

Zukunft des Wettbewerbs in der Telekommunikation

Executive Summary

Autoren:

Dieter Elixmann

Dr. Karl-Heinz Neumann

Dr. Ulrich Stumpf

WIK-Consult GmbH

Rhöndorfer Str. 68

53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 22. April 2013

Executive Summary

Die Marktöffnung in den TK-Märkten vor 15 Jahren hat eine Marktdynamik und Marktveränderung nie gekannten Ausmaßes ausgelöst. Nicht nur die Preise sind drastisch gesunken. Die Kommunikation wird inzwischen durch völlig neue Produkte gekennzeichnet. Diese dynamische Marktentwicklung erfolgte im und durch den Wettbewerb einer Vielzahl von Marktbeteiligten. In den letzten zwei Jahren wird jedoch zunehmend in Frage gestellt, ob das wettbewerbliche Marktmodell auch in Zukunft noch die dominante Marktrealität darstellen soll und wird.

Vor diesem Hintergrund hebt das vorliegende Policy Paper die Bedeutung des marktlichen Wettbewerbsmodells auch in der neuen Netzumgebung von IP, NGN und NGA hervor. Beschrieben werden die aktuellen Gefährdungen dieses Modells sowie die politisch-regulatorischen Herausforderungen und Lösungsansätze zur Sicherung des volkswirtschaftlich gebotenen offenen Wettbewerbsmodells auch im zukünftigen Marktdesign.

Der Erfolg von Marktöffnung und Liberalisierung

Preis- und Mengenentwicklung im TK-Markt zusammen betrachtet belegen, dass die TK-Nutzer durch die Liberalisierung eine Vervielfachung ihres Preis-Leistungsverhältnisses in der TK-Nutzung erfahren konnten. Trotz einer Vervielfachung der über TK-Netze in Anspruch genommenen Verkehrsleistung ist das hierfür erforderliche Budget der Nutzer eher gesunken. Gaben die privaten Haushalte in 2005 noch 3,1% ihres verfügbaren Einkommens für Nachrichtenübermittlung aus, so waren es in 2010 nur noch 2,6%.

Diese dynamische Entwicklung wäre ohne oder mit weniger Wettbewerb nicht vorstellbar gewesen. Die hier skizzierte rasante und dynamische Marktentwicklung wäre aber auch ohne regulatorische Auflagen und Kontrollen nicht denkbar gewesen. Durch eine Vielzahl von Regulierungsentscheidungen wurden administrative und ökonomische Marktzutrittsschranken beseitigt oder zumindest vermindert. Würde sich die Regulierung aus der Kontrolle wesentlicher Vorleistungen zurückziehen, stünden diese gesamtwirtschaftlich positiven Effekte des Wettbewerbs zur Disposition.

In den letzten Monaten ist von den Incumbents und ihrer europäischen Dachorganisation ETNO verstärkt eine Debatte in die politische Öffentlichkeit getragen worden, die sich einseitig auf politische und regulatorische „förderliche“ Maßnahmen und Anreize für Incumbents zum Breitbandausbau konzentriert. Das Policy Paper macht deutlich, dass eine solche Debatte entschieden zu kurz greift. TK-Incumbents sind a priori nicht mehr prädestiniert, zum hochbitratigen Breitbandausbau beizutragen, als ihre Wettbewerber. Wettbewerber investieren heute einen relativ größeren Anteil ihrer Ressourcen in die Zukunft der Netze und ein wettbewerbliches Umfeld als der Incumbent.

Eine an gesamtwirtschaftlicher Effizienz orientierte Regulierungsbehörde muss darauf achten, dass durch ihre Zugangsentscheidungen und die Preissetzung für regulierte Vorleistungen Anreize dafür gesetzt werden, dass die Anbieter bei gesamtwirtschaftlicher Sicht Entscheidungen für effiziente und verzerrungsfreie Investitionen treffen können. Es ist nicht Aufgabe der Regulierung, ein bestimmtes Investitionsniveau, Investitionen in bestimmte Technologien, Investitionen für bestimmte Geschäftsmodelle oder Investitionen bestimmter Anbieter zu forcieren.

Erfolgreiches Wettbewerbsmodell starken Gefährdungen ausgesetzt

In einem regulierten Sektor wie der Telekommunikation ist Wettbewerb immer Gefährdungen ausgesetzt. Diese resultieren zum einen aus dem Marktverhalten des dominanten Incumbent und zum anderen aus einer sinkenden Bereitschaft und Entschlossenheit von Regulierung und Politik, die Märkte auch weiterhin für Wettbewerb offen zu halten.

Zwei Aspekte des Marktverhaltens der Telekom Deutschland werden nachhaltig nachteilige Wirkungen auf dem deutschen TK-Markt haben, wenn sie sich durchsetzen. Dies ist zum einen der Rückzug aus dem über einen zwei Jahre andauernden konsensualen Standardisierungsprozess der Marktbeteiligten unter dem Dach des NGA-Forums, in dessen Rahmen ein leistungsstarkes Layer 2 Bitstromprodukt standardisiert wurde. Zum anderen sind dies die Vorschläge und Anträge der Telekom zur Nutzung der Vectoring-Technologie, die auf eine Monopolisierung der Nutzung dieser Technologie hinauslaufen. Beide Aspekte und Schritte sind im Übrigen nicht unabhängig voneinander, sondern aufeinander abgestimmt, da sie einen gemeinsamen strategischen Kern haben: das „Zurückdrängen“ von Wettbewerbern aus der Netzinfrastruktur und die Wiedererlangung der strategischen Kontrolle über das gesamte Netz. Sollte sich dieses Modell als Regulierungsentscheidung durchsetzen, entstünde für Wettbewerber ein Investitionsrisiko, das nicht mehr tragbar wäre; jegliche Investitionen von Wettbewerbern in VDSL/Vectoring würden unterbleiben. Die Bundesnetzagentur hat sich im Entwurf ihrer Regulierungsverfügung für einen im Grundatz wettbewerbsoffenen Ansatz zum Einsatz der Vectoring-Technologie entschieden. Allerdings reichen die jetzt vorgeschlagenen Regelungen noch nicht aus, um Wettbewerbssymmetrie zwischen Wettbewerbern und Telekom beim Einsatz dieser Technologie zu schaffen. Hier gibt es noch Nachsteuerungsbedarf. Eine weitere Gefährdung des Wettbewerbs würde sich ergeben, wenn es nicht gelingt, Zugang zu einem NGA-Bitstromprodukt am HVt zu spezifizieren und anzubieten. Ein derartiges auch als VULA (Virtual Unbundled Local Access) bezeichnetes Vorleistungsprodukt ist das aktive Äquivalent zu einem passiven entbündelten Vorleistungsprodukt.

Auch auf europäischer Ebene gibt es deutliche Anzeichen für einen Paradigmenwechsel in der europäischen Regulierungspolitik, der zu Gefährdungen des Wettbewerbs führen kann. Mit der Vorlage des Entwurfs ihrer Empfehlung zur Nicht-Diskriminierung und zur Kostenmethodologie hat die Kommission Festlegungen und Konzepte zur Kos-

ten- und Vorleistungspreisbestimmung vorgelegt, die mindestens inkonsistent und unbestimmt sind sowie nicht den gängigen Prinzipien effizienter Kosten- und Preisbestimmung entsprechen. Sie können aber auch, zumindest partiell, als Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der TK-Politik angesehen werden.

Sowohl auf europäischer als auch auf politischer Ebene in Deutschland steht zu erwarten, dass demnächst wieder erörtert wird, die Ziele der europäischen Digitalen Agenda (Flächendeckung mit 30 Mbps bis 2020) und der deutschen Breitbandstrategie (Flächendeckung mit 50 Mbps bis 2018) durch eine entsprechende Universaldienstverpflichtung zu erreichen. Eine Universaldienstverpflichtung für Breitbandzugänge mit 30 oder gar 50 Mbps läge heute deutlich oberhalb der von der überwiegenden Mehrzahl der Nutzer aktuell genutzten Bandbreite. Das Universaldienstkonzept erweist sich nicht nur als finanziell untauglich, das Flächendeckungsproblem mit Hochleistungsbreitbandanschlüssen zu lösen. Seine Anwendung in diesem Bereich hätte darüber hinaus signifikant nachteilige Effekte auf die Investitionsanreize der Unternehmen.

Maßnahmen und Orientierungen für einen wettbewerbsoffenen und wachstumsstarken TK-Markt

Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung eines dynamischen Wettbewerbs und seiner Gefährdungen durch eine Reihe aktueller Entwicklungen gibt es politischen und regulatorischen Handlungsbedarf. Auf Basis der im Policy Paper vorgebrachten Analyse schlagen wir den folgenden 16 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog vor. Ziel ist es, das (bewährte) Wettbewerbsmodell im TK-Markt zu erhalten, weiterzuentwickeln und an die marktlichen und technologischen Veränderungen des nächsten Jahrzehnts anzupassen sowie seinen Gefährdungen entgegenzutreten.

1. Definition klarer wettbewerbblicher Leitlinien
2. Keine nationale Akzeptanz eines Paradigmenwechsels in Brüssel
3. Auch Next Generation Access muss sich im Wettbewerb entwickeln
4. Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für alle Marktseiten
5. Hohe Bandbreiten kurz- und mittelfristig nur auf Basis bestehender Netzinfrastruktur im Technologiemix darstellbar
6. Leistungsstarkes Glasfasernetz als mittel- und langfristige Perspektive
7. Keine erneute Universaldienst Diskussion bei NGA
8. Keine Gewährung eines Monopols für irgendeinen Anbieter
9. Förderung des Investitionswettbewerbs

10. Stärkung der Wettbewerbssymmetrie bei der Ausgestaltung der Vectoring-Regulierung
11. Stärkere Fokussierung von Politik und Regulierung auf die Erfordernisse von Business Communications Services und nicht nur auf den Massenmarkt
12. Ausrichtung der Vorleistungspreisregulierung an den Erfordernissen eines effizienten Investitionswettbewerbs bei der Netzinfrastruktur
13. Schaffung besserer Voraussetzungen für effizienten Dienstewettbewerb auf Basis von Bitstrom
14. Klares regulatorisches Commitment gegen wettbewerbsbehindernde Preispolitiken, insbesondere gegen Preis-Kosten-Scheren auch und gerade bei NGA vorzugehen
15. Keine Verzerrung des Wettbewerbs durch asymmetrische Gewährung von staatlichen Beihilfen an einzelne Marktteilnehmer beim Netzausbau
16. Keine Entwertung von getätigten privaten Infrastrukturinvestitionen durch öffentliche Breitbandsubventionen