

Haucap | Heimeshoff | Gösser

Preis-Kosten-Scheren im Telekommunikationssektor



Nomos

Die Reihe „Wettbewerb und Regulierung von Märkten und Unternehmen“ wird herausgegeben von

Prof. Dr. Justus Haucap,
Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

Prof. Dr. Gregor Krämer,
Alanus Hochschule für Kunst und Gesellschaft, Alfter

Prof. Dr. Jürgen Kühling,
Universität Regensburg

Prof. Dr. Gerd Waschbusch,
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Band 45

Justus Haucap | Ulrich Heimeshoff | Niklas Gösser

Preis-Kosten-Scheren im Telekommunikationssektor



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7046-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-1093-0 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche kann wohl als eines der erfolgreichsten mikroökonomischen Reformprojekte der letzten Jahrzehnte betrachtet werden. Grund für den Erfolg war nicht nur die konsequente Liberalisierung der Märkte, also die Öffnung der Märkte für neue Wettbewerber, sondern auch eine konsequente Regulierung mit dem Ziel, Wettbewerb zu ermöglichen und zu schützen (vgl. Dewenter und Haucap, 2004; Haucap und Coenen, 2011; Heimeshoff, 2020). Besonderes Augenmerk galt dabei zum einen der Regulierung wesentlicher Vorleistungen und der Entgelte für Terminierungsleistungen (vgl. Haucap und Heimeshoff, 2005; Dewenter und Haucap, 2007). Zum anderen war ein Ziel der Regulierung auch stets zu verhindern, dass durch Verdrängungspreise oder Preis-Kosten-Scheren der Wettbewerb um Endkunden erheblich behindert wird (vgl. Haucap und Kruse, 2004; Haucap und Heimeshoff, 2009).

Im Laufe des Liberalisierungsprozesses hat der infrastrukturbasierte Wettbewerb in den vergangenen 20 Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen, sodass die Regulierung von Vorleistungsentgelten sukzessive immer weiter zurückgefahren werden konnte. Zur Sicherung des Wettbewerbs auf Endkundenmärkten kommt der richtigen Ausgestaltung von Tests zur Feststellung von Preis-Kosten-Scheren in diesem Kontext eine gestiegene und weiter wachsende Bedeutung zu, vor allem weil sowohl Preisdifferenzierung auf Endkundenmärkten als auch Produktbündelungen zunehmen, welche auf regulierten und unregulierten Vorleistungen beruhen.

Vor diesem Hintergrund hat die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG uns beauftragt zu analysieren, welche Anpassungen von Preis-Kosten-Scheren-Tests im deutschen Telekommunikationsmarkt sinnvoll und notwendig erscheinen, um den Wettbewerb weiterhin zu sichern. Das vorliegende Gutachten ist das Ergebnis dieses Auftrags. Für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare sowie Diskussionen möchten wir uns an dieser Stelle insbesondere bei Dirk Grewe, Broder Kleinschmidt, Sandra Mische, Peter Oefinger und Malte Pickarowitz bedanken.

Düsseldorf, November 2020

Justus Haucap

Ulrich Heimeshoff

Niklas Gösser

Inhaltsverzeichnis

1. Executive Summary	11
2. Einleitung	15
2.1 Hintergrund der Studie	16
2.2 Zielsetzung des TKG	20
2.3 Weiterer Gang der Untersuchung	21
3. Ökonomische Theorie	23
3.1 Definition und Theorie von PKS	23
3.2 PKS und Bündelangebote	26
3.3 Fazit	30
4. Umsetzung der Theorie auf Telekommunikationsmärkten	32
4.1 Europäische Fallpraxis	32
4.1.1 Leitlinien und Studien	33
4.1.2 PKS-Fälle in Europa	35
4.2 Die relevante Produktebene bei Produktbündeln	37
4.3 Vorgehen in Bezug auf PKS-Tests der BNetzA gemäß TKG	40
5. Ökonomische Bewertung der Regulierungspraxis	44
6. Mögliche Umsetzung in der Praxis	63
6.1 Entwicklung eines Prüfschemas	63
6.2 Anwendung des Prüfschemas	68
6.2.1 PKS-Test für MagentaZuhause M	68
6.2.2 PKS-Test für MagentaZuhause M Young	74
6.2.3 PKS-Test für MagentaEins M	78
6.2.4 Sensitivitätsprüfung: PKS-Test für Layer-2	83
6.3 Entwicklung eines Fragebogens zur Marktbefragung	84

Inhaltsverzeichnis

7. Fazit	87
Literaturverzeichnis	91

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Schema PKS	25
Abbildung 2:	Schema PKS und Bündelung	29
Abbildung 3:	Schema PKS und Bündelung II	30
Tabelle 1:	Auswahl von PKS-Fällen im Telekommunikationssektor in Europa	36
Tabelle 2:	Schema Kostenrechnung eines effizienten Unternehmens	41
Tabelle 3:	Schema Erlösrechnung	41
Tabelle 4:	Notwendige Aspekte einer adäquaten PKS-Test- Ausgestaltung	44
Abbildung 4:	Rabatte der DTAG in Abhängigkeit des Vertriebskanals	49
Abbildung 5:	Rabatte der DTAG in Abhängigkeit des Vertriebskanals	50
Abbildung 6:	Nicht monetäre Zugaben der DTAG zum Breitbandbündel MagentaZuhause M	52
Tabelle 6:	Ersparnis im Young Tarif über Telekom Homepage – 24 Monate Kundenverweildauer	56
Tabelle 7:	Ersparnis im Young Tarif über Check24 – 63 Monate Kundenverweildauer	57
Tabelle 8:	Ersparnis im Young Tarif über Check24 – 24 Monate Kundenverweildauer	57
Tabelle 9:	Stellschraube Konvergenz	61

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 10:	Schematische Übersicht eines Prüfschemas	64
Tabelle 11:	Kosten eines effizienten Wettbewerbers für Layer-3-BSA	69
Tabelle 12:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M bei einer Laufzeit von 63 Monaten	70
Tabelle 13:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M bei einer Laufzeit von 24 Monaten	72
Tabelle 14:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M bei einer Laufzeit von 24 Monaten mit Zugabe von Entertainment Paketen	73
Tabelle 15:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M Young mit einer Laufzeit von 63 Monaten	75
Tabelle 16:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M Young mit einer Laufzeit von 24 Monaten	76
Tabelle 17:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M Young mit einer Laufzeit von 24 Monaten mit Entertainment-Zugaben	77
Tabelle 18:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M mit einer Laufzeit von 63 Monaten und MagentaEins Rabatten	79
Tabelle 19:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M mit einer Laufzeit von 24 Monaten und MagentaEins Rabatten	81
Tabelle 20:	Erlöse für den Tarif MagentaZuhause M mit einer Laufzeit von 24 Monaten und MagentaEins Rabatten inklusive Entertainment-Zugaben	82
Tabelle 21:	Kosten eines effizienten Wettbewerbers für Layer-2-BSA	83
Tabelle 22:	Übersicht PKS-Betrachtung	84

1. Executive Summary

Sind Wettbewerber auf einem Markt auf Vorleistungen anderer Wettbewerber angewiesen, besteht regelmäßig die Gefahr, dass die Wettbewerber, welche diese essenzielle Vorleistung bereitstellen, die Zugangsbedingungen und insbesondere die Zugangsentgelte so gestalten, dass es effektiv zu einem Marktverschluss auf dem nachgelagerten Markt kommt. Aus diesem Grund sind solche Vorleistungen regelmäßig einer Regulierung unterworfen. Insbesondere in netzbasierten Branchen wie der Telekommunikation, Strom, Gas und dem Schienenverkehr spielt diese Gefahr eine erhebliche Rolle, sodass in diesen Sektoren der Netzzugang der Regulierung unterliegt.

Die Regulierung der Vorleistungsentgelte allein verhindert jedoch nicht immer wirksam den Marktverschluss durch vertikal integrierte Anbieter. Sofern dieser bei regulierten Vorleistungspreisen die Endkundenpreise so niedrig ansetzt, dass die verbleibende Marge zwischen Endkunden- und Vorleistungspreisen kein nachhaltiges Engagement von Wettbewerbern ermöglicht, entsteht eine sog. Preis-Kosten-Schere (PKS). Um der Gefahr von Preis-Kosten-Scheren und einer dadurch induzierten Behinderung des Wettbewerbs entgegenzuwirken, führen Aufsichtsbehörden wie die Bundesnetzagentur (BNetzA) sog. Preis-Kosten-Scheren-Tests (PKS-Tests) durch.

Nach § 28 Abs. 1 TKG darf ein „Anbieter von Telekommunikationsdiensten, der über beträchtliche Marktmacht verfügt [...] diese Stellung bei der Forderung und Vereinbarung von Entgelten nicht missbräuchlich ausnutzen.“ Ferner spezifiziert § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG, dass ein solcher Missbrauch vermutet wird, wenn „die Spanne zwischen dem Entgelt, das der Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, der über beträchtliche Marktmacht verfügt, Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen (Preis-Kosten-Schere).“

Um einschätzen zu können, ob es einem effizienten Unternehmen möglich ist, eine solche „angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt“ zu erzielen, müssen die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf den betroffenen Märkten korrekt eingeschätzt werden. Die

1. Executive Summary

durch die BNetzA in der Vergangenheit durchgeführten PKS-Tests haben gezeigt, dass die ermittelten Erlösüberschüsse teilweise relativ gering waren. Angesichts der im Markt zu beobachtenden Preisrückgänge und Qualitätsverbesserungen können diese Überschüsse relativ schnell auf null schrumpfen und die Erlösüberschüsse potenziell überschätzt werden.

PKS-Tests finden regelmäßig auf einem stark aggregierten Niveau statt. Dies ist zwar auf den ersten Blick nachvollziehbar, da eine Prüfung sämtlicher Tarifvariationen für eine Regulierungsbehörde aufwändig wäre. Jedoch bergen PKS-Tests in aggregierter Form die Gefahr, dass sich in dem Aggregat in wichtigen Tarifen bzw. Tarifbündeln doch PKS verbergen, die ohne eine disaggregierte Analyse nicht identifiziert werden können und in der Folge einen nachhaltigen negativen Wettbewerbseffekt bewirken. Achtsamkeit ist jedoch bei einer zu strengen Auslegung der PKS-Tests geboten. Die Regulierung von Vorleistungsentgelten hat zum Ziel, den Wettbewerb nachhaltig zu stärken. Ein zu rigoroser Eingriff auf Basis einzelner Tarife und Rabattangebote kann jedoch den wettbewerblichen Freiraum des marktmächtigen Unternehmens derart eingrenzen, dass innovative Tätigkeiten auch in Form neuer Tarife zum Erliegen kommen. Dies ist für die nachhaltige Stärkung des Wettbewerbs im Sinne des Konsumenten-Nutzens nicht zielführend.

Eine Grenze des zu gewährenden wettbewerblichen Freiraums ist allerdings dann erreicht, wenn einzelne Tarife und Rabatte auf Kernelemente bzw. Kerngruppen des Marktes abzielen und somit geeignet sind, den Wettbewerb auch langfristig zu behindern. Angesichts der vielfältigen und zunehmenden Ausgestaltung von Bündeltarifen, individuellen Rabatten, Spezialtarifen und Zugaben wächst die Gefahr, dass für bestimmte Tarife und Zielgruppen PKS bestehen, diese jedoch im Aggregat unentdeckt bleiben. Dies ist besonders dann problematisch, wenn bei wechselwilligen Kundengruppen, um welche es einen intensiven Wettbewerb gibt, PKS bestehen, während Erlöse aus Tarifen mit nicht oder kaum wechselbereiten Kunden, um welche es naturgemäß mangels Wechselbereitschaft kaum Wettbewerb gibt, das Vorliegen einer PKS im Aggregat verdecken. Dynamische Rabatt- und Marketingkampagnen für einzelne Tarife und Zielgruppen, die auf den ersten Blick von gesundem Wettbewerb zeugen, können sich so unter Umständen auch als versteckte PKS offenbaren, mit denen den Wettbewerbern des Marktführers einzelne Kernsegmente des Marktes verschlossen werden sollen.

Das vorliegende Gutachten untersucht vor diesem Hintergrund, welche Veränderungen die Ausgestaltung der PKS-Tests angesichts der Zunahme von Produktbündeln, Sondertarifen, Rabatten und einer sich ändernden

Wettbewerbsdynamik sinnvoll sind. Nach einer generellen Einführung in die Theorie der Verdrängungspreise sowie von PKS wird die europäische Fallpraxis sowie die bisherige Vorgehensweise der BNetzA dargestellt. Auf Basis dieser Erkenntnisse werden Vorschläge erarbeitet, mit deren Hilfe das bisherige PKS-Testverfahren pragmatisch angepasst werden kann, um PKS in bestimmten Tarifen/Tarifbündeln besser identifizieren zu können, ohne die Beteiligten mit unverhältnismäßigen Anforderungen zu konfrontieren.

Eine solche Anpassung ist vor dem Hintergrund sich dynamisch wandelnder Telekommunikationsmärkte von großer Bedeutung, da zum einen verstärkt neue Tarifmodelle eingeführt werden und zum anderen in der Tendenz die Intensität der Entgeltregulierung von regulierten Zugangsvorleistungen zurückgeht. Somit stehen weniger kostenorientiert regulierte Zugangsprodukte für Wettbewerber zur Verfügung. Infolgedessen steigt die Bedeutung der PKS-Tests, damit effiziente Wettbewerber die Angebote eines etablierten Anbieters mit beträchtlicher Marktmacht tatsächlich unter den gegebenen Zugangsentgelten nachbilden können. Anderenfalls wäre Wettbewerb auf Basis regulierter Vorprodukte nicht möglich.

Angemessen zu berücksichtigen ist auch die Heterogenität der Anbieter am Markt hinsichtlich unterschiedlicher Altersstrukturen und Präferenzen der Kunden, ohne dabei gegen das Konzept des „effizienten Wettbewerbers“ zu verstoßen. Damit wird in diesem Gutachten ein Trend aufgegriffen, der sich bereits in Regulierungsverfahren in Großbritannien und Irland manifestiert hat und von vielen Regulierungsbehörden in Diskussionsbeiträgen aufgegriffen wurde.

In Bezug auf die konkrete Durchführung des PKS-Tests schlagen wir drei Schritte vor:

- Erstens ist zu vermeiden, dass in einem zu stark aggregierten Test verdeckte PKS in verschiedenen Tarifen bzw. Tarifbündeln fälschlicherweise nicht identifiziert werden können.
- Zweitens führen wir das Konzept der gewinnbaren Kunden ein, das für die Durchführung des Tests bedeutend ist, weil ansonsten Kundengruppen, die nicht wechselwillig sind, als gewinnbar betrachtet werden und somit das für Wettbewerber des etablierten Anbieters erreichbare Kundenpotenzial überschätzt würde.
- Drittens enthält unser Vorschlag eine empirisch validierte Laufzeitanalyse. Dabei geht es um eine vertiefte Betrachtung der Vertragslaufzeiten der Kunden. Eng damit verbunden ist die Berücksichtigung von Rabatten. Würde bei einem PKS-Test davon ausgegangen, dass bei Laufzeiten von 50 und mehr Monaten keine Preisanpassungen durchgeführt wer-

1. Executive Summary

den, könnte dies dazu führen, dass die tatsächlichen Erlöse überschätzt würden und mögliche PKS nicht identifiziert würden. Dies ist deshalb bedeutsam, weil Kunden in Telekommunikationsmärkten inzwischen eine Vielzahl von, teils regulatorisch vorgegebenen, Preis- und Tarifinformationen in elektronischer Form zur Verfügung stehen und die Erfahrung zeigt, dass diese auch ausgenutzt werden. Es wäre oftmals nicht angemessen davon auszugehen, dass wesentlich über die gängigen Vertragslaufzeiten hinaus Preise akzeptiert würden, die nicht mehr dem aktuellen Marktpreisniveau entsprechen.

PKS und PKS-Tests werden auch künftig im Zuge der Migration in Glasfasernetze eine wichtige Rolle im Rahmen der Telekommunikationsregulierung spielen. Dies zeigt, dass in dieser Studie keineswegs eine „vorübergehende Problematik“ diskutiert wird, die mit der Migration in Next Generation Access Networks (NGA) verschwindet. Im Gegenteil, die Entgeltregulierung bei FttH/B-basierten Vorleistungsprodukten wird neue Herausforderungen bringen und insbesondere die hier angeführte Bündelproblematik dürfte im Endkundenmarkt und in ihrer Wettbewerbsrelevanz noch zunehmen. Aus juristischer Sicht kann dabei zwischen dem möglichen Vorliegen von Preis-Kosten-Scheren nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG und einer sachlich ungerechtfertigten Bündelung nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG unterschieden werden. Aus ökonomischer Sicht geht es jedoch prinzipiell um dasselbe Problem: Effiziente Wettbewerber können die entsprechenden Angebote eines Anbieters mit beträchtlicher Marktmacht weder bei einer Preis-Kosten-Schere, noch bei einer sachlich ungerechtfertigten Bündelung nachbilden, ohne dabei Verluste zu erleiden, sodass ein effektiver Marktverschluss und eine erhebliche Wettbewerbsbehinderung droht.