

Auswirkungen einer Regionalisierung von Regulierung auf Preisstrukturen in Stadt und Land

Das Ende der Tarifeinheit im Raum ?

I. Vorbemerkung:

Der VATM sieht eine Regionalisierung aufgrund der erheblichen Auswirkungen außerordentlich kritisch. Eine kurzfristige Regionalisierung allein des Bitstromzuganges ohne konsequente Einbeziehung des TAL-Zuganges ist nicht möglich. Eine Regionalisierung muss in Deutschland mit einer Regionalisierung der TAL-Preise beginnen, weil ansonsten die DTAG auf der Basis der in den Ballungsgebieten wesentlich geringeren TAL-Kosten kalkulieren könnte, während die Wettbewerber einen Durchschnittspreis für die TAL zu zahlen hätten und damit in den Ballungsräumen nicht mehr wettbewerbsfähig wären. Die Regionalisierung hätte aber in jedem Falle außerordentlich weitreichende Folgen für Stadt und Land, die bislang noch nicht ausreichend untersucht worden sind. Das Vorhandensein regional unterschiedlicher Wettbewerbsintensität und unterschiedlicher Kostenstrukturen in Stadt und Land ist seit Jahrzehnten bekannt. Mit welchen Auswirkungen bei bestimmten Formen der Regionalisierung von Regulierung im Markt gerechnet werden muss, ob Regulierung und Preisfindung durch eine Regionalisierung deutlich komplexer und kleinteiliger würden, oder darüber hinaus zu erheblichen Veränderungen im Markt führt, haben wir in unserer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Bundesnetzagentur zu Fragen einer Regionalisierung von Regulierung detailliert beschrieben.

Das vorliegende Papier befasst sich gezielt mit einer ordnungspolitisch höchst brisanten und für Deutschland entscheidenden Fragestellung im Zuge der Regionalisierung:

Welche Zukunft hat die Tarifeinheit im Raum ?

Hier ist eine klare politische und nicht nur regulatorische Entscheidung gefordert. Mit der anstehenden Marktanalyse des Bitstrommarktes der BNetzA wird eine Grundsatz-

entscheidung getroffen, die eine zentrale Grundlage des gesamten deutschen TK-Marktes und die Interessen aller Bürger unseres Landes betrifft.

Im Folgenden werden die wichtigsten Fragestellungen zu diesem Thema herausgearbeitet.

II. Überblick über wichtige Marktmechanismen

1. Welche Bedeutung hat die Tarifeinheit im Raum?

Bereits im Grundgesetz und später im Telekommunikationsgesetz wurde verankert, dass flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation gewährleistet sein müssen. Doch nicht nur die Versorgung, sondern auch der Grundsatz möglichst gleicher Preisstrukturen im gesamten Bundesgebiet sind von der Politik im Zusammenhang mit dem Infrastrukturauftrag festgeschrieben worden. Tarifeinheit im Raum bedeutet: Unabhängig vom geografischen Standort sollen möglichst für jeden Nutzer, sofern dies technisch möglich ist, bei vergleichbaren Leistungen die gleichen Preise gelten. Die Tarifeinheit im Raum im Endkundenbereich gilt bislang in logischer Konsequenz auch für die Vorleistungspreise, die Wettbewerber für die Nutzung von monopolgeprägten Infrastrukturen zahlen, da nur dies bundesweit möglichst einheitliche Endkundentarife ermöglicht.

Auf der anderen Seite bedeutet das Prinzip der Tarifeinheit letztendlich eine seit Beginn der Telekommunikation bestehende politisch gewollte Quersubventionierung ländlicher Regionen, in denen drastisch höhere Kosten für Infrastrukturausbau und Versorgung bestehen als in den Ballungszentren. Gerade im Zeitalter des breitbandigen Internets kommt dem eine steigende Bedeutung zu, da mittels Breitband gesellschaftliche und strukturbedingte Nachteile des Landes gegenüber den Metropolen zumindest verringert werden können, wenn Zugang zu vernünftigen Preisen gewährleistet ist.

2. Gibt es die Tarifeinheit eigentlich noch?

Ja, grundsätzlich schon. Dabei beruht die heutige Tarifeinheit im Raum auf weitgehend regulierten gleichen Vorproduktpreisen in Stadt und Land. So kostet vor allem die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) bis heute bundesweit einen einheitlichen Preis. Abweichungen bei Leistung und Endkundenpreis sind bereits heute in begrenztem Umfang feststellbar, da unter

wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmte Vorprodukte wie die TAL erst ab einer gewissen Kundenverdichtung genutzt werden und ansonsten teurere Vorprodukte in Anspruch genommen werden müssen.

Von dieser „faktischen Regionalisierung“ strikt zu trennen ist die nun aktuell diskutierte Regionalisierung von Regulierung **innerhalb** eines Vorleistungsproduktes wie Bitstrom oder TAL. Erstmals würden hierdurch unterschiedliche Vorleistungspreise für Stadt und Land gelten und dem Grundsatz der Tarifeinheit im Raum die Grundlage entzogen.

3. Was soll regionalisiert werden?

Aktuell wird diskutiert, ob in Deutschland auf eine Regulierung des Bitstromzugangs in Ballungsgebieten verzichtet werden kann, in welchen bereits mehrere alternative Anbieter neben der DTAG Zugang bis zu wichtigen Netzknoten – den Hauptverteilern – anbieten. In anderen europäischen Ländern wird auch eine Regionalisierung der TAL-Regeln bereits heute in die laufenden Überlegungen einbezogen.

4. Warum soll regionalisiert werden?

In vielen EU-Mitgliedsstaaten wird derzeit über die Möglichkeit diskutiert, regionale Märkte aus der Regulierung zu entlassen. Diesem Thema hat sich auch die BNetzA angenommen. Konkreter Anlass ist der Wunsch der DTAG, auf den zunehmenden Wettbewerb in der Stadt zu reagieren und in einen noch härteren Preiskampf insbesondere mit den in jüngster Zeit erstmals stark aufholenden TV-Breitbandkabelnetzbetreibern (BKN) einzutreten.

5. Was passiert bei einer Bitstromregionalisierung?

Im Wettbewerb mit den BKN wird die DTAG oder ein Tochterunternehmen wie Congstar auf Bitstrombasis **Endkunden**produkte auf den Markt bringen, die in Städten mit hartem Wettbewerb deutlich günstiger angeboten würden. Telekommunikationsanbieter, die seit Jahren zweistellige Milliardensummen in die Erschließung der Hauptverteiler in den Städten investiert haben, werden ebenso wie die BKN gezwungen sein, weiterhin möglichst viele neue Kunden zu gewinnen um ihre mit enormen Aufwand aufgerüsteten Netze auch auszulasten.

Ein noch härterer Preiswettbewerb in den Städten und eine Preisspirale nach unten ist die unvermeidliche Konsequenz.

Da das **Vor**produkt Bitstrom dann nicht mehr reguliert ist, kann es von der DTAG aus strategischen Gründen je nach Wettbewerbssituation entweder gar nicht mehr oder aber sogar deutlich günstiger angeboten werden als dies den in Infrastruktur investierenden Wettbewerbsunternehmen möglich ist.

Die Folgen wären:

- a) Die auf die Anmietung der TAL angewiesenen **infrastrukturbasierten Anbieter wären nicht mehr wettbewerbsfähig**, wenn nicht auch der TAL-Vorproduktpreis entsprechend sinkt.
- b) **Den in neue - z.B. glasfaserbasierte - Netze investierenden Unternehmen wird bei weiter sinkenden Preisen in der Stadt die Kalkulationsbasis entzogen**, da sie auf Basis vergleichbarer Endkundenpreise in Stadt und Land investieren.
- c) Aufgrund drastisch sinkender Einnahmen **fehlen allen Unternehmen weitere Investitionsmöglichkeiten für einen Ausbau vor allem außerhalb der Städte.**

6. Kann die Kartellaufsicht solche Verwerfungen im Markt nicht verhindern?

Nein! Das geschilderte Preisszenario wäre kein Preisdumping durch die DTAG! Es ist bekannt, dass die **Vor- und Endkundenpreise in der Stadt deutlich niedriger sein können und müssen, wenn statt einer Mischkalkulation für Stadt und Land die um ein Vielfaches günstigeren Kostenstrukturen der Stadt zur Kalkulationsgrundlage werden.**

7. Lässt sich die Entwicklung in anderen EU-Ländern mit Deutschland vergleichen?

Nein! Häufig wird auf die Regionalisierungskonzepte in Großbritannien und Österreich verwiesen. Die Situation in Deutschland unterscheidet sich im Vergleich zu anderen Ländern jedoch erheblich. Hier dominiert eindeutig der entbündelte Zugang zur TAL als Vorleistungsprodukt. Bitstrom ist hingegen trotz jahrelang ausgefochtener Regulierungsverfahren nach wie vor in der Praxis nicht verfügbar. Ganz anders ist dies etwa in Großbritannien, wo es Bitstromzugang seit 1999 gibt und in Frankreich, wo Bitstrom seit dem Jahr 2000 angeboten wird. Auch Italien und Spanien verzeichnen bereits einen hohen Nutzungsgrad von IP-Bitstrom. Österreich versucht die absehbaren Probleme dadurch zu vermeiden, dass dort nur die Regulierungsintensität regional unterschiedlich sein soll ohne aber den Bitstrommarkt

regional aus der Regulierung zu entlassen. Die Marktstrukturen und Erfahrungen mit Bitstrom in diesen Ländern sind letztlich derart unterschiedlich, dass sie keinesfalls auf Deutschland übertragbar sind.

8. Lässt sich Regionalisierung auf Bitstrom beschränken?

Nein! Im deutschen Telekommunikationsmarkt ist die Preissetzung bei den verschiedenen Vorleistungsprodukten auf einer Investitionsleiter mit unterschiedlichen Wertschöpfungstiefen so fein austariert, dass die regulatorische Freigabe allein von IP-Bitstrom verheerende Folgen für die gesamte Wertschöpfungskette haben würde. Die Regionalisierung des IP-Bitstromzugangs müssen auf Grund des gesetzlichen Konsistenzgebotes zu drastischen Konsequenzen vor allem beim wichtigsten Vorprodukt in Deutschland – der TAL – führen. Sonst könnte die Deutsche Telekom AG ihre deutlich geringeren Produktionskosten in der Stadt an ihre Endkunden weitergeben und in harte Konkurrenz zu den BKN treten. Wenn die Wettbewerber weiterhin den erheblich höheren Mischkalkulationspreis aus Stadt & Land in Rechnung gestellt bekämen, wäre Wettbewerb in der Stadt für diese Unternehmen nicht mehr möglich. Es ist daher zwingend erforderlich, dass der **TAL-Preis** regional reguliert und in der Stadt den tatsächlichen Kosten entsprechend deutlich abgesenkt werden muss. Die Regionalisierung von Bitstromvorprodukten kann nur im Nachhinein und in Abhängigkeit von den neu festzulegenden TAL-Preisen erfolgen. Im Hinblick auf das Konsistenzgebot ist ein klar definierter Mindestabstand für Bitstromprodukte festzulegen, der auch im Falle einer Regionalisierung von Bitstrom nicht unterschritten werden darf.. Ansonsten wären die Milliardeninvestitionen auf Basis TAL der vergangenen zehn Jahre völlig entwertet und Wettbewerb gegenüber DTAG und BKN nicht mehr möglich.

9. Sinken die Verbraucherpreise in der Stadt?

Grundsätzlich ja! Aber da die Preise im internationalen Vergleich bereits extrem niedrig liegen, sind hier **die positiven Auswirkungen außerordentlich begrenzt**. Auch für die Internetnutzung spielen auf diesem Preisniveau weitere Senkungen nicht die entscheidende Rolle. Relevant sind hier eher Inhalte und attraktive Angebote und weiter steigende Bandbreite, die für die Verbraucher neue Anreize bieten, zukünftig Breitbanddienste in Anspruch zu nehmen. Zudem werden die Möglichkeiten neue Zugangstechnologien z.B. über Glasfaser

mit deutlich höheren Bandbreiten zu unwesentlich höheren Preisen anzubieten drastisch behindert, was letztlich negative Auswirkungen auf das Preis-LeistungsVerhältnis hätte.

10. Steigen die Preise auf dem Land?

Ja, zumindest im Verhältnis zur Stadt und ggf. sogar absolut. Mit Aufgabe der Mischkalkulation und daraus resultierenden unterschiedlichen Kosten für Stadt und Land, müssten die Vorproduktpreise auf dem Land entsprechend den bereits vorhandenen Kostenunterlagen der Bundesnetzagentur sogar deutlich steigen. Höhere Endkundenpreise wären die zwingende Folge, weil sonst wiederum die Wettbewerber in eine unlösbare Kosten-Preis-Schere geraten würden. Politisch wäre eine rechnerisch gebotene Erhöhung aber kaum durchsetzbar. Daher kann zumindest mittelfristig eher noch von stabilen Preisen auf dem Land ausgegangen werden, während die Preise in der Stadt weiter sinken. In jedem Falle werden die Bürger auf dem Land in Zukunft deutlich mehr zahlen als in der Stadt und werden so zusätzlich benachteiligt.

11. Was bedeutet das für den Technologieausbau in der Stadt?

Sinkende Endkundenpreise und erheblich sinkende Margen wirken sich zum Einen äußerst negativ auf die geplante mittelfristige sehr teure Umrüstung des gesamten Netzes auf Glasfasertechnologie aus. Der Infrastrukturwettbewerb würde massiv behindert. Die Ausbaupläne der BKN als ordnungspolitisch wichtige Alternativtechnologie wären hiervon ebenso betroffen wie die derjenigen Unternehmen, die auf VDSL oder weiteren Glasfaserausbau setzen.

Die Nutzung alter Technik und alter Netze würde durch Regionalisierung in der Stadt billiger, neue Technik und neue Netze würden dadurch weniger schnell ausgebaut.

12. Profitiert die Breitbandversorgung auf dem Land?

Nein! Bei gleich bleibendem Preisniveau lohnen sich keine zusätzlichen Investitionen auf dem Land, da hier die Ausbaurkosten unverändert höher sind als in Ballungsgebieten. Zudem

wirken sich die sinkenden Margen in der Stadt zusätzlich negativ aus. City- und Regio-Carriern, die heute bereits damit begonnen haben, schrittweise in die zunehmend ländlichen Stadtrandgebiete oder kleinere Ortschaften in ihrem Einzugsbereich zu investieren, werden künftig die hierfür erforderlichen Investitionsmittel fehlen. Die durch die Regionalisierung zu erwartende deutliche Zunahme des Preiswettbewerbs in den Städten führt selbst bei konstant hoch regulierten Preisen auf dem Land zu einer neuen Ungleichbehandlung zu

Lasten des Landes. Die in Deutschland bewährte und politisch gewollte Quersubventionierung der ländlichen Regionen würde definitiv beendet - einmal eingeleitet wäre dieser Schritt nicht mehr umkehrbar. Da die verfügbare Breitbandigkeit in dünn besiedelten Gebieten schlechter ist, die Endkundenpreise jedoch höher und die Internetnutzung dementsprechend geringer, würde die Digitale Spaltung weiter deutlich verstärkt anstatt abgebaut.

13. Kann eine Regionalisierung von Regulierung zur Schließung der „weißen Flecken“ beitragen?

Nein! Bei gleich bleibenden regulierten Preisen auf dem Land besteht kein höherer Anreiz für Investitionen in Alternativtechnologien auf dem Land. Bei steigendem Preisniveau würden alternative Technologien unterstützt, die weniger effizient wären, was ebenfalls nicht politisch gewollt sein kann. Eine Schließung weißer Flecken um den „Preis“ höherer Endkundenpreise sollte ebenfalls nicht unser gemeinsames Ziel sein. Sofern das Ziel verfolgt wird, annähernd vergleichbare Verhältnisse in Stadt und Land zu schaffen, fördert im Ergebnis Regionalisierung somit nicht die Schließung der „weißen Flecken“ sondern verhindert sie sogar, da sinkende Preise in der Stadt und schwindende Margen die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen in ländlichen Regionen weiter einschränken.

III. Fazit:

1. Die Aussage im **Beschluss des Beirates** der Bundesnetzagentur, „eine regionalisierte Regulierung kann vor dem Hintergrund der verschiedenen technischen Möglichkeiten dazu beitragen, die Breitbandversorgung in der Fläche voranzubringen und die `digitale Kluft´ zu überwinden“ ist unter Zugrundelegung aller Erfahrungen und den Wirkungsmechanismen des Marktes nicht haltbar. Das Gegenteil ist der Fall: **Die Tarifeinheit im Raum als Garant für eine möglichst gleichmäßige Entwicklung in Stadt und Land im Hinblick auf technologischen Fortschritt, Leistungsfähigkeit und Preisniveau wird endgültig zu Gunsten der Stadt aufgegeben.**

2. In der Stadt wird eine deutliche Verschiebung vom Infrastruktur- und Qualitätswettbewerb zum Preiswettbewerb erfolgen. Hierdurch wird der Anreiz in Breitbandnetze der Zukunft zu investieren ausgehebelt. In- und ausländische Investoren werden dem deutschen Markt das Vertrauen entziehen.
3. Diese Entwicklung könnte nach geltendem Recht weder regulatorisch noch kartellrechtlich aufgehalten oder gar rückgängig gemacht werden.
4. Wenn gleichwohl in Deutschland die Regionalisierung eingeleitet werden soll, muss die Regionalisierung der TAL-Preise vor der Bitstromregionalisierung erfolgen, da erhebliche Abhängigkeiten im Rahmen des gesetzlichen Konsistenzgebotes zu beachten sind. Regionale Regulierung wird wesentlich aufwendiger und komplexer werden als sie es heute bei bundeseinheitlichen Preisen ist.