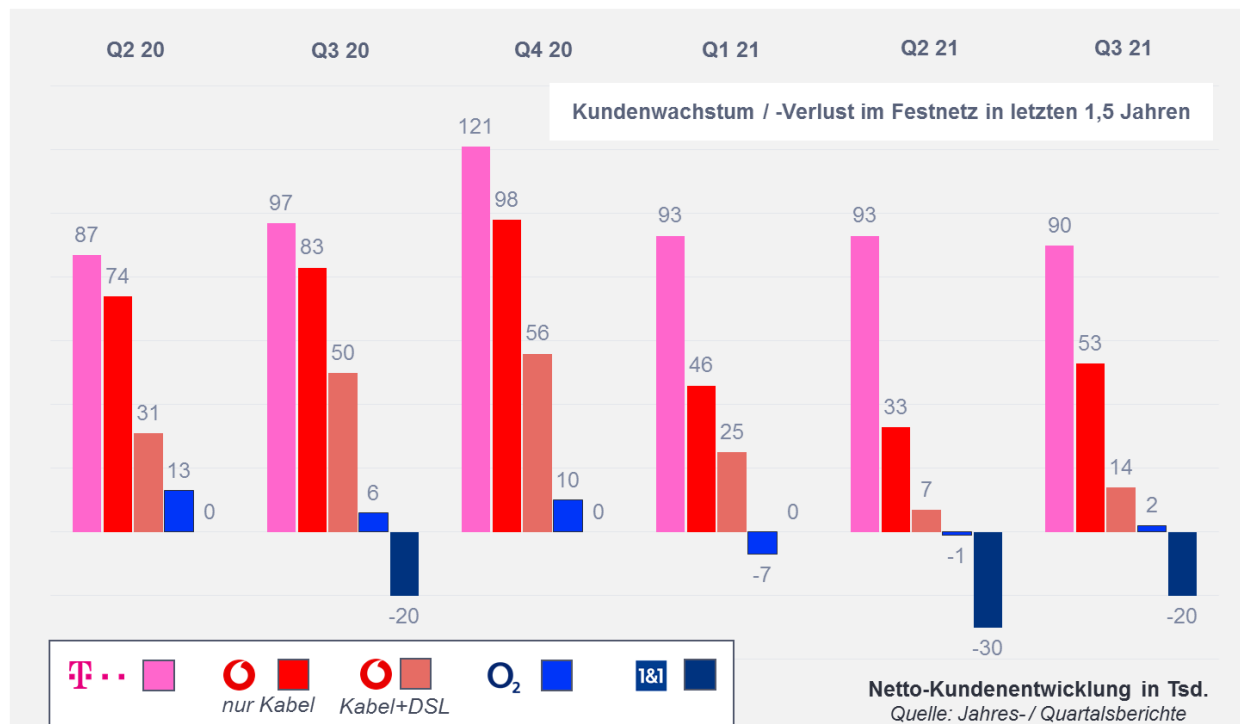
Aktuelle Marktsituation

Die Verdrängung von Wettbewerbern aus dem Endkundenmarkt durch Preisstrategien der Telekom ist bereits heute Realität. Im heutigen Wettbewerb, der noch maßgeblich durch das Angebot von kupferbasierten DSL-Produkten geprägt ist, vergrößert die Telekom kontinuierlich ihre Marktanteile zu Lasten ihrer Wettbewerber. Der Vermarktungserfolg der Telekom beruht auf einer **aggressiven Endkundenpreisstrategie** mit einer Vielzahl an gewährten Rabatten. Seit längerem klagen die Marktteilnehmer darüber, dass sie auf Basis der regulierten Vorleistungspreise nicht in der Lage sind, die zum Großteil stark rabattierten Endkundenpreise der Telekom wirtschaftlich nachzubilden. Ein Gutachten von Professor Haucap aus dem vergangenen Jahr hat aufgezeigt, dass Wettbewerber in dieser Situation regelmäßig in eine **Preis-Kosten-Schere geraten** <https://bit.ly/PKS-Tests>. Eine missbräuchliche Preis-Kosten-Schere liegt gemäß Definition des § 28 Abs. 2 (zukünftig § 37 Abs. 2) TKG vor, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, das der marktmächtige Betreiber Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen.

Aktuelle Marktuntersuchungen belegen, dass Telekom nach wie vor **massive zusätzliche Rabatte** gewährt und hierdurch ein Preisniveau für ihre Endkundenprodukte etabliert, das außerhalb des zulässigen Missbrauchsrahmens liegt. Gleichwohl erkennt die Bundesnetzagentur in der Preisgestaltung der Telekom derzeit weiterhin keine Missbräuchlichkeit.

Die Folge hieraus ist, dass die **Telekom schon heute unangefochten den Neukundenmarkt dominiert** und **stetig Marktanteile gewinnt**. Selbst Vodafone ist nur mit ihren äußerst aggressiven Kabelangeboten in der Lage, ein moderates Neukundenwachstum zu generieren. Die überwiegend auf die Vorleistungen der Telekom angewiesenen Vorleistungsnachfrager verlieren indes zum Teil deutlich.

Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, droht die Gefahr, dass die Erfolge von 25 Jahren Marktliberalisierung im Festnetz zurückgedreht werden.



Defizite des Entwurfs der Regulierungsverfügung zu Markt 1

Mit dem nun vorliegenden Entwurf der Regulierungsverfügung droht sich die skizzierte Negativentwicklung auch in dem Zukunftsfeld FTTH zu perpetuieren, wenn nicht gar zu beschleunigen.

Mit Blick auf das Zukunftsprodukt der **FTTH-Vorleistung** sieht die Bundesnetzagentur nur noch einen **vereinfachten Nachbildbarkeitstest** vor, der sich **auf ein einziges „Flaggschiffprodukt“ (lediglich einen 100Mbit/s-Anschluss!)** beziehen soll. Damit hätte die Telekom einen praktisch unbegrenzten Spielraum, in allen anderen Bandbreiten die Wettbewerber über Preis-Kosten-Scheren von Anfang an vollständig aus dem FTTH-Endkundenmarkt herauszuhalten. Die Telekom könnte Produkte mit anderen Bandbreiten, die keiner Nachbildbarkeitskontrolle unterliegen, konkurrenzlos günstig anbieten und die Absatzmöglichkeiten von Wettbewerbern somit gezielt behindern. Es ist davon auszugehen, dass ein solches Verhalten unter den angedachten Maßnahmen nicht rechtzeitig und effektiv von der Bundesnetzagentur unterbunden werden kann.

Auch im Bereich der **Kupferinfrastruktur** werden mit dem Entwurf der Regulierungsverfügung die bestehenden Probleme keineswegs gelöst. Die Reduzierung der Entgeltregulierung für das bedeutendste

Vorleistungsprodukt BNG-Kupfer-VULA (besser bekannt als Layer 2 Bitstrom) auf eine **reine Missbrauchskontrolle** ist ungeeignet, die Wettbewerberinteressen angemessen zu schützen. Die regulatorische Beschränkung auf Missbrauchskontrolle in Verbindung mit einem nicht hinreichend angewandten Preis-Kosten-Scheren-Test schafft keinen effektiven Schutz für die Nachfrager.

Substanzielle Verbesserungen am Entwurf der Regulierungsverfügung erforderlich

Der von der Bundesnetzagentur als „Regulierung light“ vorgestellte Verfügungsentwurf weist somit erheblichen Nachbesserungsbedarf auf. Das Regulierungsziel der Förderung des Ausbaus hochleistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen rechtfertigt es nicht, die Wettbewerbsbelange weitgehend außer Acht zu lassen. Vielmehr ist ein **effektives Prüfinstrumentarium** für die Bundesnetzagentur unabdingbar. Es muss daher eine Preiskontrolle geschaffen werden, die insbesondere

- alle relevanten Produktkategorien (über alle Bandbreiten hinweg) in Betracht zieht
- die tatsächlichen Endkundenpreise inklusive aller Rabatte berücksichtigt

Zur Schaffung einer wirksamen Wettbewerbssicherung muss zudem für VDSL-Vorleistungen des Marktes 1 eine **Entgeltregulierung auf Kostenbasis** erlassen werden.

Angesichts der dramatischen Entwicklung auf den Endkundenmärkten ist daher die Bundesnetzagentur dringend gehalten, substanzielle Verbesserungen an der geplanten Regulierungsverfügung zu Markt 1 vorzunehmen.