

## **Regionalisierte Regulierung fördert keine Investitionen**

Eines der kontrovers diskutierten Themen für die TKG-Novelle 2011 ist die Frage, ob Regulierungsmaßnahmen verstärkt auf geographisch abgrenzte Teilmärkte anzuwenden sind (kurz: „regionalisierte Regulierung“). Dahinter steht grundsätzlich der Gedanke einer „passgenaueren“, weil differenzierteren Regulierung. Die Intensität von Regulierung soll in Regionen zurückgenommen werden, die bereits stärker wettbewerblich geprägt sind. Dies könnte insbesondere in städtischen Verdichtungsgebieten der Fall sein. Befürworter einer ausgedehnteren regionalisierten Regulierung - wie die Telekom Deutschland - könnten insoweit davon profitieren, als Regulierungsverpflichtungen ihr gegenüber abgebaut und/oder stattdessen Regulierungsverpflichtungen regional tätigen Wettbewerbsunternehmen auferlegt werden.

Die Berücksichtigung geographischer Besonderheiten bei der Abgrenzung relevanter Märkte im allgemeinen Kartellrecht und im sektorspezifischen Kartellrecht, dem „Regulierungsrecht“, gehört zum Basiswerkzeug des Bundeskartellamts und der Bundesnetzagentur. Rechtliche Voraussetzung jeden Eingriffs „in den Markt“ ist, dass „der“ Markt zunächst identifiziert wird. Hier muss zunächst sowohl der sachlich relevante Markt (substituierbare Leistungen aus Nachfragersicht) als auch der räumlich relevante Markt (Gebiet, in dem die substituierbaren Leistungen angeboten werden) definiert, d.h. von anderen Märkten abgegrenzt werden. Anschließend müssen die Marktmachtverhältnisse auf diesem sachlich und räumlich relevanten Markt analysiert und festgestellt werden, ob marktbeherrschende Stellungen einzelner oder mehrerer Unternehmen bestehen.

Bezüglich der räumlichen Marktabgrenzung hat sich die Bundesnetzagentur für die verschiedenen sachlich relevanten Telekommunikationsmärkte bisher überwiegend dafür entschieden, homogene Wettbewerbsbedingungen für das Bundesgebiet und damit eine bundesweite Marktabgrenzung anzunehmen.<sup>1</sup>

**Die bundesweite räumliche Marktabgrenzung ist gut begründet; zutreffend argumentieren die Entscheidungen der Bundesnetzagentur die Nachteile einer regionalisierten Regulierung im Vergleich zum Status quo:**

1. Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs „auch in der Fläche“

Eine regionalisierte Regulierung enthält erhebliche Gefahren für die Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen insbesondere in ländlichen bzw. weniger dicht besiedelten Gebieten. Wenn beispielsweise Vorleistungsentgelte für Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) in Ballungsgebieten nicht mehr reguliert würden, könnten dort durch Wettbewerbsdruck die Preise fallen. Was die Bewohner in Ballungsgebieten (neben der grö-

---

<sup>1</sup> Die einzigen Ausnahmen sind hierbei die „netzweiten“ Märkte für Terminierungsleistungen. Hier bildet jedes Netz einen (Terminierungs-)Markt. Die räumliche Marktabgrenzung folgt hier der räumlichen Dimension des Netzgebietes.

Bereitstellung an Angeboten) aufgrund der daraus folgenden Effekte für die Endkundenpreise freudig dürfte, würde sich zum strukturellen Nachteil für Bewohner ländlicher Regionen entwickeln. Hier werden die Endkundenpreise aufgrund höherer Vorleistungskosten auf deutlich höherem Niveau bleiben oder sogar steigen, um ausbleibende Umsätze aus Ballungsgebieten zu kompensieren. Die Schere zwischen den Regionen öffnet sich dadurch weiter als bisher und Bewohner ländlicher Regionen bezahlen im Ergebnis die Preisabsenkungen in Ballungsgebieten.

- **Geradezu kontraproduktiv ist die Einführung einer regionalisierten Regulierung zur Verbesserung der Breitbandversorgung im ländlichen Raum.**

Neben dem vorgenannten Effekt des höheren Preisniveaus in ländlichen Regionen werden sich - jedenfalls die bundesweit tätigen - Anbieter noch stärker als bisher auf die Ballungsgebiete konzentrieren. Wenn Vorleistungsnachfrager der Telekom Deutschland in Ballungsgebieten aufgrund der Regulierungsfreistellung bessere Konditionen erhalten, wird sich dort der Wettbewerb unter Nutzung dieser Vorleistungen verschärfen. Jedenfalls kurzfristig versprechen sinkende Vorleistungsentgelte höhere Margen für die Nachfrager. Eine regionalisierte Regulierung wird keine positiven Effekte dafür erbringen, dass im ländlichen Raum die Breitbandversorgung verbessert wird. Die Unternehmen werden sich auf die Anmietung der billigen Vorleistung, der alten Teilnehmeranschlussleitung, konzentrieren, statt in den Ausbau zukunftssicherer Technologien zu investieren.

## 2. Regulierungsziel der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte „auch in der Fläche“

Zusätzliche Wettbewerbsverschärfung durch Preisabsenkungen in Ballungsgebieten, die auf alle Angebote einschließlich solchen von Wiederverkäufern durchschlagen werden, schadet dem Potenzial des Infrastrukturwettbewerbs.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass lokal und regional tätige Wettbewerbsunternehmen anders als die bundesweit tätige Telekom Deutschland keine Möglichkeiten einer Quersubventionierung aus wettbewerbsschwächeren Gebieten besitzen. Zudem wird die Investitionsprognose für den Aufbau neuer Hochleistungsnetze erheblich beeinträchtigt.

- **Statt einer Förderung wettbewerbsorientierter (Infrastruktur-)Märkte würden sich durch regionalisierte Regulierung die Effekte einer Investitionsbremse ergeben.**

Auch für das bisher marktmächtige Unternehmen würde es wirtschaftlich erheblich vorteilhafter sein, die Möglichkeiten der bisherigen Infrastrukturen möglichst lange zu nutzen und die Investitionen auf das geringst erforderliche Maß einzuschränken.<sup>2</sup> Die Investitionszurückhaltung bei gleichzeitig geringen Vorleistungs- und Endkundenentgelten bestehender Technik könnte sich kurzfristig für das marktmächtige Unternehmen rechnen. Gleichzeitig werden damit aber die Chancen des Aufbaus neuer Hochleistungsnetze verspielt, da die wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Rechtfertigung des Investitionsrisikos zerstört werden.

### 3. Verhinderung einer Regulierungs-Kleinstateerei

Die bereits sehr komplexen sektorspezifischen Regulierungsvorschriften würden durch regionalisierte Regulierung zusätzlich komplizierter. Eine Vielzahl von Märkten müsste nicht nur abgegrenzt und analysiert, sondern durch Regulierungsverfügungen und Entgeltgenehmigungen auch administriert werden. Nicht nur Ressourcen der Bundesnetzagentur sondern auch aller betroffenen Marktbeteiligten würden auf die Bewältigung dieser zunehmenden Regulierungsaufgaben gelenkt. Es wäre eine erhebliche Erweiterung der Regulierungsbürokratie zu erwarten, deren Transparenz zudem leiden würde. Steigende Personal- und Verwaltungskosten bei Regulierungsbehörde und den betroffenen Unternehmen wären ein zusätzlicher – belastender - Nebeneffekt der regionalisierten Regulierung.

#### ➤ **Überforderung der BNetzA und der Unternehmen**

Zwar könnte dieser größere Aufwand einer regionalisierten Regulierung gerechtfertigt sein, wenn der Wohlfahrtsnutzen durch größere Investitionseffekte steigen würde. Dies ist allerdings nicht der Fall: wenn regionalisierte Regulierung dazu führt, dass die bisher marktmächtige Telekom Deutschland von Regulierungsverpflichtungen in einzelnen Regionen befreit wird und gleichzeitig regional aufgestellte Infrastrukturunternehmen plötzlich reguliert werden.

#### ➤ **Die unmittelbare Belastung eines Neu-Invests mit Regulierungsverpflichtungen verunsichert die Infrastrukturunternehmen und verhindert weitere Investitionen**

Die Rechtfertigung von Regulierungsmaßnahmen dienen dem Aufbrechen einer aus früheren Monopolzeiten stammenden marktbeherrschenden Stellung. Infrastrukturunternehmen haben sich ihre Marktanteile ohne Monopolschutz erst erkämpfen müssen. Die Auferlegung von Regulierungsverpflichtungen in dieser Marktsituation wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

#### ➤ **Regulierung als Mittel gegen Wettbewerbsbehinderung, nicht zur Verhinderung von Wettbewerb**

---

<sup>2</sup> ein ähnlicher Effekt wurde von der Politik bezüglich der Investitionsbereitschaft der marktbeherrschenden Deutschen Bahn AG in die Schieneninfrastruktur kritisiert und eine Erhöhung der Netzinvestitionen gefordert, vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,739691,00.html> vom 15.1.2011.



Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

**Kontakt bei Rückfragen:**

**Astrid Braken,**  
Geschäftsstellenleiterin / Justiziarin

**Simon Schmidt,**  
Referent

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.  
Am Coloneum 9  
50829 Köln

Tel. +49 (0) 221/ 2 22 56 08 – 0  
Fax +49 (0) 221/ 2 22 56 08 – 8

Mo – Fr.: 9:00 – 17:00 Uhr