

Stellungnahme der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber zur Konsultation der Bundesnetzagentur zu Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastrukturen

I. Einleitung

Am 14. März 2017 veröffentlichte die Bundesnetzagentur (BNetzA) ein Konsultationsdokument zu „Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastrukturen“. Zum Hintergrund führt die BNetzA aus, dass zur Errichtung einer Gigabit-Breitbandinfrastruktur eine investitions- und innovationsfreundliche Ausgestaltung der Regulierung gefordert sei, durch die Unternehmen Anreize gewährt werden sollten, Investitionsrisiken einzugehen. Die Konsultation stoße eine Diskussion darüber an, auf welche Weise die Regulierung dazu beitragen könne, den beim FttH/B-Ausbau deutlich erhöhten Investitionskosten und Unsicherheiten durch die Gewährung größerer Freiheitsgrade bei gleichzeitiger Sicherung der erreichten Wettbewerbsintensität angemessen Rechnung zu tragen.

In ihrem Konsultationsdokument stellt die BNetzA drei Optionen einer etwaigen künftigen Entgeltregulierung im Hinblick auf Glasfaseranschlussnetze vor. Unbeantwortet lässt sie jedoch die Frage, ob für eine entsprechende Regulierung vorab eine Marktabgrenzung erfolgen müsste oder ob auf die bestehenden Analysen der bekannten Märkte zurückgegriffen werden könnte.

Gerne nimmt die ANGA die Gelegenheit wahr, zur Frage der Regulierungsbedürftigkeit gigabitfähiger Netze Stellung zu nehmen wie folgt:

II. Stellungnahme im Einzelnen

1. Status quo der Glasfaser-Regulierung

Glasfaseranschlüsse werden heute von den Analysen der Märkte 3a und 3b (Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang) mit umfasst. Die Anschlüsse der Telekom als reguliertem Unternehmen werden denn auch bereits heute von diesen Marktanalysen adressiert und es bestünde für Nachfrager ein Anspruch auf Zugang in gebündelter oder entbündelter Form auf der Basis einer nachträglichen Entgeltregulierung. Die entsprechenden Analysen betrachten hierbei mit wenigen Ausnahmen einen nationalen Markt.

Derzeit besteht aber offenbar noch keine relevante Nachfrage nach einem entsprechenden Zugangsprodukt. Etwaige Entgelte für diesen Glasfaser-Bitstromzugang hat die BNetzA deshalb bislang nicht festgelegt.

2. Voraussetzung einer flächendeckenden Glasfaser-Regulierung

Die BNetzA beantwortet in ihrer Konsultation zur Entgeltregulierung nicht die Frage, ob diese überhaupt je zum Greifen käme – Voraussetzung hierfür wäre in jedem Fall, dass ein

entsprechend regulierungsbedürftiger Markt, der auch neue Glasfaseranschlüsse umfasst, bestünde.

Sie kündigt allerdings an, dass sie sich mit der grundsätzlichen Frage befassen wolle, „ob Zugangsdienste, die über eine neu aufgebaute Technologie, wie reine Glasfaseranschlüsse, bereitgestellt werden, überhaupt Gegenstand von Regulierung sein müssen oder nicht“. Das hierfür gesetzlich vorgesehene Marktanalyseverfahren werde bereits vorbereitet und zügig vorangetrieben; dabei werde insbesondere auch die Frage nach einer differenzierten regionalen Betrachtung eine Rolle spielen.

3. Künftige Zuordnung der Glasfaseranschlüsse

Es ist davon auszugehen, dass Glasfaseranschlüsse auch weiterhin den bereits bestehenden Märkten 3a/b zuzuordnen sein werden. Auch wenn Glasfaserinfrastrukturen gegenüber Kupferdoppeladernetzen deutlich verbesserte Leistungsdaten aufweisen, handelt es sich doch lediglich um eine technische Evolution, nicht um eine Revolution. Es ist nach wie vor von einem engen Austauschverhältnis aus Sicht der Endkunden auszugehen. Dies zeigt auch die Wettbewerbssituation zwischen traditionellen xDSL-basierten Angeboten und insbesondere FTTB-Angeboten in Regionen, in denen bereits Glasfasernetze durch alternative Anbieter (i.d.R. sog. City Carrier) aufgebaut wurden und Anschlüsse vermarktet werden.

Wie die BNetzA in ihren aktuellen Analysen der Märkte 3a/b herausgearbeitet hat, lassen sich die Leistungen aus Endkundensicht ohne weiteres vergleichen. Diese Substitutionsbeziehung wird nach Auffassung der ANGA auch nicht durch den mittelfristig steigenden Bandbreitenbedarf in Frage gestellt. Auch wenn der Bedarf in der Spitze mittelfristig nicht mehr von Kupferdoppeladernetzen zu bedienen sein wird, so zeigt die Entwicklung der verfügbaren Netztechnologien – insbesondere der Breitbandkabelnetze – doch eine kontinuierliche Ausweitung der Bandbreiten mit stabiler Wettbewerbshomogenität. Der Übergang auf Internetzugänge in Gigabit-Geschwindigkeit erfolgt also kontinuierlich, losgekoppelt vom Ausbau reiner Glasfasernetze.

Eine Abgrenzung anderer sachlicher Märkte mit Blick auf Glasfaseranschlüsse wird nach Auffassung der ANGA daher daran scheitern, dass die Bandbreite erst im Verlauf der Zeit zu einem gegen Substituierbarkeit sprechenden Kriterium werden könnte und damit eine klare Grenze nie zu ziehen sein wird. Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass sich eine klar abgrenzbare Bandbreitenschwelle herausbildet, an der aus Endkundensicht der Wechsel in ein Glasfasernetz – oder eine andere entsprechend leistungsfähige Technologie – unausweichlich wird und ein wesentlich anderes Produkt darstellt.

4. Derzeit keine Anzeichen für regionale oder lokale Märkte

Mit Blick auf die Sicht der Endnutzer – insbesondere mit Blick auf § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG – ergeben sich keine Anhaltspunkte für ein Erfordernis, die heute weitgehend bestehende Homogenität der Wettbewerbsbedingungen aufzuweichen. Dabei würden aller Voraussicht nach insbesondere Endnutzer in ländlichen, heute noch wenig erschlossenen Gegenden schlechter gestellt als Endnutzer in Städten. Letztere genießen heute bereits zumeist höhere Bandbreiten; infolge einer Zersplitterung von Märkten würden sie wegen der günstigeren Kostenstrukturen auch von günstigeren Preisen, als sie in ländlichen Gegenden angeboten würden, profitieren.

Auf der Ebene der Marktanalyse und -definition sollte also nach wie vor darauf geachtet werden, dass die im TKG verankerten und bewährten Regulierungsprinzipien einheitlich

angewendet werden. Es sollte also nicht etwa für eine bestimmte Technologie oder für ein bestimmtes regionales/lokales Netz ein abweichender Ansatz verwendet werden. Insoweit kann es also nicht von Bedeutung sein, ob es sich um ein Glasfasernetz handelt oder um ein neu zu errichtendes Netz in einem ansonsten kaum oder gar nicht erschlossenen Gebiet.

Zusammenfassend ist die ANGA aus den genannten Gründen davon überzeugt, dass auch mittelfristig von einem einheitlichen und in räumlicher Hinsicht bundesweit abzugrenzenden Markt für Breitbandanschlüsse an festen Standorten (einschließend aufgerüsteter Kupfernetze wie auch HFC- und Glasfasernetze) auszugehen ist. Soweit auf Grundlage dieser Marktgegebenheiten dennoch eine technologiebezogene Differenzierung bei den Regulierungsmaßnahmen als sinnvoll oder angemessen erscheint, muss dem – jedenfalls bei Vorliegen einer marktmächtigen Stellung – auf Seite der Abhilfemaßnahmen Rechnung getragen werden, nicht jedoch auf der Stufe der Marktdefinition und -abgrenzung. Nur auf diesem Weg kann dann in Bezug auf Glasfasernetze marktbeherrschender Betreiber ein ggf. anderer Regulierungsansatz, wie beispielsweise der Nachbildbarkeitsansatz, gewählt werden.

Köln/Berlin, den 26. April 2017

Die ANGA vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche, darunter Vodafone, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel sowie eine Vielzahl mittelständischer Anbieter. Über 17 Millionen Haushalte in Deutschland nutzen Kabelfernsehen. Die ANGA-Mitglieder versorgen ihre TV-Kunden mit einer wachsenden Zahl von Fernsehprogrammen, Inhalten in HD, Video on Demand und zeitversetztem Fernsehen. Daneben leisten die ANGA-Netzbetreiber den mit Abstand größten Beitrag zur flächendeckenden Verfügbarkeit von hochleistungsfähigem Internet. Schon heute können sie über 70 Prozent der deutschen Haushalte mit schnellem Internet versorgen. Mehr als 7 Mio. Haushalte machen von diesem Angebot Gebrauch.