



Preismodell für UKW-Antennen-Montageflächen der Deutschen Funkturm GmbH, Münster

Branche: Senderstandorte (Funktürme und sonstige Antennenträger)

Aktenzeichen: B7-27/15

Datum: 08. Dezember 2016

Das Bundeskartellamt hat das im Januar 2015 eingeleitete Kartellverwaltungsverfahren gegen die Deutsche Funkturm GmbH, Münster, (im Folgenden: DFMG) eingestellt.

Mit dem Verfahren ging die Behörde dem Verdacht eines missbräuchlichen Verhaltens der DFMG bei der Vermietung von Flächen an Antennenträgern nach, die zur Montage von terrestrischen UKW-Antennen in über 100m Höhe geeignet sind (im Folgenden: Antennen-Montageflächen). Nach vorläufiger Einschätzung verfügt die DFMG hier über eine marktbeherrschende Stellung. Bestimmte Strukturelemente des vorgesehenen Preismodells verstießen nach vorläufiger Einschätzung der Beschlussabteilung gegen das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung.

Da die DFMG wesentliche Änderungen in der Preisgestaltung vorgenommen hat, konnte das Verfahren eingestellt werden.

I Sachverhalt

1 Marktumfeld

Im terrestrischen UKW-Hörfunk stellt typischerweise ein Radioveranstalter aus verschiedenen Inhalten sein Programm zusammen, das er medienrechtlich verantwortet. Mit der Programmverbreitung beauftragt er einen Sendernetzbetreiber. Dieser mietet bei Betreibern von Sendestandorten Flächen auf Antennenträgern (insb. an Masten und Funktürmen) an, um dort UKW-Rundfunk-Antennen anzubringen. Alternativ nutzt er Vorleistungen eines anderen Sendernetzbetreibers, typischerweise die unter eine Zugangsregulierung fallenden Vorleistungen der Media Broadcast GmbH (im Folgenden: MBG).

Die DFMG ist ein 100%iges Tochterunternehmen der Deutsche Telekom AG (im Folgenden: DTAG). Sie betreibt bundesweit mehr als 20.000 Sendestandorte für den Mobil-, Richt- und/oder Rundfunk. Die große Mehrzahl der privaten UKW-Radiofrequenzen wird über ihre Sendestandorte abgestrahlt. Auf das UKW-Segment entfällt bei der DFMG ein niedriger zweistelliger Millionenumsatz.

Die MBG ist der mit deutlichem Abstand führende private Sendernetzdienstleister. Neben ihrer vorherrschenden Stellung bei der terrestrischen Abstrahlung privater UKW-Rundfunkfrequenzen betreibt das Unternehmen u.a. auch das gesamte DVBT-2. Auch MBG war ursprünglich Teil der DTAG. 2008 wurde sie an einen Dritten veräußert. Mit Veräußerung der MBG wurden langlaufende Mietverträge zwischen DFMG und MBG zu Antennen-Montageflächen an den DFMG-Sendestandorten vereinbart.

2 Regulatorisches Umfeld

Mit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) 2012 wurde Radioveranstaltern ab 1.1.2016 eine freie Auswahl des Sendernetzbetreibers eingeräumt. Bereits seit 2014 reguliert die Bundesnetzagentur (im Folgenden: BNetzA) den Zugang zu den UKW-Antennen der MBG und die entsprechenden Entgelte.¹ Sie war zuvor in einer Marktanalyse zu dem Ergebnis gekommen, dass die MBG auf dem nationalen Markt für die UKW-Antennen(mit)benutzung sowie dem nationalen Markt für die Bereitstellung von terrestrischen Sendeanlagen für die Übertragung analoger UKW-Hörfunksignale gegenüber Radioveranstaltern über beträchtliche Marktmacht i.S.d. § 11 TKG verfügt.

Das den UKW-Antennen vorgelagerte Segment der Antennen-Montageflächen wird allerdings nicht von der BNetzA reguliert. Die BNetzA ist der Auffassung, dass Sendestandorte nicht vom TKG erfasst werden und somit keine Regulierungsermächtigung besteht.² Für dieses Segment gilt daher ausschließlich das Kartellrecht. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (im Folgenden: GWB) sieht keine dem TKG vergleichbaren Vorschriften zur Entgeltregulierung vor; Verhalten und Preissetzung eines marktbeherrschenden Unternehmens unterliegen aber der allgemeinen Missbrauchsaufsicht (§§ 18 - 20 GWB, Art. 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

3 Ausgangspreismodell

In Reaktion auf die zunehmende Nachfrage alternativer Sendernetzdienstleister entwickelte die DFMG 2014/2015 ein deutschlandweit einheitliches Preissystem. Dieses bestand zum einen aus einer mit zunehmender Höhe deutlich steigenden Grundmiete für jeden Mieter von Antennen-Montageflächen. Zum anderen wurde eine Flächenmiete in Gestalt eines ebenfalls mit zunehmender Höhe steigenden Entgeltes pro Quadratmeter Windwiderstandsfläche der angebrachten UKW-Antenne gefordert. Der pro Quadratmeter verlangte Preis sank dabei mit der vom Mieter am Standort durch UKW-Antennen insgesamt verursachten Windwiderstandsfläche

¹ Vgl. Beschluss BK3b-14/010, Regulierungsverfügung, S. 2, unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK3-14-010/BK3-14-010_Regulierungsverfuegung_download.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

² Vgl. Marktanalyse für Markt 18 der Empfehlung 20013, 9.1.1.10., S. 84f. unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/Marktanalysen/Festlegung_Rundfunk.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

(Mengenrabatte). Die Summe aus Grund- und Flächenmiete war schließlich mit einem Faktor zu multiplizieren, der von der Anzahl der vom Antennenträger erreichbaren Einwohner abhing. Das in der Vergangenheit zwischen DFMG und MBG vereinbarte, historisch gewachsene Preisgefüge unterschied sich hiervon, sollte aber auf dieses System umgestellt werden.

II Kartellrechtliche Würdigung

In ihrer vorläufigen Einschätzung des Ausgangspreismodells ging die Beschlussabteilung davon aus, dass sowohl die ab 100 m Höhe erhobenen Grundmieten als auch die Degression bei der Miete größerer Windwiderstandsflächen aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung zu einer unbilligen Behinderung von Wettbewerbern der MBG führen (§§ 19 Abs. 2 Nr. 1, 20 Abs. 1 GWB). Die Preisdifferenzierung nach Einwohnerfaktor stellte nach vorläufiger Einschätzung der Beschlussabteilung einen Ausbeutungsmissbrauch zu Lasten der Radioveranstalter an Sendestandorten mit hoher Reichweite dar (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 u. 3 GWB).

1 Aufgreiferwägungen und Verfahrenszuschnitt

Die Beschlussabteilung eröffnete 2015 das Verwaltungsverfahren, um den im vorangegangenen Regulierungsverfahren der BNetzA zutage getretenen Hinweisen auf eine Ungleichbehandlung zwischen MBG und alternativen Sendernetzbetreibern sowie dem von Abnehmern erhobenen Vorwurf überhöhter Preise nachzugehen. Mit dieser Untersuchung sollten insbesondere die durch die TKG-Novelle sowie die Marktregulierung eröffneten Wettbewerbsmöglichkeiten der Sendernetzbetreiber abgesichert werden.

Da es sich um ein Marktsegment mit nur begrenzten Umsatzerlösen handelt, gleichzeitig eine hohe Anzahl verschiedenartiger UKW-Sendestandorte betroffen ist, wobei typischerweise mit zunehmender Höhe der Antennenträger die Wahrscheinlichkeit von Ausweichalternativen zurückgeht und gleichzeitig mit zunehmender Höhe die Antennenmieten ansteigen, begrenzte die Beschlussabteilung das Verfahren auf Antennen-Montageflächen ab 100 m Höhe als den Bereich mit dem mutmaßlich größten Schadenspotential.

2 Marktbeherrschende Stellung

Die Beschlussabteilung geht nach vorläufiger Einschätzung davon aus, dass die DFMG bzgl. der verfahrensrelevanten Antennen-Montageflächen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Hierfür spricht der seit Jahrzehnten sehr hohe Anteil an den UKW-Frequenzen der privaten Radiobetreiber, die auf Sendestandorte der DFMG koordiniert sind. Ein Standortwechsel ist regelmäßig mit den Kosten einer neuen, teils internationalen Frequenzkoordinierung verbunden und nur selten zu beobachten. Insbesondere bzgl. der Sendestandorte über 100 m Montagehöhe mangelt es regelmäßig bereits an einer gleichwertigen Ausweichalternative, von der das medienrechtlich vorgegebene Versorgungsgebiet erreicht werden könnte. Ein Ausweichen auf Standorte deutlich anderer Höhe ist durch Topographie, physikalische Eigenschaften der Frequenz sowie medienrechtliche Vorgaben zur Reichweite in aller Regel ausgeschlossen. Soweit im Einzelfall Sendestandorte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit geeigneten Montageflächen verfügbar sind, geht von diesen nur sehr begrenzter Wettbewerbsdruck aus. Diese Unternehmen scheinen

sich eher als Preisfolger der DFMG zu verhalten und nicht als aktive Wettbewerber, die die Marktstellung der DFMG zugunsten einer Verbesserung der eigenen Auslastung herausfordern wollen. Möglicherweise liegt dies daran, dass ihre Kernaufgabe darin besteht, die Frequenzen des konkurrierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunks abzustrahlen. Eine Duplizierung einzelner Sendestandorte durch andere Anbieter erscheint aufgrund der bei der DFMG bestehenden Kapazitäten und der an den Standorten bereits konzentrierten Funkfrequenzen regelmäßig unwirtschaftlich. Die Anzahl der verfügbaren UKW-Frequenzen gilt als nahezu ausgeschöpft, so dass auch kein Wettbewerb bzgl. neuer UKW-Frequenzen zu erwarten ist. Für die etwa im Mobilfunk zu beobachtende Netzverdichtung werden hingegen typischerweise Antennenträger geringerer Höhen verwendet.

3 Bewertung der Modellstruktur

Bei der Bewertung der Modellstruktur ist davon auszugehen, dass grundsätzlich auch ein marktstarkes Unternehmen Interesse an weiteren Abnehmern mit begrenzter Nachfragemacht hat, was erst einmal gegen eine Behinderung dieser in Relation zu einem etablierten Nachfrager sprechen könnte. Im vorliegenden Fall kann allerdings insbesondere aufgrund der gemeinsamen Konzernvergangenheit mit der DFMG eine Sonderstellung der MBG bestehen, da die DFMG mit der MBG die Mietpreise im Rahmen des Verkaufs der MBG langfristig vereinbarte und diese somit verkaufspreisrelevant wurden.

Die Beschlussabteilung hat im Rahmen des Verfahrens keine grundsätzlichen Einwände gegen die Verwendung eines deutschlandweit einheitlichen Preissystems erhoben, solange dies insgesamt einer abstrakt verursachergerechten Kostenzuordnung näherungsweise gerecht wird. Windwiderstandsfläche und Montagehöhe der UKW-Antenne weisen einen solchen Kostenbezug auf, da es zwischen der für eine UKW-Abstrahlung benötigten Höhe und Statik des Antennenträgers und den mit dem Antennenträger verbundenen (Fix-)Kosten einen Zusammenhang gibt.

4 Grundmiete

Auch folgte die Beschlussabteilung dem Vortrag der DFMG, dass eine Grundgebühr zur Deckung der UKW-spezifischen Kosten an Standorten mit geringer Flächenauslastung im Rahmen der abstrahierten Preismodellierung für einen wirtschaftlichen Betrieb erforderlich sei.

An den von mehreren Radioveranstaltern genutzten Standorten (im Folgenden: Mehrfrequenzstandorte) hätte die Grundgebühr allerdings aufgrund ihrer Höhe (von bis zu rund 25.000 EUR pro Jahr) zu einem Verschluss alternativer Nachfrager führen können. Ein zum etablierten Anbieter konkurrenzfähiges Angebot hätte nur dann abgegeben werden können, wenn mehrere Radioveranstalter gleichzeitig zu einem alternativen Sendernetzbetreiber wechseln würden. Dies ist in dem jungen Markt – auch angesichts der in der Vergangenheit begrenzten Wechselbereitschaft der Radioveranstalter – eher nicht zu erwarten. Daher ging die Beschlussabteilung von einer Behinderung der Markttätigkeit der alternativen Sendernetzbetreiber aus. Da aus Sicht der Beschlussabteilung keine dem Betrag nach entsprechende Leistung und auch keine Kosteneinsparungen oder Effizienzgewinne der DFMG im Zusammenhang mit

der Grundmiete erkennbar waren, sah sie die Behinderung in vorläufiger Einschätzung als unbillig an.

Ohne diese vorläufige Rechtsauffassung zu teilen, senkte die DFMG die Grundgebühren im Vergleich zu dem von ihr zunächst verfolgten Preismodell deutlich ab. Im Rahmen eines Markttestes wiesen alternative Sendernetzbetreiber jedoch darauf hin, dass ihnen auch bei einer einheitlich auf 7.000 EUR pro Jahr abgesenkten Grundmiete ein Marktzugang an Mehrfrequenzstandorten verwehrt sei. Daraufhin änderte die DFMG die Grundgebühr so, dass nunmehr die Summe der Grundgebühren an Mehrfrequenzstandorten bei steigender Anzahl von Mietern nur mäßig ansteigt. Bei dieser Ausgestaltung knüpfen an die Grundgebühr aus Sicht der Beschlussabteilung keine Wettbewerbsbedenken mehr an.

5 Mengenrabatte

Auch die Reduzierung der Preise pro Quadratmeter verursachtem Windwiderstand in Abhängigkeit von der vom Mieter verursachten Gesamtwindwiderstandsfläche am Sendestandort erschien aus Sicht der Beschlussabteilung in ihrer konkreten Ausgestaltung dazu geeignet, an Mehrfrequenzstandorten den Marktzutritt alternativer Sendernetzbetreiber zu behindern, die eine einzelne Frequenz über eine kleinere Antenne mit typischerweise geringer Windwiderstandsfläche zu einem deutlich höheren Quadratmeterpreis abstrahlen müssten. Auch hier waren aus Sicht der Beschlussabteilung keine dem Betrag entsprechende Kosteneinsparungen oder Effizienzgewinne (etwa Skaleneffekte) der DFMG oder eine andere Rechtfertigung erkennbar, so dass auch diese Behinderung in vorläufiger Einschätzung als unbillig anzusehen war.

Ohne diese vorläufige Rechtsauffassung zu teilen, differenziert die DFMG bei der Berechnung der Preise nicht mehr nach der am Standort durch den jeweiligen Mieter verursachten Gesamtwindwiderstandsfläche durch UKW-Antennen, sondern führt einen einheitlichen Quadratmeterpreis je Höhencluster ein. Damit entfielen aus Sicht der Beschlussabteilung die vorgenannten Aspekte einer missbräuchlichen Preisstruktur.

6 Einwohnerfaktor

Die Beschlussabteilung äußerte ferner Zweifel an der vorgesehenen Preisdifferenzierung nach Anzahl der erreichbaren Einwohner. Unter Wettbewerb mit hinreichenden Wechseloptionen für Nachfrager (hier: Sendedienstleister/ mittelbar Radioveranstalter) knüpft der Preis für einen Inputfaktor (hier: Montagefläche an einem Antennenträger) typischerweise nicht an der Werthaltigkeit des Endprodukts (hier: von der Anzahl der erreichten/erreichbaren Hörer abhängende Werbeeinnahmen des privaten Radioveranstalters) an, sondern an den Kosten des Inputfaktors. Die Beschlussabteilung ging vorläufig davon aus, dass die Preisdifferenzierung nach vom Sendestandort erreichbaren Einwohnern in der vorgesehenen Höhe keine für einen Sendestandortbetreiber relevanten Kostenunterschiede abbildet. Da die Miete für Antennen-Montageflächen an reichweitenstarken Sendestandorten mit typischerweise besonders werthaltigen Frequenzen um ein Mehrfaches über dem Preis liegen sollte, zu dem DFMG ihre Leistungen an gleichartigen

Standorten mit geringer Anzahl erreichbarer Einwohner erbringen wollte, ging die Beschlussabteilung in ihrer vorläufigen Einschätzung von einer missbräuchlichen Ausbeutung der Radioveranstalter an Standorten in dicht besiedeltem Gebieten aus.

Die DFMG teilt diese vorläufige Rechtsauffassung nicht, sie verzichtete aber auf die Einführung eines Einwohner-Faktors.

7 Verdacht überhöhter Mietpreise

Schließlich ging die Beschlussabteilung in dem Verfahren der Frage nach, inwiefern die von der DFMG geforderten Preise überhöht sind. Hierzu prüfte die Beschlussabteilung Angaben der DFMG zu den Kosten und Einnahmen der Bereitstellung zum UKW-Rundfunk geeigneter hoher Antennenträger. Angesichts der oftmals anzutreffenden Mischnutzung der Sendestandorte (Mobilfunk, UKW, DVBT-2, DAB+, Richtfunk) mit den jeweils unterschiedlichen Anforderungsprofilen war hierbei insbesondere die Frage der technologie-adäquaten Zuordnung der an Sendestandorten vorherrschenden Fixkosten von Interesse. Elf Standorte in Baden-Württemberg wurden einer vertieften Prüfung unterzogen. Weder in der Zuordnung der Fixkosten noch in den Abschreibungsansätzen der DFMG ergaben die Ermittlungen jedoch konkrete Anhaltspunkte für missbräuchliches Verhalten. Der Verdacht eines Ausbeutungsmisbrauchs konnte deshalb nicht erhärtet werden.

8 Fazit

Die Bedenken in Zusammenhang mit der Preismodellstruktur konnten durch Änderungen seitens der DFMG ausgeräumt werden. Eine weitere Untersuchung der Höhe der Mietpreise hätte eine umfassende Analyse der Kosten und Erträge einer größeren Anzahl von Sendestandorten nötig gemacht. Im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens und angesichts der begrenzten Umsatzerlöse der DFMG in diesem Segment entschied sich die Beschlussabteilung, von einer solchen Untersuchung abzusehen und das Verfahren einzustellen. Für einen zeitnahen Abschluss des Verfahrens sprach auch das derzeit laufende Regulierungsverfahrens der BNetzA zu den Entgelten der MBG, in das die von der DFMG erhobenen Mietpreise als Vorleistungspreise einfließen.