

Die Bundesnetzagentur hat am 14.03.2017 ein Konsultationsverfahren gestartet, wie ein beschleunigter Ausbau von Glasfasernetzen regulatorisch unterstützt werden kann. Das Konsultationsdokument trägt den Titel "Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten mit Blick auf den Ausbau hochleistungsfähiger Glasfaserinfrastrukturen" und wird vom VATM wie folgt beantwortet:

I. Vorbemerkung

Es ist begrüßenswert, wenn nach einer jahrelangen Lähmung von Politik und Regulierung durch die beiden Vectoring-Anträge der Deutschen Telekom nun die Perspektive wieder in die Zukunft gerichtet wird und grundsätzliche Fragestellungen des FTTB/H-Ausbaus mit dem Markt erörtert werden sollen.

Aktuell fehlt einer wettbewerblichen Ordnungspolitik die klare Zielsetzung und Strategie zum Aufbau von modernen, leistungsstarken und zukunftssicheren Glasfasernetzen direkt bis zu den Unternehmen und Bürgern. Die zu große Rücksichtnahme der Politik auf die Interessen der Deutschen Telekom und ihrem erklärten Ziel, an der weiteren Nutzung ihrer alten Kupferanschlüsse festzuhalten, muss in Frage gestellt werden. Auch die nun in die Diskussion eingebrachte Forderung nach einem pauschalen Verzicht auf Regulierung ist höchst gefährlich und rechtlich fragwürdig. Das Weißbuch des BMWi muss hier deutlich nachgebessert werden, wenngleich es klare Gigabitziele verfolgt.

Die Fragestellungen, die mit der vorliegenden Konsultation von der Bundesnetzagentur aufgeworfen werden, sind dabei von außerordentlicher Wichtigkeit und grundsätzlicher Bedeutung für die Regulierung neuer Netze. Sie setzen allerdings an einem Punkt an, der bereits sehr im Detail bei der Ausgestaltung von Regulierung anknüpft und die vorgelagerte grundsätzliche Frage mehr oder weniger ausblendet. Denn bevor man den Maßstab bzw. ein Instrument für die Regulierung von FTTB/H-basierten Vorleistungsprodukten auswählt, muss von der BNetzA zunächst geklärt werden, wie der zugrundeliegende Markt definiert wird. Zentral ist dabei die Frage, ob ein eigenständiger, bislang in ihrer Empfehlung von der EU-Kommission nicht vorgesehener Markt für Gigabit-fähige Netze unter Einschluss von FTTB/H-Anschlüssen abgegrenzt wird.

Aus Sicht der Nutzer ist es - übrigens in absoluter Übereinstimmung mit der Deutschen Telekom – nicht relevant, auf welcher Technologie die von den Kunden genutzten Dienste produziert werden. Genau dies nimmt die Deutsche Telekom zum Anlass, diese Verbrauchersichtweise für eine einheitliche Ausweisung von FTTC und FTTB/H Anschlüssen zu rechtfertigen, was die Wettbewerber aus Gründen der Transparenz und der besseren Bewertung der Zukunftsfähigkeit von Netzen, ausdrücklich ablehnen. Wie die Deutsche Telekom sind wir der Überzeugung, dass es keinen eigenständigen Gigabit-Markt gibt sondern die Nachfrage nach Bandbreite und anderen Qualitätsparametern kontinuierlich steigen wird. Anders als die Deutsche Telekom gehen wir davon aus, dass die Nachfrage schneller steigen wird. Steigende Nachfrage lässt sich aber an keinerlei Fixpunkt in unterschiedliche Märkte trennen. Nach Auffassung aller wissenschaftlichen Untersuchungen handelt es sich um einen Migrationspfad, dessen Entwicklungsgeschwindigkeit allenfalls unterschiedlich beurteilt wird. Auch heute ist das Segment der sog. „early adopter“ mit Nachfragepotential bei über 100 und 400 Mbit/s nicht als eigener Markt definiert. Keinerlei absehbare Produkte rechtfertigen die Annahme eines sich entwickelnden eigenständigen Marktes bzw. einer eigenständigen differenzierbaren Marktnachfrage.

Eine Abtrennung eines Glasfaseranschlussmarktes wäre damit sachlich unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen und würde allein dem Ziel dienen, das bislang kaum in FTTB/H ausbauende Unternehmen im wichtigsten technischen Entwicklungsbereich für die Digitalisierung unserer Gesellschaft aus der Regulierung zu entlassen. Damit würde der deutschen Wirtschaft langfristig größter Schaden zugefügt und eine einheitliche flächendeckende Versorgung mit Diensten im Geschäftskundenmarkt langfristig dramatisch erschwert oder unmöglich gemacht. Aus Sicht der Industrie, der mittelständischen Unternehmen und den Privatkunden ist wie bisher (vgl. die Festlegung der BNetzA zu Markt 3a vom 27.08.2015, Az. BK1-12/003) im Hinblick auf die Technologieneutralität eine einheitliche Betrachtung sowohl für Vorleistungen, die auf Kupferanschlusstechnologie basieren, als auch für solche, die auf massenmarktfähigen Glasfaserleitungen basieren, vorzunehmen.

Werden im Glasfaseranschlussbereich die erforderlichen Vorleistungen im Rahmen von marktüblichen Angeboten transparent und diskriminierungsfrei erbracht, sollte die Regulierungsintensität angepasst werden. Damit könnte die Deutsche Telekom, dort wo sie in Glasfaseranschlüsse investiert, von entsprechenden Regulierungserleichterungen profitieren.

Verbleibt es bei der Regulierung stellt sich die Frage nach der Entgeltkontrolle und ihren Maßstäben. Auch in diesem Rahmen kann es gerechtfertigt sein, für Teilbereiche bei unterschiedlichem Investitionsrahmen, differenzierte Entgeltberechnungsoptionen wie den Nachbildbarkeitsgrundsatz zu prüfen.

II. Fragen der BNetzA

1. *Wie stellen sich die ökonomischen Rahmenbedingungen des Ausbaus hochleistungsfähiger Netzinfrastrukturen dar?*

a. *Welche mittel- bis längerfristige Entwicklung von Nachfrage und Zahlungsbereitschaft ist zu erwarten?*

Nach Ansicht aller Experten wird die Nachfrage nach hohen Bandbreiten zukünftig noch weiter ansteigen. Perspektivisch sind Gigabitnetze, d. h. Netzinfrastrukturen, die Gigabitgeschwindigkeiten symmetrisch mit hohen Anforderungen an Quality of Service (wie bspw. geringe Latenzzeiten) ermöglichen, alternativlos. Auch alle politischen Aussagen, z. B. im Rahmen der Zukunftsinitiative Gigabit-Deutschland des BMVI mit der Netzallianz, im Weißbuchprozess des BMWi sowie die Zielsetzungen der Europäischen Kommission für den Aufbau einer Gigabit-Gesellschaft teilen diese Auffassung.

Für den **Bedarf** an hohen Bandbreiten ist im Wesentlichen der technische Fortschritt verantwortlich, durch den immer größere Datenmengen produziert und transportiert werden. Hinzu kommen immer mehr Lebensbereiche, die zukünftig ebenfalls vernetzt sein werden (bspw. der Gesundheitssektor oder die Verwaltung). Wir teilen die Prognose des WIK, nach der bereits im Jahr 2025 75 Prozent der Privathaushalte ca. 500 Mbit/s im Downstream nachfragen werden. Wobei – anders als in der Vergangenheit unter Annahme einer stärkeren Festnetz/Mobilfunk Substitution vermutet – nur 10 Prozent tatsächlich auf ihren stationären Breitbandanschluss verzichten würden.¹

Damit diese großen Datenmengen transportiert werden können, bedarf es einer engmaschigen und hochleistungsfähigen Netzinfrastruktur. Gigabitnetze stellen dabei die notwendige Voraussetzung für die weitreichende Digitalisierung, den Software-Einsatz, die Virtualisierung und Intelligente Vernetzung dar.

Bei der Bewertung der **Nachfrage** ist festzuhalten, dass bereits in wenigen Jahren die Mehrheit sowohl der privaten als auch der gewerblichen Kunden Dienste nachfragen werden, die über kupferbasierte Anschlussnetze nicht mehr adäquat erbracht werden können. Diese Nachfrage kann nur durch flächendeckende Glasfasernetze befriedigt werden. Dies betrifft die nachgefragten Bandbreiten in punkto Geschwindigkeit und Symmetrie wie auch die Anforderungen an Qualitätsparameter (QoS).

Bereits jetzt sehen sich zahlreiche deutsche Unternehmen in einer weltweiten Konkurrenz um eine zukunftsorientierte Entwicklungsumgebung abgeschlagen, da die aktuell auf Basis der althergebrachten Kupferanschlussinfrastruktur zur Verfügung stehenden Bandbreiten kaum Entwicklungspotential bieten. Dieser Bedarf der Wirtschaft - aber auch korrespondierend der Bedarf der Gesellschaft - wird mit fortschreitender Technologisierung und Digitalisierung (Streaming, Internet of Things etc.) weiter ansteigen.

¹ Vgl. Gries, C.; Plückebaum, T.; Strube Martins, S. (2016): Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen, Studie im Auftrag von 1&1 Telecommunication SE, Bad Honnef, elektronisch verfügbar unter: http://wik.org/fileadmin/Studien/2016/VATM_Hochbitratige_Infrastrukturen.pdf.

Im Verhältnis hierzu muss die **Zahlungsbereitschaft** der Kunden gesehen werden. Diese ist unserer Ansicht nach leicht ansteigend. Jedoch wird sie nur dann tatsächlich gegeben sein, wenn gute und leistungsfähige Dienste erbracht werden.

- b. *Welcher Zeithorizont erscheint für die Amortisation der Investitionen in FttH/B-Netze sachgerecht? Inwieweit wird der heute zugrunde gelegte Zeithorizont von Prognosen über technologische und wettbewerbliche Entwicklungen beeinflusst?*
- c. *Welchen Amortisationsverlauf über den unter lit. b genannten Zeitraum würden Sie - von etwaigen regulatorischen Vorgaben abstrahierend – für Investitionen in FttH/B-Netze unterstellen (z. B. hinsichtlich der kalkulatorischen Abschreibungen)? Wie sind diesbezüglich - aus heutiger Perspektive betrachtet - die Unsicherheiten über die hierfür zugrunde zu legenden Prämissen zu bewerten (bzgl. Entwicklung von Zahlungsbereitschaft, Technologien und Marktverhältnissen)?*
- d. *Welche darüberhinausgehenden Unwägbarkeiten prägen die spezifischen Risiken von Investitionen in FttH/B-Netze (z. B. Entstehung paralleler alternativer Infrastrukturen bzw. Überbauwahrscheinlichkeit)?*

Problematisch sind vornehmlich die **rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheiten**, denen sich Investoren nach wie vor ausgesetzt sehen. Ein erheblicher Anteil des Investitionspotentials für leistungsfähige Gigabitnetze ist der von Politik und Regulierungsbehörde gestützten Privilegierung des Kupferanschlusnetztes der Deutschen Telekom zum Opfer gefallen. Die Entscheidung für ein Quasi-Monopol beim Ausbau der Nahbereiche mit Vectoring hat das Kupferanschlusnetz gegenüber zukünftig vorzunehmenden Glasfaserinvestitionen deutlich bevorzugt und wirkte somit abschreckend auf Investoren, die wie in vielen anderen Ländern eine Allokierung der Mittel in echte Glasfasernetze prüfen. Diese müssen fürchten, dass ihr Einsatz und zukunftsorientierte Entscheidungen durch das Vorgehen der Regulierungsbehörde nicht ausreichend berücksichtigt und gewürdigt werden.

Die von den beiden Vectoring-Anträgen der Deutschen Telekom und den daraufhin ergangenen BNetzA-Entscheidungen ausgehende **Signalwirkung** einer Absage in Richtung FTTB/H-Netze erschwert es sowohl potentiellen Investoren und alternativen Betreibern, Kreditgeber aber auch Politik und Öffentlichkeit von der Erforderlichkeit und Profitabilität von Glasfasernetzinvestitionen zu überzeugen. Der massive Sog, der durch die erleichterte Migration der ADSL und VDSL Bestandskunden der Deutschen Telekom auf die Vectoring-basierten Anschlüsse entsteht, entzieht dem FTTB/H Ausbau der Wettbewerber einen wesentlichen Teil der möglichen Einnahmen. Damit wird die FTTB/H-Penetration reduziert, es verlängert sich die mit Verlusten verbundene Anlaufphase bei neu errichteten Netzen und beeinträchtigt deutlich negativ das gesamte Geschäftsmodell.

Dabei ist die durch einen regulatorischen Freibrief begünstigte oder sogar erst ermöglichte Entscheidung der Deutschen Telekom für die Aufrüstung des bestehenden Kupferanschlussnetzes mit Vectoring und Super-Vectoring-Technologie zulasten des nunmehr unterlassenen Schwenks auf Gigabit-Technologie nicht nur wettbewerblich für den Ausbau der Gigabitnetze höchst nachteilig. Der weitgehende Verzicht der Deutschen Telekom auf einen FTTB/H-Ausbau bedeutet auch, dass dem aus den oben genannten Gründen dringend gebotenen Glasfaserausbau die Investitionsmittel des kapitalstärksten Unternehmens auf absehbare Zeit fehlen. Da ein weiterer Strategieschwenk der Deutschen Telekom nach einer so weitreichenden Investitionsentscheidung zugunsten Vectoring nicht zu erwarten ist, werden in Konsequenz bereits durch den größten Anbieter im deutschen TK-Markt weit weniger FTTB/H-Anschlüsse errichtet, als dies bei einer zukunftsgerichteten Perspektive möglich wäre.

Weiterhin entfällt durch die Entscheidung der Deutschen Telekom gegen einen massiven FTTB/H-Ausbau der **Investitionswettbewerb** zwischen dieser und den alternativen Anbietern, die bislang nahezu im Alleingang Gigabitinfrastrukturen errichten. Damit fehlt einer der wesentlichen Treiber einer schnellen Penetration mit Glasfaseranschlüssen, der sich in anderen europäischen Märkten bereits als Schlüssel für die Verbreitung von Gigabitnetzen bewährt hat.

Ein Vertrauen auf die Potentiale breitbandiger Mobilfunktechnologie alleine reicht nicht aus. Der Ausbau der Gigabitnetze erfolgt zukünftig mit FTTB/H und HFC-DOCIS 3.1 Anschlüssen, im Mobilfunk benötigen wir schnell 5G. Mit diesem **Technologiemix** ist eine nachhaltige hochqualitative Versorgung aller Bürger und Unternehmen sichergestellt. Gigabit-Festnetz und 5G-Mobilfunk werden dabei komplementär benötigt. Eine „Mobile-First“-Strategie lehnt der VATM ausdrücklich ab, da diese einen synergiegetriebenen Ausbau eher behindern, denn fördern würde.

Hinzu kommen weitere rechtliche Unsicherheiten, die durch die noch nicht endgültig geklärte Rechtslage im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Mitnutzung von Infrastrukturen und dem dafür maßgeblichen **DigiNetzG** entstehen. Investitionen sollen dadurch zwar begünstigt und Synergieeffekte genutzt werden, aber bislang bleibt hier noch völlig im Dunkeln, wie konsistente Regelungen inklusive der Entscheidung über zu zahlende Entgelte, insbesondere im Verhältnis zum sonstigen Regulierungsrecht, aussehen sollen.

Eine weitere Hürde ist der **erschwerter Zugang zur passiven Infrastruktur der Deutschen Telekom**. Dieser muss deutlich erleichtert werden, damit z. B. Leerrohrkapazitäten soweit wie möglich wie auch in anderen europäischen Ländern für den Glasfaserausbau genutzt werden können. Dort konnte ein maximaler Investitionsanreiz für neue Investoren geschaffen werden, der auch den Ex-Monopolisten selbst massiv zum schnelleren Glasfaserausbau motiviert hat. In Frankreich, Spanien und Portugal hat die Zugangsregulierung auf Leerrohr-Ebene einen wichtigen Beitrag zur Verbreitung von FTTB/H-Netzen geleistet. In den oben genannten Ländern war zu beobachten, dass dies nicht nur zu einer Reduktion der Ausbaurkosten für alternative Wettbewerber geführt, sondern auch den Druck auf die jeweiligen Incumbents erhöht hat, selbst in eigene FTTB/H-Infrastruktur zu investieren.² Eine faire Preissetzung muss dabei sicherstellen, dass marktgetriebener Ausbau nicht benachteiligt wird.

² Vgl., Henseler-Unger, T.; Wernick, Tenbrock (2017): Zukunft der Marktregulierung, Studie im Auftrag des VATM, Bad Honnef, elektronisch verfügbar unter: www.vatm.de.

Auch der **Umgang mit Fördergeldern** muss in Zukunft in eine nachhaltige und weit-sichtige Gesamtstrategie eingebettet werden. Förderung muss klar auf den FTTB/H-Ausbau ausgerichtet sein und darf nicht einen Ausbau fördern, der absehbar in eine Sackgasse führt.

Bezüglich der massiven Förderung des VDSL-/Vectoring-Ausbaus auf Basis der NGA-Rahmenregelung 2015 ist an die Warnung des Bundesrechnungshofes zu erin- nern, der in seinem Bericht an die Bundesregierung aus dem letzten Jahr gefordert hat: „Zudem bedarf es genauer Festlegungen zur technischen Umsetzung des Breitbandaus- baus. Dabei sollte das BMVI abwägen, ob innovative oder seit Jahren etablierte Übertra- gungstechniken gefördert werden sollen. Abgesehen werden sollte von technischen Varian- ten, deren Übertragungsquoten in absehbarer Zeit nicht mehr ausreichen. Wegen neuerlichen Investitionsbedarfs könnten diese Varianten den Bundeshaushalt in Kürze zum zweiten Mal belasten und insgesamt zu höheren Ausgaben führen.“ Fördermittel werden dort, wo der eigenwirtschaftliche Ausbau unmöglich ist, zukünftig nur für den nachhaltigen Ausbau mit der besten Anschluss-Infrastruktur eingesetzt. Ein geförderter Ausbau oder gar Überbau mit Übergangstechnologien sowie eine „Mobile-First“-Fokussierung sind zu vermeiden.

Wichtig ist, dass die genannten Unwägbarkeiten sowohl von den Entscheidungsträ- gern in Politik als auch durch die anstehenden Entscheidungen der Regulierungsbe- hörde mit einem klaren **Bekennnis in Richtung Gigabitnetze** ausgeräumt werden. Eine schnellstmögliche flächendeckende Versorgung der Wirtschaft und der Bürger mit gigabitfähigen Anschlussnetzen duldet keinen weiteren Aufschub bei der Gestal- tung der regulatorischen, politischen und administrativen Rahmenbedingungen. Um Anreizstrukturen für Investoren zu fördern und gleichzeitig die politische und regulato- rische Unsicherheit zu minimieren, stellen stabile und konsistente Rahmenbedingun- gen die Voraussetzung für den Giganetzausbau dar.

Dabei muss zukünftig eine **deutlich höhere Planungssicherheit für Investoren und Nachfrager** nach Vorleistungen sowie ein verlässlicher und vorhersehbarer Regulierungsansatz hergestellt werden. Es reicht dabei nicht aus, dass bis zum Jahr 2025 alle Wirtschaftsstandorte (inkl. KMUs und SOHOs) und die meisten sozioökonomischen Ziele wie Behörden und Schulen sowie wichtige 5G-Standorte angeschlossen werden sollen. Bereits heute müssen Planung und Ausbau für eine flächendeckende Versorgung der Bürger konsequent in Angriff genommen werden.

- e. *Wie stellen sich regionale Kosten(unterschiede) beim Ausbau hochleistungsfähiger Netzinfrastrukturen dar? Von welchen Gegebenheiten (z. B. Bevölkerungsdichte, Oberflächenbeschaffenheiten) und sonstigen Faktoren (z. B. Verlegetechniken) werden regionale Kostenunterschiede maßgeblich geprägt? Welche spezifischen Risiken des FTTH/B-Ausbaus (z. B. Wettbewerbsverhältnisse, Nachfrage) bestehen, und inwieweit unterscheiden sich diese gegebenenfalls je nach regionalen Gegebenheiten (z. B. Wettbewerbsverhältnisse, Nachfrage)?*

Eine dezidierte Darstellung der Kosten kann selbstverständlich nicht erfolgen, da dies – wie bereits in der Fragestellung angedeutet – auch von unterschiedlichen geologischen Faktoren abhängt. Ein Zusammenhang ist allerdings zwischen der Bevölkerungsdichte und den Amortisierung der Kosten zu sehen. Je dichter die Bevölkerung desto wahrscheinlicher ist es, dass eine hohe take-up-Rate erzielt wird, da diese eine hohe Netzauslastung bedeutet, welche letztlich im Sinne des jeweiligen Investors ist.

Umgedreht kann dieser Faktor also auch dazu genutzt werden, dünn besiedelte Gebiete möglicherweise wieder zu beleben. Vergünstigend könnte sich natürlich auch ein hohes Maß an mitnutzbarer Infrastruktur auswirken. Hierzu liegen bislang allerdings keine Erkenntnisse aus der praktischen Umsetzung vor, da die gesetzlichen Regelungen erst zu wirken beginnen.

Nicht zuletzt die in Deutschland übliche unterirdische Verlegetechnik steht mit höheren Kosten im Zusammenhang. Allerdings muss hierzu gesagt werden, dass eine oberirdische und möglicherweise günstigere Technik in Deutschland nicht üblich ist. Zudem kann diese durch höhere Anfälligkeit gegenüber Umwelteinflüssen sowohl bei den Betriebskosten wie auch in großflächigen negativen Wetterszenarien höhere Kosten bzw. großflächige Netzausfälle zur Folge haben.

Die regional unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse mögen natürlich ebenfalls ihren Beitrag zu hohen Investitionskosten leisten. Dort, wo die Anzahl der Wettbewerber hoch ist, oder gefürchtet werden muss, dass Investitionen durch einen Überbau mit derselben oder Vorhandensein vergleichbarer Technologie zu Nichte gemacht werden, sinkt letztlich die take-up-Rate und somit auch die Netzauslastung, welche einen wichtigen wirtschaftlichen Gesichtspunkt ausmacht.

Angesichts der im Rahmen des DigiNetzG eingeführten Regelungen des kostenteiligen Mitverlegung könnten die Tiefbaukosten der Investoren möglicherweise sinken, allerdings bestehen hier noch rechtliche Unsicherheiten sowohl für kommunale wie auch privatwirtschaftliche Unternehmen, so dass dazu noch keine näheren Erkenntnisse vorliegen.

- f. *Bestehen im Hinblick auf die hier angestellten Überlegungen wesentliche Unterschiede zwischen FttH und FttB?*

- g. *Welchen Ausbau- bzw. Versorgungsgrad (Coverage und Take-Up) erachten Sie für unterschiedliche Infrastrukturen im Jahr 2020, 2025, 2030, 2040 (FttC, FttH/B, HFC, 5G, etc.) als wahrscheinlich?*

Eine genaue Aussage und eine Angabe von Wahrscheinlichkeiten kann diesseits nicht getroffen werden. Die Entwicklung wird sicherlich auch davon geprägt sein, wie sich die Nachfrage und die rechtlichen Gegebenheiten beispielsweise im Bereich autonomes Fahren usw. entwickeln.

Wir gehen davon aus, dass der Ausbau- und Versorgungsgrad im Bereich FTTB/H zum Jahr 2020 noch verhältnismäßig niedrig sein wird, da Impulse hierfür, die zuletzt hätten gegeben werden können, durch die Vectoring-Entscheidungen bedauerlicherweise nicht gegeben wurden.

- h. Welche Marktstrukturen halten Sie zum einen mit Blick auf die Infrastrukturen und zum anderen mit Blick auf die Diensteebene für wahrscheinlich, welche für gesamtwirtschaftlich effizient?*

Glasfaserausbau und freie Dienstauswahl sind für die deutsche Wirtschaft gleichermaßen essentiell und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eine Ausrichtung des Regulierungsrahmens, die einseitig auf Netzausbau setzt um den Preis eines neuen Monopols und des Abbaus von Zugangsrechten, wird von Seiten des VATM nicht unterstützt. Der Zugang für die Anbieter von Diensten sichert mit maßgeschneiderten Lösungen für die Wirtschaft den erfolgreichen Übergang in die Gigabit-Gesellschaft. Die Wirtschaft braucht sowohl neue Gigabit- Infrastrukturen als auch die Dienstvielfalt auf den Netzen. Regulierung muss diesen Zweiklang sicherstellen.

Wir sehen es als wahrscheinlich an, dass die Deutsche Telekom nach wie vor im Bereich der Vorleistung eine marktmächtige Stellung einnehmen wird. Hinzu kommen noch einige weitere große Marktteilnehmer, die die Infrastrukturen und die Ressourcen haben, einen bundesweiten Markt zu bespielen. Daneben wird es, wie bisher auch, einzelne regionale Anbieter geben, deren Handlungsbereich unterschiedlich groß sein wird. Dementsprechend wird sich ein ähnliches Bild wie bisher bieten.

Wünschenswert wäre hingegen ein besonders vielfältiger Markt mit vielen Angeboten im Bereich der Vorleistung, um hierauf wiederum ein breites Spektrum an Endkundenprodukten aufsetzen zu können. Ziel sollte eine auch für Nachfrager möglichst offene Infrastruktur sein, die einen technologischen Wettbewerb beim Betrieb und einen Preis- und Dienstewettbewerb (Bitstrom/Resale) bei den Angeboten zulässt.

2. Welche Ansätze der Vorleistungs(entgelt)regulierung sind im Rahmen des geltenden Rechts zu implementieren und welche alternativen Konzepte bedürften einer Änderung des Rechtsrahmens?

- a. *Welcher regulatorische Ansatz ist unter der Annahme einer festgestellten Regulierungsbedürftigkeit und beträchtlichen Marktmacht derjenige mit der geringsten Eingriffsintensität? Wäre die Anwendung einer bloßen Transparenzverpflichtung ohne gleichzeitige Zugangsverpflichtung ökonomisch zielführend?*

Die Frage wird mit den im Konsultationsdokument gemachten Ausführungen der Behörde bereits beantwortet. Die drei darin vorgestellten Entgeltregulierungsinstrumente – KeL, Nachbildbarkeitsgrundsatz und Transparenzverpflichtung – sind mit einer unterschiedlichen Eingriffsintensivität verbunden, wobei im Vergleich die Transparenzverpflichtung die aus Sicht des als marktmächtig festgestellten Unternehmens am geringsten belastende Regulierungsverpflichtung darstellt. Mit der bislang nur in Kombination mit weiteren Regulierungsverpflichtungen angeordneten Transparenzvorgabe würde das betroffene Unternehmen am wenigsten in der Preisbildung und in der Produktgestaltung beschränkt. Gleichwohl wurde bislang aus gutem Grund ein ganzer Reigen von Regulierungsverpflichtungen gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen angeordnet, so dass auch angesichts der Historie und Struktur des Marktes in Deutschland ein Vertrauen allein auf eine Transparenzverpflichtung nicht zielführend erscheint.

Eine Transparenzverpflichtung ohne weitergehende und zusätzliche Einschränkungen eines marktmächtigen Unternehmens wird sich letztlich als nicht ausreichend erweisen, um einen endkundenfreundlichen Wettbewerb zu gewährleisten. Das Risiko bei einem Vertrauen allein auf eine Transparenzverpflichtung wird offenkundig bei den in der Vergangenheit immer wieder zutage getretenen Abweichungen zwischen den von der Deutschen Telekom beantragten und den später durch die Bundesnetzagentur aufgrund der tatsächlichen Kosten ermittelten und genehmigten Entgelten, die zum Teil mehrere einhundert Prozent unter den begehrten Entgeltpositionen lagen.

Eine reine Transparenzverpflichtung könnte zwar aufgrund der damit verbundenen Preissetzungsspielräume und Gewinnaussichten zur Folge haben, dass auch die sich bislang den notwendigen Investitionen in FTTB/H-Anschlusstechnologie verweigern- de Deutsche Telekom den Ersatz ihres Kupferanschlussnetzes früher in Betracht zieht. Allerdings gibt es hierfür darüber hinaus keinen weiteren Ansporn, da erst mit der Konkurrenz eine Belebung erfolgt, die durch eine reine Transparenzverpflichtung faktisch wegfällt. Durch die Preisgestaltungsfreiheit entfällt schließlich auch die diskriminierungsfreie Zugangsgewährung. Diese kann in einem derart deregulierten Umfeld nicht länger sichergestellt werden. Wir können daher nicht erkennen, dass die alleinige Auferlegung einer Transparenzverpflichtung Vorteile bei der Erreichung der Regulierungsziele mit sich bringt. Aufgrund der sich aufdrängenden Risiken für das Wettbewerbsniveau ist ein Vertrauen auf die Wirkweise einer bloßen Transparenzverpflichtung abzulehnen.

- b. *Wie schätzen Sie den im Kodex vorgesehenen Vorschlag ein, wonach sich für marktmächtige Wholesale-only-Netzbetreiber die Regulierung auf die Sicherstellung fairer, angemessener und nichtdiskriminierender Zugangsbedingungen beschränken soll? Wie könnte ein solcher Ansatz operationalisiert werden?*

Bei den auch von der EU-Kommission im Rahmen der Kodex-Diskussion angeführten Wholesale-Only Modellen handelt es sich um die Legitimation eines Monopols auf der Vorleistungsebene, das dann geduldet werden kann, wenn allen Nachfragern diskriminierungsfrei geeignete Vorleistungsprodukte zur Verfügung gestellt werden.

Der **theoretische Vorteil** bei einer strikten Trennung von Vorleistungs- und Endkundenebene ist dabei, dass eine mögliche Diskriminierung durch marktbeherrschende Anbieter effektiv unterbunden werden kann. Zudem kann eine wirtschaftlich tragfähige Auslastung der Netze deutlich schneller erreicht werden, wenn alle potentiellen Zugangsinteressenten ihre Nachfrage auf das Wholesale-only Netz konzentrieren. Gerade aus Sicht der Investoren sind die damit verbundenen schnelleren Amortisierungsmöglichkeiten interessant.

Der **Nachteil** ist der jedem Monopol immanente fehlende Innovations- und Investitionsdruck aufgrund wegfallenden Wettbewerbs auf der Infrastrukturebene. Auch könnte selbst dann, wenn ein Unternehmen als Wholesale-only Anbieter auftritt, die Möglichkeit einer schädlichen Einflussnahme auf den Endkundenmarkt bestehen. Dies könnte durch überhöhte Entgelte geschehen, durch die einzelne Marktteilnehmer beeinträchtigt werden könnten. Es muss daher stets überprüft werden, dass die aufgerufenen Preise für die Vorleistung wettbewerbstauglich und angemessen sind.

Dabei wäre ein solcher Ansatz in Deutschland als bundesweites Modell (wie die Idee einer „Deutschland AG“) in Anbetracht eines sehr weit entwickelten Telekommunikationsmarktes mit einer enormen Komplexität verbunden. Neben einer Kehrtwende weg von einem wettbewerblichen Ansatz, der gerade auf Ebene der Zugangsgewährung ansetzt, ist davon auszugehen, dass die Deutsche Telekom als meistbetroffenes Unternehmen diesen Schritt nicht unterstützen wird. Die theoretisch begrüßenswerte Errichtung einer **nationalen Wholesale-only-Infrastruktur** in Deutschland erscheint damit wenig wahrscheinlich.

Für Deutschland sind daher **regionale Wholesale-only-Modelle** wahrscheinlicher, die auch in anderen europäischen Mitgliedsstaaten wie Schweden, Italien und Irland bereits praktiziert werden. Wholesale-only bietet sich für die Erschließung ländlicher unterversorgter Gebiete an, in denen nachfragebedingt die Penetration neuer Netze häufig schleppender verläuft. Wichtig ist dabei, dass auch die Deutsche Telekom einen Beitrag zur Etablierung solcher Modelle leistet, indem sie als Wholebuy-fähiges Unternehmen einen wesentlichen Teil der Nachfrage auf diesen Netzen beisteuert. Die dafür erforderlichen Schnittstellen wie SPRI und WBCI sind dabei vom Markt unter Mitwirkung der Deutschen Telekom sowie der Verbände VATM und BUGLAS bereits entwickelt und einsatzfähig.

Grundsätzlich schätzen wir seitens des VATM daher bei Wholesale-only Modellen eine Beschränkung der Regulierung auf die Sicherstellung fairer, angemessener und nichtdiskriminierender Zugangsbedingungen als positiv für eine schnellere Erschließung mit Gigabitnetzen ein. Allerdings sollten diese noch um eine Missbrauchskontrolle ergänzt werden.

- c. *Welche weiteren regulatorischen Ansätze kommen aus Ihrer Sicht in Betracht? Auf welche Weise könnte alternativ die originäre Kalkulation eines investierenden Unternehmens bestmöglich abgebildet werden?*

Ein deutlich ausgeweiteter Preissetzungsspielraum für Investitionen in Gigabitnetze verringert Investitionsrisiken. Der dies nach den Annahmen der BNetzA gewährende „Nachbildbarkeitsgrundsatz“ muss dafür auf seine Praxistauglichkeit untersucht werden. Modelle zur Investitionsrisikoteilung, Ko-Investitionen und Anreizsysteme sollten zur Stimulierung des FTTB/H-Ausbaus ermöglicht werden, rechtfertigen aber für sich alleine keine Ausnahmeregelungen im künftigen Regulierungsrahmen. Denkbar ist, dass neue Glasfasernetze von (SMP oder symmetrischer) Regulierung freigestellt bleiben, wenn marktübliche und diskriminierungsfreie Zugangsangebote gemacht werden, die sowohl von Privatkunden- aber insbesondere auch von Geschäftskundenanbietern genutzt werden können.

Auch die Deutsche Telekom kann von Regulierungserleichterungen profitieren, wenn sie sich zur Einhaltung entsprechender vorab festgelegter Marktregeln verbindlich verpflichtet und mit verbesserter Transparenz sowie z. B. mit Zugang zu eigenen Kundensystemen eine schnellere Entstörung und sicherere Umschaltprozesse ermöglicht. Insbesondere soll diskutiert werden, ob für Zugangsleistungen zur passiven Infrastruktur (Kollokation, Backhaul und entbündelte Glasfaser-TAL) eine Kombination aus den bereits im TKG verankerten Abhilfemaßnahmen „Transparenz“, „Nichtdiskriminierung“ und „getrennte Rechnungslegung“ geeignet ist, einerseits die für Investoren in einem dynamischen Umfeld notwendige Preisflexibilität im Endkunden- und Vorleistungsbereich zu ermöglichen, ohne andererseits die Wettbewerbsmöglichkeiten der Zugangsnachfrager einzuschränken.

Neben den üblichen regulatorischen Ansätzen wäre auch eine Modifizierung denkbar, welche die Bundesnetzagentur bereits im Verfahren zur Genehmigung der BSA Layer2-Entgelte hat anklingen lassen. Hier wandte man eine Verknüpfung der Kosten der effizienten Leistungserbringung und einer Missbrauchskontrolle an.

3. Wie unterscheiden sich die Wirkungen unterschiedlicher (entgelt)regulatorischer Ansätze für FttH/B-basierte Vorleistungsprodukte im Hinblick auf die Regulierungsziele?

KeL-orientierte Entgeltregulierung

a. Wie beurteilen Sie die (oben skizzierten) Schwierigkeiten bei der Bestimmung hinreichend differenzierter KeL-orientierter Entgelte?

Insbesondere für die passive Infrastruktur halten wir die Schwierigkeiten zwar für lösbar, jedoch um den Preis einer sehr hohen Komplexität und eines hohen Aufwands in der regulatorischen Praxis. Durch die sehr differenzierte Wettbewerbs- und Bevölkerungsdichte- und topologische Struktur wäre für eine differenzierte Bestimmung der KeL eine ebenso ausdifferenziertes Modell notwendig. Nur wenn die mit den KeL ermittelten Zugangsentgelte einerseits dem marktbeherrschenden Unternehmen ausreichenden Preissetzungsspielraum im Endkundengeschäft einräumen (nach oben und unten) wie auch unterschiedliche Netzauslastungen und Baukosten abbilden, könnten sie investitionshemmende Auswirkungen vermeiden. Allerdings dürfte schon das Kriterium der Effizienz vielfältige Diskussions- und damit Unsicherheitsparameter für potentielle Investoren eröffnen. Das fängt z.B. mit der Vorgabe einer „effizienten“ Verlegetiefe bei Erdverlegung an und setzt sich bei der Frage fort, ob neu geplante FTTB/H-Netze (greenfield) oder Netze ausgehend von der bestehenden KVz-Struktur des Marktbeherrschers (brownfield) maßgeblich sind.

Regulatorische „Vor“—Entscheidungen zu diesen und vielen weiteren Einzelparametern beim Infrastrukturausbau wären notwendig, um Infrastrukturinvestoren ausreichende Planungssicherheit zu geben

- b. *Welche Herausforderungen sind in Anbetracht der dargestellten Unwägbarkeiten und Prognoseunsicherheiten damit verbunden, bei der Kalkulation von Periodenkosten die dynamische Entwicklung von Nachfrage und Zahlungsbereitschaft korrekt zu berücksichtigen?*

Die Nachfrage nach Dienstleistungen auf Basis „echter“ Glasfasernetze ist von vielen Faktoren abhängig und daher sehr schwierig zu prognostizieren. Am Einfachsten könnte diese Herausforderung natürlich über eine verpflichtende Abschaltung des Kupferanschlussnetzes in kurzem Abstand zur Existenz eines ebenfalls flächendeckenden FTTB/H-Netzes gelöst werden, so wird beispielsweise die Diskussion in den USA momentan schwerpunktmäßig geführt. Da dieser Ansatz neben eigentumsrechtlichen Fragen auch Wettbewerbsprobleme aufwerfen kann, sind andere Parameter zu betrachten.

Die originäre Nachfrage nach Produkten auf Basis echter Glasfaseranschlussnetze ist abhängig von der Verfügbarkeit und Nutzung von Diensten und Dienstleistungen, die solche Anschlüsse voraussetzen. Die Existenz dieser Dienste und das daraus generierte Nutzer- und Nachfrageverhalten ist jedoch abhängig von der Verfügbarkeit der entsprechenden Produkte. Der Zeitpunkt, zu dem eine solche rückgekoppelte Entwicklung „kippt“, ist nicht vorhersagbar. Weitere Effekte auf die Nachfrage ergeben sich aus der regionalen Verfügbarkeit. Gibt es diese echten Glasfaseranschlussnetze bereits in der regionalen Nachbarschaft, so steigt die Nachfrage auf Basis sekundärer Faktoren. Je verdichteter eine Region mit Glasfaseranschlüssen ausgebaut ist, desto stärker greifen zudem weitere externe Faktoren (z.B. Wertdifferenzierung von Immobilien), welche ebenfalls die Nachfrage beeinflussen. Eine Prognostizierbarkeit dieser regional und lokal zu differenzierenden Nachfrage für die Zwecke einer sachgerechten Ex-Ante-Regulierung erscheint zumindest zweifelhaft.

- c. *Welche praktischen Schwierigkeiten bestehen hinsichtlich der "richtigen" bzw. hinreichend differenzierten Bestimmung spezifischer Investitionsrisiken? Wäre hier eine zeitliche und/oder regionale Differenzierung sachgerecht und operationalisierbar?*

Investitionsrisiken ergeben sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren. Neben der Nachfrageentwicklung (dynamisch vs. stagnierend) und der ggf. differenzierten Zahlungsbereitschaft (ARPU; unterschiedlicher Produktmix) entstehen Investitionsrisiken auch aus administrativen Entscheidungen (Genehmigungsverzögerung; staatliche Förderung) und der aktuellen und ggf. zukünftigen Marktposition des investierenden Unternehmens. Infolge der geringeren Marktanteile im Endkundenmarkt sind die Investitionsrisiken für alternative Anbieter daher wesentlich größer als für das aktuell marktbeherrschende Unternehmen. Dieses kann viele kommerzielle Risiken (Auslastung, ARPU etc.) über die weitere Nutzung seines historischen Kupfernetzes steuern. Mit einer (partiellen) freiwilligen Abschaltung des Kupfernetzes können End- und Vorleistungskunden zwangsweise auf das Glasfaseranschlussnetz migriert werden, um Auslastungsschwierigkeiten vorzubeugen. Alternativen Anbietern steht diese Möglichkeit z.B. nicht offen.

- d. *Welche Herausforderungen sehen Sie in der Vorgehensweise, über differenzierte Entgelte regional unterschiedliche Ausbaukosten effizient abzubilden?*
- e. *Welche negativen Folgen würden von „falsch“ bzw. nicht hinreichend differenziert bestimmten KeL-orientierten Entgelten ausgehen?*

Investoren werden nur in den Gebieten investieren, die eine positive Rendite versprechen. Falsche Entgelte können das in beiden Richtungen bewirken. Zu hoch angesetzte Entgelte können die notwendige Durchdringung verhindern und über diese verringerte Auslastung die Rendite verringern. Zudem werden damit ggf. konkurrierende Netzinfrastrukturen bevorzugt. Des Weiteren haben Zugangsnachfrager noch geringere Chancen auf dem Endkundenmarkt, so dass die Auslastung weiter sinkt. Zu niedrige Entgelte insbesondere für die passive Infrastrukturen verringern die Rendite auf die noch zu tätigen Investitionen – wie werden daher nicht getätigt

f. *Worin bestehen die Vorteile KeL-orientierter Vorleistungsentgelte?*

Nachbildbarkeitsansatz

g. *Welche Schwierigkeiten würde die Anwendung des Nachbildbarkeitsansatzes mit sich bringen? [Vgl. in diesem Zusammenhang auch Frage 6.]*

Der Nachbildbarkeitsansatz ist trotz des Verzichts auf einzureichende Kostenunterlagen komplex und nur bei einer abstrakt-theoretischen Betrachtung eine Erleichterung bei der Ausgestaltung der Regulierung. Die Verfügbarkeit von sehr detaillierten Informationen zur Struktur und Entwicklung des Marktes ist notwendig, insbesondere über relevante Preise auf der Endkunden- und auf der Vorleistungsebene. Dies ist eine Herausforderung für die Aufsichtsbehörden, die über die tatsächliche Nachbildbarkeit der vom regulierten Unternehmen angebotenen Produkte regional und nach Vorleistungsprodukten differenziert entscheiden muss.

Ein großes Problem stellt dabei die Bestimmung des bzw. der geeigneten Endkundenproduktes dar, auf deren Preis der Nachbildbarkeitsansatz Anwendung finden soll. Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Produkte müsste ein Referenzprodukt sowie ein davon abzuziehender Abschlag ermittelt werden, der dann für das nachfragende Unternehmen die Marge bildet, mit der das eigene Geschäftsmodell entwickelt wird. Dies würde jedoch wiederum die Flexibilität des investierenden Unternehmens einerseits, aber auch die Möglichkeiten der nachfragenden Unternehmen auf Marktstrategien des marktbeherrschenden Unternehmens schnell zu reagieren, signifikant negativ beeinflussen. Insbesondere ein „durchschnittliches“ Referenzprodukt birgt die seit der TAL-Entgeltregulierung 1998 bekannte Gefahr, dass die nachfragenden Unternehmen Kundengruppen im unteren Preissegment (Massenmarkt) nicht bedienen können. Nimmt eine Aufsichtsbehörde als Gegenmaßnahme dann jedoch ein solches Produkt im unteren Segment als Referenz, so stellen sich negative Effekte auf beiden Seiten ein.

Einerseits ist die Refinanzierungsmöglichkeit des investierenden Unternehmens dann negativ beeinflusst, so dass die Investitionsbereitschaft abnimmt – oder in Antizipation der Entscheidung gar nicht erst entsteht. Nachfragende Unternehmen wiederum können mit einem solchen Produkt das höherpreisige Segment hinsichtlich der dann gegebenen Produkteigenschaften nicht mehr bedienen.

Auch die Frage der Ermittlung des richtigen Abschlags je nach Wertschöpfungsstufe hat Implikationen auf die Wettbewerbslandschaft. Würde für die Ermittlung des Abschlages ein größeres Unternehmen (z.B. das marktbeherrschende Unternehmen selbst) herangezogen, so wären kleinere Unternehmen aufgrund der daraus resultierenden „zu hohen“ Vorleistungspreise am Endkundenmarkt nicht wettbewerbsfähig. Siehe hierzu auch die Weigerung der BNetzA, bei MagentaEins tätig zu werden (keine PKS bei Kontingentpreisen, wohl aber bei Standardpreisen).

Damit ist klar, dass der Nachbildbarkeitsansatz im Sinne eines Retail-minus - wenn überhaupt - nur für aktive und damit preislich wie leistungsmäßig differenzierbare Vorleistungen anwendbar ist.

h. Wie wäre eine mögliche Volatilität der Vorleistungsentgelte bei Anwendung des Nachbildbarkeitsansatzes einzuschätzen?

Diese ist abhängig von sehr vielen unterschiedlichen Faktoren, beispielsweise der – potentiellen - Wettbewerbssituation, der Nachfrage, der regional differenzierten Zahlungsbereitschaft. Gerade in einer Phase beginnenden Infrastrukturausbaus mit regional und lokal differenzierten Parametern ist die Volatilität als hoch einzuschätzen.

i. Welche Folgen wären zu erwarten, wenn aufgrund von Schwierigkeiten bei der Bestimmung der korrekten Marge bzw. des als Referenz heranzuziehenden Endkundenpreises überhöhte Vorleistungspreise resultieren würden? Was wären demgegenüber die Folgen zu niedriger Vorleistungsentgelte?

Bei einer falsch ermittelten Marge und in der Folge zu hoch festgesetzten Vorleistungspreisen wäre es Nachfragern verwehrt, ein attraktives eigenes Endkundenpro-

dukt anzubieten sowie originäre Dienstleistungen zu entwickeln. Mit einer zu geringen Gewinnspanne würde sich die Anzahl der Anbieter aufgrund des erzwungenen Margenverzichts verringern, was negative Auswirkungen auf die Angebotsvielfalt und damit den Verbrauchernutzen hätte.

Durch sich verringern oder ausbleibenden Wettbewerbsdruck würde wiederum die Investitions- und Innovationsbereitschaft bei dem durch einen Wechsel beim anzulegenden Kostenmaßstab eigentlich zu incentivierenden marktbeherrschenden Anbieter sinken. Gegebenenfalls ist dieser durch den zu hohen Vorleistungspreis selbst auf dem Endkundenmarkt gehindert, eine ordentliche Marktdurchdringung zu erreichen.

Bei zu niedrig angesetzten Vorleistungsentgelten entstehen spiegelbildlich Risiken für das anbietende Unternehmen, da die Nachfrager aufgrund einer höheren Marge überproportionale Gewinne erzielen können bzw. der Anbieter die Vorleistungen nicht kostendeckend erbringen kann. Wie oben geschildert, sind die Effekte bei differenzierten Endkundenprodukten und den daraus resultierenden differenzierten aktiven Vorleistungsprodukten nochmals unterschiedlich, da gegebenenfalls bestimmte Kundengruppen (entweder niedrig- oder hochqualitativ) bei einem einheitlichen Vorleistungsprodukt (und damit –entgelt) von der wettbewerblichen Bearbeitung ausgeschlossen werden.

- j. Worin bestehen die Vorteile vom Endkundenpreis ausgehend, d. h. top-down-kalkulierter Vorleistungsentgelte im Sinne des Nachbildbarkeitsansatzes etwa mit Blick auf eine größere Marktnähe?*

Der Nachbildbarkeitsansatz bietet dem regulierten Unternehmen grundsätzlich die angestrebte Möglichkeit ein im Vergleich zu heute höheres Endkundenpreisniveau – und unter Vernachlässigung anderer begrenzender Faktoren (Nachfrage, Zahlungsbereitschaft; Vorhandensein zumindest partieller Substitute) - im Markt zu etablieren, das als erforderlich angesehen wird, um die notwendigen Investitionen in die Gigabitinfrastrukturen zu tätigen.

Zudem lässt sich dynamisch über die Zeit auf Preisänderungen oder auf regionale Abweichungen im Preisniveau auf dem Endkundenmarkt reagieren, sofern die Genehmigungsprozesse der Aufsichtsbehörde ähnlich dynamisch ausfallen.

Gleichzeitig zeichnet er sich durch ein hohes Transparenzniveau sowie für den Regulierer im Vergleich zu einer bottom-up basierten Methodik besseren Handhabbarkeit aus, wenn die Vielzahl von Produkt- und Entgeltvariationen nicht zu hoch ist. Schließlich lassen sich über den Nachbildbarkeitsansatz auch kosten- und zahlungsbereitschaftsbedingte Abweichungen zwischen städtischen und ländlichen Regionen vergleichsweise einfach und transparent auf Ebene der Vorleistungsmärkte abbilden.

Beschränkung auf eine Transparenzverpflichtung

- k. *Welche Wirkungen würden von einem vollständigen Verzicht auf entgeltregulatorische Kontrollmechanismen mit Blick auf die Regulierungsziele ausgehen?*

Vgl. die Antwort zu Frage 2.a.

Die Regulierungsziele des TKG umfassen einen ganzen Reigen von vom europäischen Richtlinienrecht geprägten Zielen, unter denen die Förderung von Infrastrukturinvestitionen und Innovation, insbesondere der Ausbau der NGN (§ 1, § 2 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 Nr. 4), lediglich eines von vielen ist. Auch wenn angenommen werden kann, dass ein größtmöglicher Preissetzungsspielraum die Risiken für Investitionen in Gigabitnetze verringert, muss doch in der vorzunehmenden Gesamtschau berücksichtigt werden, dass andere Regulierungsziele jedenfalls bei einem vollständigen Verzicht auf entgeltregulatorische Kontrollmechanismen über Gebühr benachteiligt würden. Insbesondere das Ziel der Schaffung und nachhaltiger Aufrechterhaltung von Wettbewerb sowie das gleichrangige Ziel des Schutzes der Nutzerinteressen wäre nicht mehr ansatzweise in gleicher Weise wie bei der bisherigen Ausschöpfung der regulatorischen Gestaltungsmöglichkeiten zu erreichen.

Die alleinige Beschränkung auf eine Transparenzverpflichtung würde eine missbräuchliche Entgeltfestsetzung begünstigen und auf der Ebene der Ausgestaltung von dem Markt angebotenen Vorleistungsprodukten (fehlende Verpflichtung zur Vorlage eines Standardangebotes) jegliche Möglichkeit zur Einflussnahme nehmen.

Letztlich würde der Etablierung neuer, wettbewerbsschädlicher Monopolstrukturen Vorschub geleistet, so dass ein vollständiger Verzicht auf entgeltregulatorische Kontrollmechanismen abzulehnen ist.

Gesamtschau

- l. Inwieweit werden regional divergierende Preise auf Endkunden- und Vorleistungsebene als zielführend oder problematisch erachtet?*

- m. Inwieweit bieten die verschiedenen Ansätze auch perspektivisch ein ausgewogenes Maß an Planungssicherheit? Welche Alternative begünstigt das Investitionsklima, die Wettbewerbsentwicklung und die Verbraucherinteressen am stärksten?*

Der von der BNetzA nicht aktiv bewertete Ansatz, die Transparenzverpflichtung mit der Nichtdiskriminierungsverpflichtung und Verpflichtung zur getrennten Rechnungslegung zu kombinieren (OpenAccess forte), bietet für den Zugang zur passiven Infrastruktur (entbündelte Glasfaser TAL, Kollokation, Backhaul Dark Fiber) des marktbeherrschenden Unternehmens die in der Abwägung besten Voraussetzungen. Einerseits kann das in die Infrastruktur investierende Unternehmen regionale Marktbedingungen und Ausbaarisiken flexibel einpreisen, andererseits ist durch die Kombination aus Maßnahmen erreicht, dass keine wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung stattfindet bzw. eine solche durch die BNetzA zügig erkannt werden kann.

- 4. Unter welchen Voraussetzungen wäre ein Absehen von einer KeL-orientierten Entgeltregulierung – zugunsten z. B. des Nachbildbarkeitsansatzes – zielführend?**
- a. *Welche Erwartungen haben Sie über den Grad des Preisdrucks - ausgehend von alternativen Infrastrukturen und/oder alternativen KeL-orientiert regulierten Vorleistungsprodukten - in kurz-, mittel- und längerfristiger Perspektive?*
 - b. *Welche Bedeutung ist dabei im Zeitverlauf der Substitutionalität (überwiegend) kupferbasierter und glasfaserbasierter Vorleistungsprodukte beizumessen?*
 - c. *Ist darüber hinaus mittel- bis längerfristig zu erwarten, dass von Mobilfunkangeboten (5G) ein spürbarer Preisdruck auf FttH/B-basierte Endkundenangebote ausgeht?*
 - d. *Welcher Grad des Preisdrucks – ausgehend von alternativen Infrastrukturen und/oder alternativen KeL-orientiert regulierten Vorleistungsprodukten – ist als ausreichend für einen Verzicht auf KeL-orientierte Entgelte für FttH/B-basierte Zugangsprodukte anzusehen? Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang der Fortbestand des Kupfernetzes?*
 - e. *Wie lässt sich das Ausmaß dieses Preisdrucks bzw. dieser Preisdämpfung im Sinne der Nichtdiskriminierungs- und Kostenrechnungsmethoden-Empfehlung (bzw. künftig gemäß den Kodex-Vorschlägen) "nachweisen"?*
 - f. *Sollten bei Vorliegen regional unterschiedlicher Wettbewerbssituationen und dementsprechend auch verschieden starkem Preisdrucks regional differenzierte entgeltregulatorische Konzepte bzw. Maßstäbe zur Anwendung kommen?*

- g. *Unter welchen Annahmen erscheint es erforderlich bzw. zielführend, den Nachbildbarkeitsansatz um eine (ggf. regional differenzierte) Preishöhenmissbrauchskontrolle zu ergänzen?*

Wenn es keine Möglichkeiten für die Vorleistungsnehmer gibt, z.B. über ein passives entbündeltes Vorleistungsprodukt angemessenen Wettbewerbsdruck aufzubauen oder wenn es zu Wettbewerbssituationen im Endkundenmarkt kommt, die eine wettbewerbsbedingte Beschränkung des Endkundenpreises aushebelt.

5. Welche Anpassungserfordernisse würde die Anwendung eines nachbildbarkeits-orientierten Ansatzes mit Blick auf die Anwendung der Prüfmaßstäbe des § 28 TKG mit sich bringen?

- a. *Falls die Anwendung des Nachbildbarkeitsansatzes mit Blick auf FttH/B-basierte Vorleistungsprodukte grundsätzlich als angemessen angesehen werden sollte, wie wäre dann eine ergänzende Preishöhenmissbrauchskontrolle methodisch zielführend auszugestalten? Welche Vorteile hätte in diesem Fall - etwa im Hinblick auf eine konsistente Gesamtkonzeption - eine sektorspezifische Preishöhenmissbrauchskontrolle gegenüber einer wettbewerbsrechtlichen Prüfung?*

Für passive Vorleistungsprodukte wird der Nachbildbarkeitsansatz im Sinne eines Retail-minus nicht als angemessen und zielführend gesehen. Hier sollte man in Diskussion Ergänzungen oder Alternativen betrachten, die z.B. aus einer Kombination von Transparenzgebot, getrennter Rechnungslegung und Nichtdiskriminierung bestehen könnten.

- b. *Besteht in dem hier unterstellten Kontext Anpassungsbedarf hinsichtlich der Anwendung von Kosten-Kosten-Scheren-Tests? Teilen Sie die oben dargelegten Argumente für separate KKS-Tests für (überwiegend) kupferbasierte Vorleistungsprodukte einerseits und FttH/B-basierte Produkte andererseits?*

Vor dem Hintergrund dessen, dass in dem hier (als eine Möglichkeit) angedachten Szenario der Nachbildbarkeits- bzw. Preis-Kosten-Scheren-Prüfung eine noch deutlich größere Bedeutung zur Gewährleistung des Wettbewerbs zukäme als bisher, stellt sich die Frage nach der Methodik von PKS-Tests unter veränderten Vorzeichen. Zu allen hiermit in Verbindung stehenden Details ist eine gesonderte Anhörung zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen. Gleichwohl sollen nachfolgend bereits einige zentrale konzeptionelle Aspekte adressiert werden, um bereits zu diesem frühen Zeitpunkt eine erste Gelegenheit zur Stellungnahme hierzu zu geben. Die eingehenden Stellungnahmen können als Grundlage dienen für weitere Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung der Margenbestimmung, mit der eine gesonderte vertiefte Befassung im Nachgang zu diesem Konsultationsprozess erfolgen soll.

- c. *Welche Annahmen wären bei der Kostenermittlung im Hinblick auf die erforderliche Marge in Bezug auf den Effizienzmaßstab zu treffen? Ist im Sinne der Nichtdiskriminierungs- und Kostenmethodik-Empfehlung der EU-Kommission die Kostensituation des marktbeherrschenden Unternehmens maßgeblich (EEO-Test) oder bloß Ausgangspunkt für die Margenbestimmung? Unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß wäre es angemessen, die spezifische Kostensituation von effizienten Wettbewerbsunternehmen zu berücksichtigen ("adjusted EEO")?*
- d. *Anhand welcher Kriterien sollten die für eine Nachbildbarkeitsprüfung relevanten Endkundenprodukte ausgewählt werden? Sollte grundsätzlich eine Einzelproduktbetrachtung vorgenommen oder auf eine Kombination von Tarifen abgestellt werden, sofern diese von effizienten Wettbewerbern ebenfalls angeboten werden (können)? Welcher Umgang ist mit Blick auf die Ermittlung und Einhaltung einer angemessenen Marge für regional beschränkte und zeitlich befristete Aktionsangebote zu wählen? Wie ließe sich die angemessene Marge bei wachsender Komplexität der Endkunden-*

Fragen der Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten



Stellungnahme des VATM zur Konsultation der BNetzA

produkte durch Produktbündelungen ableiten? Wie ist kalkulatorisch etwa mit TV- und Pay-TV-Angeboten umzugehen?

- e. Anhand welcher Kriterien sollten die mit den zugrunde gelegten Endkundenprodukten korrespondierenden Vorleistungsprodukte festgelegt werden?

- f. Wie könnte bei Risikoteilungsmodellen (vgl. Kapitel 3.2.1) bei der Bestimmung der ausreichenden Marge zwischen Endkunden- und Vorleistungsentgelt das Ausmaß der individuellen Risikobeteiligung der Vorleistungsnachfrager angemessen Berücksichtigung finden?

- g. Wie differenziert sollte bei der Auswahl der relevanten Endkunden- und Vorleistungsprodukte eine regionale Betrachtung erfolgen?