

Fragen zur Entgeltregulierung bei FTTH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfasereinfraskturen

Stellungnahme der EWE TEL GmbH zum Konsultationsdokument der Bundesnetzagentur vom 14. März 2017

1. Allgemeines

EWE TEL begrüßt den von der Bundesnetzagentur mit der Konsultation aufgenommenen Diskussionsfaden zum Glasfaserausbau in Deutschland. Gleichwohl wäre es unseres Erachtens wünschenswert, diese wichtigste Zukunftsdebatte nicht isoliert bzgl. einzelner Regulierungsaspekte zu führen, sondern offen und gemeinsam mit allen erforderlichen Teilnehmern, d.h. neben den Marktakteuren insbesondere auch mit dem BMWi und dem BMVI. Als Konzern, der sich Ende 2016 entschlossen hat, 1,2 Mrd. Euro in den FTTH/B-Ausbau zu investieren und damit rund 1 Mio. Haushalte in Niedersachsen mit nachhaltiger Hochleistungsinfrastruktur zu erschließen, bereitet EWE die derzeitige heterogene Sicht der Entscheidungsträger auf den flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland Sorge. Wir regen daher an, die Diskussion – z.B. in Form eines Runden Tisches – gesamtgesellschaftlich zu führen, um zunächst gemeinsam ein verbindliches Glasfaserziel festzulegen; vorzugsweise 1 Gbit/s bis 2025. Im Anschluss daran sollten die notwendigen Rahmenparameter und Meilensteine definiert werden, die geplante Investitionen nicht hemmen und Anreize für weitere Investitionen in FTTH/B schaffen.

Anstelle eines solchen ganzheitlichen Ansatzes bemüht sich die Bundesnetzagentur mit ihrer Konsultation, einige zentrale Regulierungsaspekte herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Diese sehr eingegrenzte Vor-Auswahl an Aspekten kann jedoch der Komplexität und Vielschichtigkeit der zu führenden Debatte nur in Teilen gerecht werden.

2. Ausgangslage

a. Regulatorisch

Derzeit ist der Zugangsmarkt zu festen Telefonanschlüssen als einheitlicher sachlicher und räumlicher Markt definiert, d.h. FTTH/B sind Bestandteil des bundes-

weiten TAL-Vorleistungsmarktes. Die Telekom Deutschland GmbH ist als marktbeherrschendes Unternehmen zugangsverpflichtet und nach KeL reguliert.

b. Politisch

Die Bundesnetzagentur sowie auch das BMWi im Rahmen des Weißbuchs stellen fest, dass der Ausbau von FTTH/B-Anschlüssen in Deutschland nur langsam vorankommt. Vor diesem Hintergrund sollen Anreizmöglichkeiten geschaffen werden, die den Glasfaserausbau beschleunigen.

c. Unternehmen

Nach Aussage der Telekom hemmt die bestehende ex ante Regulierung Investitionen in den Glasfaserausbau. Sie fordert daher diesbezüglich De-Regulierung, ohne bislang ein konkretes Gigabitziel zu unterstützen. Wettbewerber, wie EWE TEL, investieren bereits in FTTH/B und unterstützen das seitens des BMWi definierte Ziel von 1 Gbit/s bis 2025.

3. Stellungnahme

a. **Investitionsanreize durch Regulierung**

Die Bundesnetzagentur stellt in ihrer Konsultation richtigerweise fest, dass Regulierung die Wirtschaftlichkeit von FTTH/B-Business Cases nicht direkt beeinflusst. Gleichwohl haben Regulierungs- und De-Regulierungsmaßnahmen stets Auswirkungen auf den gesamten Telekommunikationsmarkt und können sowohl investitionsfördernd als auch abschreckend wirken.

Bereits seit der ersten Vectoring-Entscheidung Mitte 2013 sind die politischen Breitbandziele untrennbar mit der Regulierung verbunden. Dieser Zusammenhang resultiert u.a. aus den im TKG verankerten Regulierungszielen (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG). Während zunächst die Erreichung des bis 2018 definierten 50 Mbit/s-Ziels im Fokus stand, ist nun der nächste Entwicklungsschritt in Richtung Glasfaser erforderlich. EWE TEL sieht sich in diesem Zusammenhang auch weiterhin als maßgebliche und verlässliche Stütze des nachhaltigen Breitbandausbaus. Um die Chance zu nutzen, die neue Infrastruktur-Herausforderung diesmal miteinander statt gegeneinander zu bewältigen und zu gestalten, regen wir an, die derzeit parallel laufenden Handlungsstränge (Netzallianz, Weißbuch, Forum Telekommunikation, Konsultation zu FTTH/B-Regulierung) zumindest ergänzend in einem gemeinsamen Austauschformat, z.B. ein Runder Tisch unter Leitung von BMWi und BMVI zusammenzuführen. Nur ein Dialog mit allen relevanten Entscheidungsträgern und die verbindliche Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Meilensteine wird aus Sicht von EWE TEL zu einer absehbar flächendeckenden Glasfaserversorgung bis in die Gebäude und Wohnungen führen.

Aufgrund der divergierenden Interessen- und Ausgangslage der im Wettbewerb stehenden Telekommunikationsunternehmen liegt ein Branchenkonsens nicht auf der Hand, sondern muss erarbeitet werden. Im Rahmen einer rein regulatorischen Diskussion würde dabei die Chance vertan, eine wirklich markt- und verbrauchergerechte Lösung zu finden, die neue Investitionsanreize schafft und dafür sorgt, dass hoch-

leistungsfähige Glasfasernetze vorhanden sind, sobald sie gebraucht werden. Während die Telekom bereits öffentlich gefordert hat, für FTTH/B vollständig aus der Regulierung entlassen zu werden und hierin ein Level Playing Field sieht, scheuen die meisten Vorleistungsnachfrager jegliche regulatorische Veränderung des bestehenden Regimes. Dreh- und Angelpunkt dieser widerstreitenden Interessen ist nach Einschätzung von EWE TEL die marktbeherrschende Stellung der Telekom im kupferbasierten Anschluss-Segment.

Grundsätzlich begegnen beim Auf- und Ausbau einer neuen Technologie wie FTTH/B alle Marktteilnehmer den gleichen Chancen und Risiken. Allerdings konstatiert die Bundesnetzagentur in ihrem Konsultationsdokument zu Recht, dass die Telekom als einziges Unternehmen die Möglichkeit hat, den heute auf Basis von Kupfertechnologie erschlossenen Kundenbestand auf FTTH/B zu migrieren und somit die Wirtschaftlichkeit einer entsprechenden Glasfaserinvestition von Anfang an oder zumindest sehr früh zu erreichen. Nach unserer Einschätzung setzt die Telekom nicht deshalb auf Kupfer, weil sich ein Glasfaserausbau bis zum Haus oder Kunden für sie nicht wirtschaftlich darstellbar wäre, sondern weil die möglichst lange Nutzung der abgedruckten Kupferinfrastruktur noch lukrativer ist. Aus diesem Grund wird sich die Telekom voraussichtlich erst dann für eine leistungsfähigere Technologie entscheiden, wenn die Kundennachfrage nach sehr hohen Bandbreiten einen entsprechenden Handlungsdruck ausübt oder sich der Nutzungsvorteil für das Kupfernetz verringert bzw. gänzlich entfällt. Der Umgang mit dem Kupfernetz inkl. eines möglichen Migrationspfades hin zu einem flächendeckenden Glasfasernetz stellt daher unseres Erachtens im Rahmen der FTTH/B-Regulierung einen der wichtigsten Aspekte dar. In der Konsultation bleibt dieser bedauerlicherweise weitgehend außer Betracht.

- b. De-Regulierung durch Definition eines separaten Glasfaseranschlussmarktes**
Die Überprüfung, ob inzwischen ein gesonderter Markt für besonders hochleistungsfähige Glasfaseranschlüsse vorliegt, nimmt die Bundesnetzagentur im Rahmen einer Marktanalyse vor.

Sachlicher Markt

Um FTTH/B-Vorleistungen aus dem bestehenden Regulierungsregime herauszulösen, bedürfte es zunächst eines eigenen sachlichen Marktes. Diesen müsste die Bundesnetzagentur im Rahmen einer Marktanalyse definieren und abgrenzen. Dabei orientiert sie sich am Bedarfsmarktkonzept, d.h. an der Austauschbarkeit von verschiedenen Anschlüssen aus Endkundensicht. Wie in der Konsultation richtigerweise festgestellt, gibt es eine relevante Nachfrage nach Zugangsprodukten mit sehr hohen Bandbreiten heute und voraussichtlich auch im für die Marktanalyse maßgeblichen Zeitraum von 3 Jahren nicht.

Selbst wenn die Marktanalyse zu einem anderen Ergebnis führen würde, müsste zunächst eine technologie neutrale Definition dieses neuen sachlichen Marktes gefunden werden. Da andere Technologien ebenfalls die Kapazität besitzen, sehr hohe Bandbreiten im Up- und Download zu erreichen, sehen wir hier neben FTTH/B auch Coax-basierte Anschlüsse sowie perspektivisch 5G-Anschlüsse umfasst. Kupferba-

sierte Zwischenschritte, wie Supervectoring, Fibre to the distribution point u.ä. müssten dagegen weiter unter den bestehenden TAL-Markt subsummiert werden.

Räumlicher Markt

Auch durch eine Regionalisierung des TAL-Marktes könnte – bei einem gleichbleibenden sachlichen Markt – eine Veränderung des Regulierungsregimes herbeigeführt werden. Hierbei gäbe es verschiedene Möglichkeiten der Segmentierung, z.B. eine Clusterung nach Siedlungsdichte (städtisch/halbstädtisch/ländlich) oder die kleinteiligste Form der Regionalisierung „ein Netz, ein Markt“. Für eine regionale Unterteilung des Marktes wären allerdings zunächst ebenfalls sichtbar differenzierte Unterschiede auf dem Endkundenmarkt erforderlich. Eine entsprechende Veränderung, welche die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Marktanalyse feststellen müsste, sehen wir derzeit nicht. Vor diesem Hintergrund bestände nach dem allgemein anerkannten Grundsatz des Bedarfsmarktkonzepts kein Anlass und keine Möglichkeit einer veränderten Regulierung. Demnach wäre die Telekom voraussichtlich auf diesem einheitlichen, bundesweiten Anschlussmarkt auch weiterhin marktbeherrschend.

Im Falle der zukünftig zu erwartenden Entwicklung des Ausbaus von Glasfaseranschlüssen ist für einen separierten sachlichen Markt langfristig mit einer kleinteiligeren geographischen Abgrenzung zu rechnen. Aus Sicht von EWE TEL könnte hier die Clusterung nach städtisch, halbstädtisch und ländlich eine sinnvolle und handhabbare Lösung sein.

Die bisherige Regulierungspraxis würde demnach absehbar nicht dazu führen, dass für Glasfaseranschlüsse andere Regeln anzuwenden wären als für die kupferbasierten Anschlüsse. Wir möchten daher im Folgenden auf mögliche Handlungsalternativen eingehen, bevor wir auf die von der Bundesnetzagentur aufgeworfenen Fragen und Vorschläge bzgl. der FTTH/B-Entgeltregulierung eingehen.

c. „Regulierungsferien“

Eine mögliche Alternative könnte vor dem o.g. Hintergrund das zeitlich begrenzte Aussetzen von Regulierung sein. Diese Option wird zwar von der Bundesnetzagentur im Rahmen der Konsultation nicht aufgegriffen. Wie der Weißbuch-Prozess des BMWi zeigt, gibt es aber durchaus Befürworter eines solchen Freistellungsansatzes. Neben den rechtlichen Hürden, die hierfür zu überwinden wären, stellen „Regulierungsferien“ aus Sicht von EWE TEL jedoch keinen Ausweg aus dem „Regulierungsdilemma“ dar. Bei diesem Ansatz bliebe die bisherige (räumliche und geographische) Marktabgrenzung bestehen und auch die marktbeherrschende Stellung der Telekom Deutschland GmbH in diesem Markt würde festgestellt. Die Bundesnetzagentur würde allerdings von Regulierungsmaßnahmen insoweit absehen, als Glasfaseranschlüsse (FTTH/B) betroffen wären.

Eine Ermächtigungsgrundlage für die Bundesnetzagentur, um FTTH/B-Anschlüsse bei der Marktanalyse unberücksichtigt zu lassen, besteht aus unserer Sicht nicht. Auch das Regulierungsziel nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG (die Beschleunigung des Ausbaus von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation) wäre kein geeigneter Anknüpfungspunkt für eine zeitlich begrenzte

Nichtregulierung von FTTH/B. Einerseits fehlt es bereits an einem hinreichend klaren, gesetzlich verankerten Glasfaserziel und andererseits liegt es zwar im Ermessen der nationalen Regulierungsbehörde, die Besonderheiten neuer Märkte zu berücksichtigen. Hiervon umfasst ist jedoch nicht die Option, bei Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung gänzlich von Regulierungsmaßnahmen abzusehen. Dies hatte der EuGH bereits 2009 im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens bzgl. der gesetzlichen Regulierungsfreistellung der Telekom für den VDSL-Ausbau klargestellt.

Sofern eine zeitlich befristete Regulierungsfreistellung gleichwohl politisch für sinnvoll erachtet werden und einer Umsetzung zugeführt werden sollte, wäre zumindest sicherzustellen, dass die regulatorischen Verpflichtungen bzgl. der Kupferinfrastruktur (TAL und Bitstream Access) unverändert aufrecht erhalten bleiben. Entsprechend der Empfehlung der EU-Kommission über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen (2013/466/EU) sollte eine solche Ausnahmeregelung jedoch auf eine höhere Flexibilität bei der Preissetzung beschränkt sein. Die Zugangsverpflichtung müsste hingegen aufrecht erhalten bleiben und um den von der Bundesnetzagentur bislang nicht angewendeten EoI-Ansatz erweitert werden.

Darüber hinaus wäre es aus Sicht von EWE TEL geboten, eine Nichtregulierungsphase auf solche Gebiete zu beschränken, in denen das marktbeherrschende Unternehmen aufgrund der ex ante Regulierung einen Wettbewerbsnachteil haben könnte. Dies ist nach unserer Einschätzung vor allem in den Ballungszentren mit sehr hohem Kabelnetzanteil der Fall.

Schließlich müsste die Bundesnetzagentur allen Marktteilnehmern bereits im Vorfeld solcher „Regulierungsferien“ transparent machen, nach welchen Maßstäben im Anschluss daran reguliert werden würde. In diesem Zusammenhang wäre es für Investoren wie EWE TEL u.a. wichtig die perspektivischen Anforderungen des Regulierers an einen sachlich separierten Glasfasermarkt inkl. dessen Abgrenzung/Definition zu kennen sowie die konkreten Prämissen für eine etwaige regionale Marktabgrenzung. Bei den langfristig angelegten Planungen, die ein FTTH/B-Ausbau mit sich bringt, benötigen sowohl das marktbeherrschende Unternehmen als auch dessen Wettbewerber ein möglichst hohes Maß an Transparenz sowie Rechts- und Planungssicherheit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das bestehende Regulierungsregime diese Verlässlichkeit aus Sicht von EWE TEL bietet, während unvorhersehbare Abweichungen, die vorrangig Investitionsanreize für das marktbeherrschende Unternehmen setzen würden, zu Marktverzerrungen und Wettbewerbsnachteilen für EWE TEL und andere FTTH/B-Investoren führen könnten.

d. Recast der EU-Kommission (EECC)

Die EU-Kommission hat sich in dem von ihr überarbeiteten europäischen TK-Rechtsrahmen (EECC) ebenfalls mit möglichen Investitionsanreizen für den Glasfaserausbau auseinandergesetzt. Wie schon in der NGA-Rahmenregelung sieht sie hierbei insbesondere die Nutzung von passiver Infrastruktur, wie Leerrohren, Ducts,

Masten u.ä. als geeigneten Schlüssel an, um Anreize für den Glasfaserausbau zu schaffen.

Während dieser Lösungsansatz für das Kupfernetz der Telekom aus Sicht von EWE TEL keine Alternative zu der bestehenden Zugangsregulierung darstellt, wäre ein Zugang zu nicht replizierbaren Infrastrukturen als Vorleistungsprodukt für FTTH/B aus Nachfragerperspektive durchaus interessant. Der sowohl von der EU-Kommission als auch vom BMWi angestrebte Zweck, Investitionsanreize für den Glasfaserausbau zu schaffen, würde damit allerdings nicht erreicht. Während in den städtischen Gebieten damit zu rechnen ist, dass sich dort Infrastrukturwettbewerb auch mit zukünftigen hochleistungsfähigen Technologien ohne staatliche Unterstützung einstellen wird, besteht die Herausforderung eines flächendeckenden Ausbaus gerade darin, Investoren für die wirtschaftlich weniger attraktiven ländlichen Regionen zu finden. Mit einer vorrangigen Zugangsverpflichtung zu passiver Infrastruktur auf der niedrigsten Wertschöpfungsebene, wie die EU-Kommission dies vorsieht, können die erforderlichen Anreize aus Sicht von EWE TEL nicht gesetzt werden. Um die erheblichen Investitionen, die ein FTTH/B-Ausbau mit sich bringt, attraktiv zu machen, ist ein möglichst hohes Maß an eigener Wertschöpfung im Wholesale notwendig.

Risikoteilungsmodelle

Die Bundesnetzagentur stellt in ihrem Konsultationsdokument richtigerweise fest, dass die Amortisation einer FTTH/B-Investition maßgeblich von der Nachfrageentwicklung abhängt. Allen Studien zufolge wird der Bandbreitenbedarf exponentiell steigen. Während derzeit niemand verlässlich vorhersagen kann, wann dies passiert, sind sich die Experten darüber einig, dass Bandbreiten > 500 Mbit/s bis 2025 voraussichtlich von bis zu 75 % der Nutzer nachgefragt werden. Aus Sicht von EWE TEL werden dabei nicht besondere neue Anwendungen (vermeintliche „Killerapplikationen“), sondern im Wesentlichen das Angebot und die Verfügbarkeit hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastruktur selbst die Nachfrage bestimmen und treiben. Da sich das Nutzerverhalten jedoch nur bedingt beeinflussen lässt, ist es aus unserer Sicht umso wichtiger, sämtliche sonstigen Möglichkeiten nutzen zu können, die zu einer hohen Netzauslastung beitragen. Hierzu gehören neben dem herkömmlichen Wholesale-Geschäft auch Ko-Investmodelle. Auch die EU-Kommission sieht im EECC Ko-Investitionen als Hebel an, um den Glasfaserausbau voranzubringen. Für das marktbeherrschende Unternehmen werden Ko-Investitionen daher im Kodex unter bestimmten Bedingungen mit De-Regulierung verknüpft.

Aus Sicht von EWE TEL ist dieser Ansatz der EU-Kommission sehr gut und sollte auch auf nationaler Ebene stärker diskutiert werden. Die derzeitige dynamische Ausgestaltung des Ko-Investmodells, wie der EECC sie vorsieht, ist unseres Erachtens allerdings nicht praktikabel. Bei einer echten Investitionsteilung zwischen zwei oder mehr Unternehmen ist es nicht möglich, weiteren Nachfragern die Beteiligung zu jeder Zeit zu ermöglichen. Diese Systematik entspricht eher dem eines Rabattmodells, wie dem Kontingentmodell der Telekom Deutschland GmbH. Solche Rabattmodelle erfüllen jedoch die Anforderungen an eine Ko-Investition gerade nicht und wären darüber hinaus auch schädlich für den Glasfaserausbau. Für jede FTTH/B-Investition ist der Wholesale-Marktanteil essentiell. Könnte das bislang marktbeherrschende

Unternehmen den Großteil des Wholesale-Geschäfts mittels eines FTTH/B-Kontingentsmodells für sich vereinnahmen, würde das Investitionsrisiko einseitig zugunsten des Incumbents verschoben. Da die Wettbewerber der Telekom vorrangig in halbstädtischen und ländlichen Bereichen ausbauen, würde dies letztlich den flächendeckenden Glasfaserausbau hemmen bzw. den Förderbedarf erheblich erhöhen.

Doch zurück zu den Ko-Investmodell-Parametern der EU-Kommission. Die Öffnung eines solchen Modells für alle Unternehmen über die gesamte Lebensdauer ist aus unserer Sicht nicht umsetzbar. Ein Modell mit den ansonsten von der EU-Kommission definierten Voraussetzungen erscheint hingegen auch ohne eine dynamische Ausgestaltung sinnvoll und praktikabel. Es müssten demnach im Rahmen der Ko-Investition neue Netzbestandteile aufgebaut werden, die wesentlich zum Aufbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität beitragen, Zugangsnachfragern wäre ein qualitativ gleichwertiges Vorleistungsprodukt diskriminierungsfrei anzubieten, die Ko-Investition müsste einen nachhaltigen Wettbewerb fördern und die Ko-Investition für die Entscheidungsträger transparent sein. Bei einer solchen Form der Risikoteilung wäre es sachgerecht, von einer ex ante Regulierung abzusehen. Eine ex post Aufsicht durch die Bundesnetzagentur unter Einbindung des Bundeskartellamts wäre ausreichend. Damit würden sowohl für das marktbeherrschende Unternehmen als auch für Wettbewerber Anreize gesetzt, in den Ausbau von FTTH/B zu investieren, ohne, dass dies zu Wettbewerbsverzerrungen oder –hemmnissen führen würde.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, die konkreten Rahmenbedingungen für Ko-Investitionsmodelle stärker in den Fokus zu nehmen und im Dialog mit den Entscheidungsträgern und Marktteilnehmern zu entwickeln.

Wholesale-only

Neben der regulatorisch veranlassten funktionalen Separierung sieht der EECC so genannte Wholesale-only-Modelle vor. Dabei soll von einer Entgeltregulierung abgesehen werden, wenn Unternehmen keine Aktivitäten im Endkundenmarkt ausüben und keine Exklusivvereinbarungen geschlossen haben. Aufgrund des Missbrauchspotenzials, das bei einem marktbeherrschenden Unternehmen durch die vertikale Integration entsteht, sehen wir den Wholesale-only-Ansatz grundsätzlich positiv. Aus unserer Sicht hat die Telekom Deutschland GmbH jedoch derzeit kein Interesse an einem solchen Modell.

Symmetrische Regulierung

Als weiteren Ansatz zur Beförderung von FTTH/B-Investitionen sieht die EU-Kommission einen Bottleneck-Ansatz in Form der symmetrischen Regulierung. Sofern hiervon, wie bereits im bisherigen EU-Rechtsrahmen, die Hausinfrastruktur umfasst ist, handelt es sich aus Sicht von EWE TEL um einen sinnvollen Vorschlag. Dieser müsste jedoch – zumindest auf nationaler Ebene in Deutschland – um eine Regelung ergänzt werden, die stets der schnelleren Infrastruktur bzgl. der Nutzung der Inhouse-Verkabelung Vorrang einräumt, d.h. FTTH erhielte Vorrang vor VDSL Vektoring, wenn die Endleitung keine parallele, effiziente Nutzung beider Technologien zuließe (keine Einhaltung der Trennbedingungen möglich).

e. Zwischenfazit

Aufgrund der unveränderten Marktgegebenheiten besteht unter dem herkömmlichen Regulierungsregime kein „Anpack“, um einen separaten Glasfasermarkt abzugrenzen und diesen einem stärker anreizorientierteren Modell zuzuführen. Auch wenn EWE TEL die seitens des BMWi und der BNetzA geäußerte Bereitschaft zur Flexibilität bei der Anwendung und etwaigen Neugestaltung des Telekommunikationsrechts im Grundsatz begrüßt, wäre es aus unserer Sicht grundsätzlich kontraproduktiv, vom Bedarfsmarktkonzept abzuweichen. Dies würde nicht zu dem von der Bundesnetzagentur angestrebten „atmenden“ Markt, sondern zu erheblicher Marktverzerrung führen. Regulierung soll derartige Marktverzerrungen jedoch gerade verhindern, indem nicht funktionierende Mechanismen von Angebot und Nachfrage durch gezielte Verpflichtungen des marktbeherrschenden Unternehmens ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund versprechen unseres Erachtens vorrangig neue Regulierungsansätze, wie Ko-Invest- oder Wholesale-only-Modelle sachgerechte Möglichkeiten, um Investitionen in FTTH/B zu fördern.

f. Entgeltregulierung

Im Fokus der BNetzA-Konsultation stehen Fragen der Entgeltregulierung von FTTH/B-Vorleistungsprodukten. Diese können aus Sicht von EWE TEL erst dann sinnvoll und im Detail beantwortet werden, wenn der gesamte Regulierungsrahmen transparent ist. Hierzu ist es erforderlich, dass die Definition des räumlichen und sachlichen Marktes nach erfolgter Marktanalyse verlässlich für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren vorliegt und auch die wesentlichen Parameter des darauf folgenden Regulierungsregimes verlässlich feststehen. Hierzu gehört insbesondere die etwaige Definition eines gesonderten sachlichen Marktes und eine konkrete Perspektive, wie die Bundesnetzagentur sich in diesem Fall die räumliche Marktabgrenzung vorstellen würde.

Kostenorientierte Entgeltregulierung

Aus Sicht von EWE TEL stellen die Kosten der effizienten Leistungserstellung grundsätzlich den richtigen Maßstab dar, um Entgelte eines marktbeherrschenden Unternehmens zu regulieren. Angesichts der sehr hohen Anfangsinvestitionen, die ein FTTH/B-Ausbau mit sich bringt, sowie der Tatsache, dass Glasfaseranschlüsse zumindest mittelfristig noch mit kupferbasierten Anschlüssen konkurrieren müssen, erscheint dieser strenge Regulierungsansatz jedoch nicht geeignet, um einen Ausbauanreiz zu setzen. Wir teilen insofern die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass bei neu zu errichtenden FTTH/B-Netzen nicht von konstanten Kundenzahlen und Endkundenpreisen ausgegangen werden kann.

Wie schnell die Nachfrage nach sehr hohen Bandbreiten steigt, kann nicht exakt vorhergesagt werden. In der Anfangsphase werden die Kosten voraussichtlich höher sein als die Erlöse, da der Preis für Kupferanschlüsse die Zahlungsbereitschaft noch maßgeblich bestimmt. Ein nach bisheriger Praxis ermitteltes kostenorientiertes Vorleistungsentgelt wäre dagegen so hoch, dass sich auf dieser Basis aktuell weder im

Wholesale noch im Retail Abnehmer fänden. Darüber hinaus teilen wir auch die Erwartung der Bundesnetzagentur, dass aufgrund der regional unterschiedlichen Kosten- und Risiko-Situation geographisch kleinteiligere Betrachtungen erforderlich wären, welche zu deutlich erhöhtem Aufwand für alle Beteiligten führen würden.

Eine dynamisierte Entgeltregulierung über den Lebenszyklus eines Glasfasernetzes auf Basis der kumulierten Kosten könnte aus Sicht von EWE TEL eine Alternative zum bisher angewandten KeL-Regime darstellen. Zwar bestände auch hier das Risiko, dass den Kosten im jeweiligen Betrachtungsjahr noch keine ausreichenden Erlöse gegenüberstünden. Wir halten diese Modellvariante gleichwohl für einen sachgerechten Ansatz, der einmal intensiv mit den Marktteilnehmern diskutiert werden sollte.

Bereits praktizierte Entgeltregulierungsalternativen wie der Anreizregulierung im Energiebereich und dem in den Niederlanden angewandten Discounted Cash Flow-Ansatz sollten ebenfalls Bestandteil dieser Diskussion sein.

Nachbildbarkeitsansatz

Wie im Konsultationsdokument dargestellt, hätte ein auf Basis des Nachbildbarkeitsansatzes ermittelter Vorleistungspreis den theoretischen Vorteil, die jeweiligen Marktbedingungen flexibel und dynamisch abbilden zu können. In der Praxis wäre jedoch auch dieser theoretische Handlungsspielraum durch die aktuellen Marktgegebenheiten, d.h. insbesondere kupferbasierte Anschlusspreise limitiert. Im Ergebnis hätten Unternehmen mit einem solchen Preisbildungsregime die Möglichkeit, ihre Glasfaseranschlüsse sowohl im Wholesale als auch im Retail unter Kosten anzubieten. Eine Amortisierung des Business Cases wäre in diesem Fall aber nur noch möglich, wenn sich nach einer zeitlich begrenzten Markteinführungsphase die Preise für FTTH/B-Anschlüsse entsprechend erhöhen ließen. Da die Erfahrung aus der Vergangenheit zeigt, dass das Preisniveau auch bei steigender Bandbreite eher gleich bleibt, würde der Nachbildbarkeitsansatz dem regulierten Unternehmen aus Sicht von EWE TEL ein erhebliches Risiko aufbürden und wäre daher nicht anreizkompatibel. Das Risiko eines Preishöhenmissbrauchs sehen wir im Parallelbetrieb nicht.

Dies gilt jedoch nur so lange, wie parallele Kupferanschlüsse geschaltet sind. Würde die Kupfer-TAL überall dort, wo FTTH/B gebaut wird, abgeschaltet und alle Kunden auf das neue Netz migriert, könnten aufgrund der neuen Marktsituation auch höhere Preise realisiert werden. Missbrauchsrisiken könnten dabei durch die ohnehin bestehende Missbrauchsaufsicht und zusätzlich durch einen ergänzenden Wholesale-only-Ansatz und Ko-Investitionsmodelle begegnet werden. Darüber hinaus wäre es in einem Level Playing Field auch geboten, den nicht marktbeherrschenden Unternehmen die gleichen Investitionsbedingungen zu gewähren wie dem regulierten Unternehmen, d.h. die vollständige Migration aller kupferbasierten Anschlüsse auf FTTH/B.

Darüber hinaus stellen sich bei der Anwendung des Nachbildbarkeitsansatzes weitere Fragen, die aus unserer Sicht erhebliche Auswirkungen sowohl auf das regulierte Unternehmen als auch auf die Vorleistungsnachfrager haben. Zunächst wäre zu klä-

ren, welche Endkundenpreise die Bezugsbasis für eine Top Down-Ermittlung bilden sollen. Dabei wären neben den singulären FTTH/B-Produkten auch Bündelprodukte einzubeziehen. Des Weiteren ist die Ermittlung des Abschlags auf den Endkundenpreis von zentraler Bedeutung. Die Bundesnetzagentur verweist bezüglich der konkreten Preisbildung auf Baumol/Sidak (1994) „Toward Competition in Local Telephony“ und der dort beschriebenen Efficient Component Pricing Rule. Auch wenn einige ökonomische Wirkungszusammenhänge dauerhaft oder zumindest über eine lange Zeit Gültigkeit besitzen, zielen die in der zitierten Studie genannten Mechanismen vorrangig darauf ab, Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter zu verhindern oder zu beseitigen. Die jedoch vorliegend im Fokus stehende Frage, ob und wie Investitionen des marktbeherrschenden Unternehmens in den Ausbau neuer Infrastrukturen durch Regulierung angereizt werden können, beantwortet sich damit aus unserer Sicht nicht. Vor diesem Hintergrund wäre es daher auch nicht sinnvoll, diese Preisbildungsregel zu adaptieren.

Alternativ zu einer reinen Top Down-Betrachtung auf Seiten des regulierten Unternehmens könnte der Abschlag vom Endkundenpreis in Form der zusätzlichen Kosten eines effizienten Nachfragers ermittelt werden. Wie diese zu kalkulieren wären, hinge allerdings wiederum davon ab, ob die Entgelte für einen bundesweiten oder für einen regional abgegrenzten Markt Anwendung finden sollen. Bei einer „Mischpreis“-Kalkulation würden die darin enthaltenen Skaleneffekte den Resale-Aufschlag von bundesweit tätigen Unternehmen zulasten von regional agierenden begrenzen. Letztere hätten somit bereits kalkulationsbedingt einen Wettbewerbsnachteil.

Auch stellt sich die Frage, wie die Ermittlung des Entgeltes für die passive Vorleistung anhand einer Retail Minus-Logik erfolgen soll, ohne dass die Nachfrager regelmäßig die Preise des Infrastrukturanbieters unterbieten. Da die passive Infrastruktur im Unterschied zum BSA keine Bandbreite berücksichtigt, hängt der erfolgreiche Retail-Vertrieb des Infrastrukturbetreibers von der Ableitung des Preises der passiven Infrastruktur ab (durchschnittlicher Retailpreis oder billigster Anschluss).

Transparenzverpflichtung

Sofern sichergestellt werden kann, dass kein Transfer der marktbeherrschenden Stellung aus dem Kupferanschlussmarkt auf etwaige FTTH/B-Netze der Telekom Deutschland GmbH erfolgt, wäre die Beschränkung auf eine Transparenzverpflichtung aus Sicht von EWE TEL eine tragbare Option. Dies könnte zum Beispiel durch eine Wholesale-only-Struktur erreicht werden. Im Rahmen des bestehenden vertikal integrierten marktbeherrschenden Unternehmens wäre hingegen das Marktmissbrauchspotential deutlich zu hoch, um diesem mit einer reinen Transparenzverpflichtung zu begegnen. Während alle anderen Unternehmen, die FTTH/B-Netze aufbauen, auf eine möglichst hohe Netzauslastung durch Wholesale angewiesen sind, könnte das marktbeherrschende Unternehmen die Investition auch allein auf Basis seines Retail-Marktanteils (nach Migration der kupferbasierten Anschlüsse) amortisieren. Darüber hinaus könnte die Telekom Deutschland GmbH durch eine Perpetuierung des BSA-Kontingentsmodells weiteren wettbewerbsschädlichen Marktmachttransfer generieren, für dessen Kontrolle und etwaige Beseitigung eine Transparenzverpflichtung allein nicht ausreichend wäre.

g. Investitionsanreiz vs. Re-Monopolisierung

Wie bereits oben dargelegt, sehen wir die eigentliche Krux einer sachgerechten Regulierung von FTTH/B in drei Punkten begründet:

- i. Regulierung dient grundsätzlich dazu, Marktversagen durch (natürliche) Monopole zu verhindern und nicht dazu, Investitionsanreize für das marktbeherrschende Unternehmen zu schaffen
- ii. Ein abgrenzbarer sachlicher Markt für FTTH/B-Anschlüsse existiert aktuell und auch absehbar nicht
- iii. Vorzeitige De-Regulierungsmaßnahmen können zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und Investitionshemmnissen führen, insbesondere, wenn das marktbeherrschende Unternehmen seine dominante Position auf FTTH/B-Anschlüsse transferieren kann.

Bereits die Vectoring-Verfahren haben gezeigt, dass ein faktisches Netzmonopol die höchste Anreizwirkung auf das marktbeherrschende Unternehmen entfaltet, in den Glasfaserausbau zu investieren. Vor dem Hintergrund, dass die Telekom Deutschland GmbH ihre aus diesen Verfahren resultierenden Investitionen noch nicht zurückverdient hat und die möglichst lange Nutzung der abgeschriebenen Kupferinfrastruktur für sie von höchstem wirtschaftlichen Interesse ist, wäre ein FTTH/B-Ausbau nur in Verbindung mit einem – zumindest zeitweise – exklusiven Nutzungsrecht attraktiv. Eine solche – künstlich herbeigeführte – Monopolstellung würde zwar für die Telekom Deutschland GmbH nichts an der vergleichsweise geringen Profitabilität eines FTTH/B-Ausbaus ändern. Sie wäre jedoch unter Marktverdrängungsgesichtspunkten langfristig durchaus attraktiv und könnte auf das öffentlich geäußerte Ziel, möglichst alle Endkunden wieder auf dem eigenen Netz zu haben, maßgeblich einzahlen.

Der volkswirtschaftliche Schaden eines derartigen Vorgehens wäre aus Sicht von EWE TEL allerdings immens. Neben der Vernichtung von getätigten und geplanten Investitionen würde dies zu einem deutlich reduzierten Infrastrukturwettbewerb mit sinkender Dynamik und steigenden Preisen führen. Darüber hinaus entstände in den ländlichen Regionen, die heute zum großen Teil von Wettbewerbern ausgebaut werden, ein erheblicher Förderbedarf. Außerdem würde die Absicherung durch nur eine Infrastruktur auch ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellen.

4. Fazit

Als Unternehmen, das seit Jahren ein maßgeblicher Garant für den Ausbau leistungsfähiger Telekommunikations-Infrastruktur in Deutschland ist, wünschen wir uns einen offenen und transparenten Dialog mit allen Marktteilnehmern und Entscheidungsträgern zu einem gemeinsamen Gigabit-Plan. Die derzeitigen Aktivitäten der Ministerien und der Bundesnetzagentur sehen wir grundsätzlich positiv und als wichtige Teile dieses Dialogs. Um die Herausforderung insgesamt zu bewältigen und keine nur kurzfristig oder einseitig wirkenden Maßnahmen zu ergreifen, halten wir zusätzlich eine Konsolidierung aller Aktivitäten an einem Runden Tisch für erforderlich. Dies würde auch dem Wunsch des BMWi entsprechen, die Herausforderungen der Digitalisierung nicht im Wege von Regulierungsverfahren zu lösen. Wir halten es für zielführend und auch für erreichbar, den Ausbau der

Gigabitnetze im Rahmen eines politisch moderierten und rechtlich-regulatorisch begleiteten Branchenkonsenses zu erreichen.

Die Konsultation der Bundesnetzagentur enthält viele richtige und wichtige Einschätzungen und Überlegungen bzgl. einer FTTH/B-Regulierung. Es fehlt jedoch die Einbettung in eine Marktanalyse und deren Ergebnisse. Darüber hinaus existieren auf nationaler und internationaler Ebene alternative oder ergänzende Regulierungsmechanismen, die Investitionsanreize für neue Infrastrukturen setzen können. Diese sollten umfassend in den Dialog mit den Marktteilnehmern einbezogen werden.

Einen regulatorischen Paradigmenwechsel halten wir weder für sinnvoll noch für erforderlich. Sobald die Bundesnetzagentur die Austauschbarkeit von Anschlüssen mit sehr hoher Leistungsfähigkeit (z.B. >500 Mbit/s) und sonstigen Anschlüssen nicht mehr feststellt, wäre ein eigener sachlicher Markt abzugrenzen. Dieser würde voraussichtlich auch geographisch kleinteiliger reguliert werden müssen, z.B. in drei Clustern (städtisch, halbstädtisch, ländlich).

Sofern das bisherige Regulierungsregime zeitweise außer Kraft gesetzt werden soll, müssen neben der Dauer solcher „Regulierungsferien“ die wesentlichen Eckpfeiler eines sich anschließenden Konzepts bereits im Vorfeld feststehen (Definition des/der sachlichen Marktes/Markte, geplante räumliche Marktabgrenzung, Umfang der Zugangsregulierung, Entgeltregulierungsmodell). Dies ist für alle Unternehmen, die zukünftig in den FTTH/B-Ausbau investieren, eine unerlässliche Voraussetzung für Rechts- und Planungssicherheit.

Neben Ko-Investmodellen und Wholesale-only-Ansätzen würde auch die Verhinderung eines Parallelbetriebs des kupfer- und glasfaserbasierten Anschlussnetzes investitionsfördernd wirken. Die Möglichkeit, das Kupfernetz gezielt dort abzuschalten, wo FTTH/B in Betrieb genommen wird, müsste gleichermaßen für die Telekom Deutschland GmbH und Wettbewerber gelten. Dies wäre eine wesentliche Voraussetzung, um ein nachhaltiges Level Playing Field zwischen allen in den Glasfaserausbau investierenden Unternehmen sicherzustellen. Da eine solche Zwangsmigration in die Eigentumsrechte der Telekom Deutschland GmbH eingreifen würde, sollte dies Teil eines Branchenkonsenses sein, der im Rahmen einer einseitigen Verpflichtungserklärung manifestiert werden könnte.

Sofern das parallele Bestehen von Kupferanschlüssen und Glasfaseranschlüssen ausgeschlossen oder zumindest zeitlich beschränkt würde, könnten sowohl ein kostenbasierter als auch ein auf dem Nachbildbarkeitsprinzip basierender Entgeltmaßstab sachgerecht sein. Ob und inwieweit dies der Fall ist, hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Modelle ab. Eine ausschließliche Veränderung des Entgeltregimes, z.B. in Richtung des Nachbildbarkeitsprinzips, beließe das Investitionsrisiko beim regulierten Unternehmen und würde daher allein keine Anreizwirkung entfalten.

Mit Blick auf die Dauer eines bundesweiten Glasfaserausbaus ist von kurzfristig angelegten regulatorischen und politischen Maßnahmen abzusehen.

5. Zentrale Rahmenbedingungen

Aus Sicht von EWE TEL sind bei der weiteren Diskussion und Gestaltung eines FTTH/B-Umfeldes folgende Mindestanforderungen zu berücksichtigen:

- a. Bis auf weiteres keine De-Regulierung von Kupfer-TAL
- b. Level Playing Field bei FTTH/B mittels konkretem Migrationsplan für Kupfer Wesentliche Parameter wären:
 - i. Abschaltung der Kupfer-TAL und Migration aller TAL-Kunden auf neu errichtete FTTH/B-Netze (unabhängig davon, wer das neue Netz baut)
 - ii. Im Übrigen keine weiteren Einschränkungen des TAL-Zugangs, d.h. keine weiteren Interimstechnologien
 - iii. Stabile TAL-Entgelte bis 2025; danach Absenkungs-Gleitpfad
- c. Diskriminierungsfreier Open Access bei FTTH/B
- d. Klare regulatorische Rahmenbedingungen für die nächsten 10 Jahre zur Aufrechterhaltung von Rechts- und Planungssicherheit
- e. Regionale Kostenunterschiede müssen berücksichtigt werden
- f. Klarer regulatorischer und politischer Fokus auf Glasfaseranschlüsse, d.h. keine weiteren Interimstechnologien und ausschließliche Förderung von FTTH/B