

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Vorab per Telefax: (0228) 14 64 63

Bundesnetzagentur

- Beschlusskammer 3 -

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

| Ansprechpartner | E-Mail | Fax | Telefon | Datum |
|-------------------|------------|---------------|----------------|------------|
| Dr. Frederic Ufer | fu@vatm.de | 0221 37677-26 | 0221 37 677-22 | 11.03.2015 |

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Änderung der Regulierungsverfügung auf Markt 3a / Fragen im Zusammenhang mit der turnusmäßigen Überprüfung von Regulierungsverpflichtungen auf dem TAL-Zugangsmarkt, Az. BK3-15/004

Hier: Stellungnahme des VATM (enthält keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Telekom Deutschland GmbH (TDG) hat am 23.02.2015 einen Antrag auf teilweise Änderung der Regulierungsverfügungen BK3g-09/085 und BK3d-12/131 im Hinblick auf die von ihr beabsichtigte Einführung von Vectoring auch im sog. Nahbereich um die Hauptverteiler eingereicht. Mit dieser Stellungnahme wollen wir eine erste Positionierung zu diesem außerordentlich wichtigen Verfahren vornehmen. Der VATM äußert sich daher wie folgt:

Dem Antrag der TDG ist in der vorliegenden Form nicht stattzugeben. Die TDG versucht damit, ein Ausbaumonopol für Vectoring im Kernbereich der Regulierung in Deutschland, in ihren rund 8.000 zentralen Vermittlungsstellen, zu schaffen. Diese sind zu einem erheblichen Teil bereits von den Wettbewerbern mit Glasfaser erschlossen worden. Betroffen vom Antrag sind ferner rund 41.000 Kabelverzweiger (KVz) im Nahbereich, die ebenfalls zum Teil bereits von Wettbewerbern genutzt werden, vor allem aber zukünftig für den weiteren Glasfaserausbau für alle Investoren von

ganz erheblicher Bedeutung in Deutschland sind. Durch das beantragte Exklusivrecht in den Nahbereichen der Hauptverteiler (HVt) können die von der Bundesregierung avisierten Breitbandziele nicht früher oder besser erreicht werden als unter der bestehenden Regulierungssituation. Das Vorgehen der Antragstellerin zielt primär auf eine Verdrängung der Wettbewerber. Die Beschlusskammer hat mit einer denkwürdigen Entscheidung im Jahr 2013 ausgewogene Regeln für die Erschließung der KVz mit Vectoring für die Branche geschaffen. Nachdem seitens der TDG die technischen Gründe für die Nichteinbeziehung offenbar entfallen sind, erscheint es nicht nur logisch, sondern geradezu zwingend, dass diese ausgewogenen Regelungen sich nunmehr auch grundsätzlich auf die KVz im Nahbereich der HVt beziehen. Da der HVt technisch gesehen zukünftig die Funktionalität eines KVz in Bezug auf den Einsatz von Vectoring-Technologie aufweisen wird, muss hierfür dasselbe gelten.

Im Folgenden möchten wir unsere Position näher erläutern:

1. Allgemein

Die Beschlusskammer 3 hat im Jahr 2013 zum Vectoring-Antrag der TDG eine ausgewogene Entscheidung (BK3-12/131) getroffen, in der konstruktive Kritik von vielen Seiten und konkrete Verbesserungsvorschläge umfassend aufgegriffen sowie ein bemerkenswerter Lösungsweg von der Behörde gefunden wurden. Im Rahmen des damaligen Verfahrens wurde von der TDG beantragt, dass sie den Zugang zur TAL gegenüber Wettbewerbern auch einschränken darf, wenn die hochbitratige Nutzung am HVt zu einer Verminderung der mit VDSL2-Vectoring erzielbaren Datenübertragungsraten führt. Sie wollte nach eigener Aussage lediglich eine Öffnungsklausel für eine Änderung der Regelung zum HVt-Nahbereich beantragen. Die Beschlusskammer hat diesen auf den HVt-Nahbereich bezogenen Antrag abgelehnt, weil für sie die Bedingungen für eine Änderung des HVt-Nahbereichs nicht ersichtlich waren. Dabei hat sich die Behörde in ihrer Begründung maßgeblich auf Ziffer 5.1 des Prüfberichts Nr. 3 bezogen. In diesem wird geregelt, dass an KVz, die über ein maximal 550 m langes Hauptkabel am HVt angeschlossen sind, kein VDSL2 eingespeist werden darf.

In der Entscheidung der BNetzA heißt es daher auf Seite 117 (Ziffer 5.8.1.) zu recht: „Eine Beeinflussung von VDSL2-Vectoring am KVz durch die VDSL2-Nutzung einer HVt-TAL im Nahbereich kann es demnach nicht geben, weil diese im HVt-Nahbereich unzulässig ist. Insofern bedarf es erst einer Änderung der Nahbereichsregelung, ehe es zu der durch die Ziffer 3. geregelten Störung kommen kann.“ Der dieser Entscheidung zugrunde gelegte Prüfbericht sollte sich in der Zwischenzeit nicht geändert haben.

Insofern ist bereits daran zu denken, dass für den vorliegenden Antrag das Sachbescheidungsinteresse fehlt, da erst in der letzten Entscheidung der BNetzA für den HVt-Nahbereich Entsprechendes festgestellt wurde. Anderenfalls hätten keine Gründe dagegen gesprochen, das ausgewogene Vectoring-Regime auch auf den HVt-Nahbereich zu erstrecken. Die technischen Gründe des Prüfberichts Nr. 7 haben verhindert, dass die gleichen wettbewerbssichernden Regeln, die im Bereich der Fernbereich-KVz zum Einsatz kommen, auch flächendeckend für den gesamten KVz-Bestand Anwendung finden. Es verwundert sehr, dass anderthalb Jahre nach der ersten Entscheidung diese technischen Gründe nach Auffassung der TDG nicht mehr gelten und die Nutzung der KVz im HVt-Nahbereich nun unter völlig anderen Regeln erfolgen soll, als diejenigen im HVt-Fernbereich.

Diesem nur kurzen Zeitraum seit der letzten Entscheidung begegnen auch deswegen Bedenken, weil die ordentliche Überprüfung der Marktdefinitions- und Analyseergebnisse sowie der Regulierungsverfügung im Abstand von drei Jahren erfolgen soll, vgl. § 14 Abs. 2 TKG. Den Unternehmen soll durch die Regelüberprüfung die notwendige Planungs- und Rechtssicherheit und damit Investitionsanreize gegeben werden. Dies gilt sowohl für die TDG als auch für deren Wettbewerber. Gerade im Hinblick auf die durchaus gravierenden Änderungen des Regulierungsregimes durch die erste Vectoring-Entscheidung und die im Vorfeld der Entscheidung feststellbare Verunsicherung der Investoren ist eine solche Regulierungsverlässlichkeit von besonderer Bedeutung für das Investitionsklima. Erneut versucht die TDG mit einem einschneidenden Regulierungsantrag diese Rechts- und Planungssicherheit zu erschüttern.

Bereits im Verfahren BK3-12/131 ist der Versuch der TDG vor dem Regulierer gescheitert, mit einem Exklusiv-Ausbau den alternativen Netzbetreibern elementare Wettbewerbsmöglichkeiten zu nehmen. Der Umfang der behördlichen Korrekturen an dem ursprünglichen Antrag der TDG zeigt, wie weit dieser die marktlichen Anforderungen verfehlt hatte. Es war offenkundig, dass der Antrag allein von strategischem Kalkül getragen war, um die Wettbewerbssituation entscheidend zu schwächen. Dass diese Strategie nun erneut und mit dem Wissen um die Vectoring-Entscheidung der BNetzA aus dem Jahr 2013 verfolgt wird, enttäuscht auch vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich ins Leben gerufenen Netzallianz Digitales Deutschland unter Bundesminister Alexander Dobrindt.

Darin haben sich investitions- und innovationswillige Telekommunikations- und Netzunternehmen verpflichtet, gemeinsam am Ziel der Bundesregierung mitzuarbeiten, bis zum Jahr 2018 in Deutschland eine flächendeckende Breitbandversorgung von mindestens 50 Mbit/s zu schaffen. Das Kursbuch, die "Meilensteine für die Netzallianz" und die Übereinkunft, gemeinsam zu der Verantwortung für ein digitales Deutschland zu stehen, werden durch einen solch durchschaubaren Antrag konterkariert.

2. Die Bedeutung der Zugangsregulierung am Hauptverteiler

Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes wurde eingeläutet durch den regulierten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung („TAL“) am Hauptverteiler („HVt“). Der Zugang an den knapp 8.000 Vermittlungsstellen der TDG war die Initialzündung zu einem wettbewerbsorientierten Markt mit vielen Anbietern. Durch die Zugangsverpflichtung des marktmächtigen Unternehmens und die Erschließung der HVt wurden Wettbewerber in die Lage versetzt, flächendeckende Netzstrukturen zu entwickeln und ihren Kunden eigene, von der TDG unabhängige Angebote zu unterbreiten. Stadtnetzbetreiber sind durch das gezielte Anmieten bestimmter Anschlussleitungen in der Lage, ihre eigenen Übertragungskapazitäten flexibel zu ergänzen und ihren Aktionsradius auf Umlandgemeinden auszudehnen.

Auch heute noch ist die Zugangsgewährung an den Netzelementen der TDG das zentrale Instrument zur Förderung und Gewährleistung des Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. Hieran hat sich auch nichts dadurch geändert, dass von alternativen Netzbetreibern der Aufbau eigener Infrastrukturen vorangetrieben wurde. Nach wie vor sind die Wettbewerber der TDG in erheblichem Maße auf Zugangsleistungen der TDG angewiesen. Durch die Entwicklungen seit Beginn der Liberalisierung haben sich lediglich die Akzente der Zugangsregulierung verschoben. Stand am Anfang der Zugang zu den HVt im Mittelpunkt der Ausbaustrategien, so hat in den vergangenen Jahren der Aspekt des Zugangs an den weiter von den Vermittlungsstellen entfernt liegenden Netzknotenpunkten an Bedeutung für den flächendeckenden Breitbandausbau gewonnen.

Auch wenn zwischenzeitlich weitere Vorleistungsangebote wie Bitstrom an erheblicher Bedeutung gewonnen haben, bleibt der Zugang zur TAL die zentrale Vorleistung für die Wettbewerber der TDG. Alle anderen neu hinzugekommenen Vorleistungsprodukte werden auf einer der physikalischen Entbündelung nachgelagerten Wertschöpfungsebene erbracht. Die damit verbundene Einschränkung der Wertschöpfungstiefe und die geringere Flexibilität bei der Gestaltung und Bepreisung der Produkte sind der Grund für die besondere Bedeutung des entbündelten TAL-Zugangs. Bitstrom hat es den Wettbewerbern bislang nicht ermöglicht, mit der Betroffenen einen Wettbewerb auf Augenhöhe im Hinblick auf Preis, Leistung und Produktinnovation zu führen.

3. Vectoring im HVt-Nahbereich

Bisher wird der Zugang zur entbündelten TAL am HVt – auch für VDSL – uneingeschränkt durch die Regulierungsverfügung BK3g-09/085 gewährt. Die durch die „Vectoring“-Verfügung BK3-12/131 vorgenommene Einschränkung betraf insofern nur den Zugang zur TAL am KVz. Die Beschlusskammer hat bereits in der Regulierungsverfügung BK3-12/131 den Einsatz von Vectoring an KVz im HVt-Nahbereich unter Verweis auf den Prüfbericht der Nr. 3 Version 7.0 Ziffer 5.1 abgelehnt.

Der Prüfbericht untersagt allen Anbietern den Einsatz von VDSL2 an KVz, die im Umkreis von maximal 550 Metern um den HVT angeschlossen sind. Diese Einschränkung soll mit dem vorliegenden Antrag aufgehoben werden, um der TDG dort den Einsatz von Vectoring zu ermöglichen. Dazu verlangt die TDG die Aufhebung des Zugangsanspruchs zur TAL, ergänzt um eine Kündigungsmöglichkeit für bereits am HVT mit der TDG kollokierte Zugangsnachfrager. Das Begehren würde dazu führen, dass Wettbewerber im Gegensatz zur TDG weder KVz im Nahbereich erschließen, noch den Zugang zur TAL am HVT für den Einsatz von VDSL nutzen können.

Diese Wettbewerbseinschränkungen stehen in keinem Verhältnis zu den für die von der Antragstellerin vorgebrachten Vorteilen für einen forcierten Breitbandausbaus. Die mit dem Antrag öffentlichkeitswirksam in Aussicht gestellte Verbesserung einer flächendeckenden Breitbandversorgung findet nicht in den überwiegend bevölkerungsreichen und in der Regel bereits bestens versorgten Ausbaugebieten rund um die Hauptverteiler statt.

a. Regulierungsermessen im Rahmen des § 21 TKG

Sollte der Antrag von der Beschlusskammer als zulässig erachtet werden, so ergeben sich jedenfalls ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Begründetheit. Im Mittelpunkt steht dabei die Ausübung des Regulierungsermessens. § 21 Abs. 1 TKG ermächtigt die BNetzA, Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze mit Zugangsgewährungspflichten zu belegen, wenn diese über beträchtliche Marktmacht verfügen. Diese Voraussetzung ist im Fall der TDG und dem hier maßgeblichen Markt 4/3a unstrittig gegeben. Im Gesetz selbst findet sich eine Präferenz zugunsten der vollständigen Entbündelung, weswegen das Regulierungsermessen in diese Richtung bereits vorstrukturiert ist. Die vollständige Entbündelung zur TAL ist damit der behördlich anzuordnende Regelfall von dem nur unter sehr engen Voraussetzungen abzuweichen ist. Eine nachträgliche Beschränkung einer bereits nach § 21 TKG auferlegten Zugangsverpflichtung kann nur dann erfolgen, wenn entweder die Voraussetzungen des § 21 TKG nicht mehr vorliegen oder das von der BNetzA auszuübende Regulierungsermessen ein anderes Ergebnis rechtfertigt. In der Regulierungsverfügung BK3-12/131 wurde dargelegt, dass Nachfrager nicht darauf vertrauen können, dass ein Zugangsrecht unwiderruflich eingeräumt wird.

Gleichzeitig wurde die nachträgliche Zugangsverweigerung insofern äußerst kritisch bewertet, als dass das Vertrauen in das Zugangsregime erheblich erschüttert wird. Eine nachträgliche Zugangsbeschränkung kann und darf nur dann erfolgen, wenn sie besser geeignet ist, die Regulierungsziele zu verwirklichen.

Der Zugang zur TAL am HVt dürfte nur dann nachträglich entzogen werden, wenn eine Abwägung der in Betracht zu ziehenden Regulierungsziele und -interessen zu dem Ergebnis kommt, dass der begehrten Exklusivität der TDG im HVt-Nahbereich insoweit der Vorrang einzuräumen ist. Bei der Auferlegung und Beibehaltung bzw. der Einschränkung und Rücknahme von Zugangsverpflichtungen hat die Beschlusskammer die in § 2 Abs. 2 TKG niedergelegten Regulierungsziele zu berücksichtigen.

- **Verbraucher- und Nutzerinteresse, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG**

Hinsichtlich der Erreichung des ersten Regulierungsziels in § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG bringt die TDG vor, dass das Verbraucherinteresse das Interesse der Nachfrager an der Aufrechterhaltung der Zugangspflichten überwiege. Der Bandbreitenbedarf könne selbst durch VDSL nicht mehr gedeckt werden und der Einsatz von Vectoring im Nahbereich liege daher im Interesse der Verbraucher.

In den durch den Antrag weit überwiegend betroffenen Ballungsgebieten haben die Verbraucher bereits die Möglichkeit, sich bei DSL-basierten Angeboten über VDSL2 am HVt mit hohen Bandbreiten zu versorgen. Zudem besteht häufig die Möglichkeit, auf die hochbitratigen Angebote der Kabelnetzbetreiber und lokaler Glasfasernetz-Betreiber zurückzugreifen. Bei den Gebieten rund um die HVt der TDG handelt es sich überwiegend um lukrative Ausbaubereiche, in denen der Infrastrukturwettbewerb zu Anbietervielfalt und ausreichend verfügbarer Bandbreite geführt hat. Im Gegensatz dazu bringt die Aufrüstung der HVt-Nahbereiche nur einen vergleichsweise zu vernachlässigenden Mehrwert für ländliche Gebiete, die unter dem Aspekt des flächendeckenden Breitbandausbaus einer Ertüchtigung mit hochbitratigen Anschluss Technologien viel eher bedürfen.

Der Bedarf für VDSL wird von der Antragstellerin einerseits damit begründet, hierdurch neue „datenhungrige“ Anwendungen zu ermöglichen. Hinsichtlich des unterstellten Bandbreitenbedarfs der Kunden im HVt-Nahbereich ergeben sich aber Bedenken aus der – für den Fall eines erfolgreichen Antrags – folgenden Zwangsmigration der Wettbewerber allein auf Bitstrom-Angebote (Layer 2).

Denn andererseits bietet die TDG in ihren Bitstrom-Verträgen lediglich ein begrenztes Inklusiv-Volumen hinsichtlich der zu verbrauchenden Datenmenge an. Jedes weitere Gigabyte darüber hinaus kostet die Vorleistungsnachfrager zusätzliches Geld. Diese signifikanten Kosten für zusätzlichen Datenverkehr werden die Anbieter zur Datendrosselung zwingen, um die „datenhungrigen“ Anwendungen auszubremsen. Diese Entwicklung ist sicher nicht im Interesse der Verbraucher und Nutzer. Eine solche Limitierung besteht beim entbündelten Zugang nicht, woraus sich einer der wesentlichen Vorteile dieser Zugangsvariante ergibt. An dieser Stelle sei auf den früheren Plan der TDG hingewiesen, ebenfalls eine Datendrosselung im Festnetz einzuführen („Drosselkom“). Das Vorhaben wurde lediglich aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks und der entstandenen Öffentlichkeitswirkung fallengelassen. Die Wholesale-Wettbewerber der TDG, die selbst VDSL aus dem KVz heraus anbieten (angeboten haben), lassen ein deutlich höheres Inklusiv-Volumen zu. Zudem kostet beim (Wholesale-) Wettbewerb zusätzlicher Datenverkehr nur einen Bruchteil im Vergleich zur TDG. Fällt dieser Infrastrukturwettbewerb weg, so wird dies unweigerlich das Ende der ungedrosselten DSL-Flat bedeuten.

Aus Sicht der Nachfrager ist anzumerken, dass der Bezug von VDSL von der TDG deutlich mehr kostet, als der Bezug von HVt-basierten VDSL von alternativen Anbietern. In der Konsequenz sind – insbesondere bei fehlendem Zugriff auf das Kontingentmodell – signifikante Preiserhöhungen erforderlich, um die Mehrkosten beim Bezug von der TDG zu kompensieren. Während die gut verdienende Mittelschicht ohne Zweifel auch bereit ist, diese an sie weiterzugebenden Mehrkosten zu tragen, werden breite Bevölkerungsschichten aus wirtschaftlichen Gründen auf den VDSL Zugang verzichten. Dies wird sicher auch dazu führen, dass Kunden, die heute bereits HVt-VDSL auf Basis eines Wettbewerberangebots nutzen, ein Downgrade zum günstigeren ADSL wünschen.

Der Begriff des Nutzers erstreckt sich auch auf juristische Personen (§ 3 Nr. 14 TKG). Zu berücksichtigen ist daher, dass ebenso Geschäftskunden ein spezifisches Nutzerinteresse haben. Dieses konkretisiert sich durch das für dieses Segment übliche Bedürfnis, aus Gründen der Redundanz mehrere TK-Anbieter parallel nutzen zu können, um sich gegen den Ausfall einer technischen Plattform eines Anbieters abzusichern.

Das als Ersatz für den Wegfall der physikalischen Entbündelung angebotene Bitstrom-Produkt auf Layer 2 ist zudem auf die Anforderungen des Privatkundensegments zugeschnitten und nicht für eine Versorgung von Geschäftskunden geeignet. Damit sind nicht nur die Interessen der Geschäftskundenanbieter aus dem Telekommunikationsmarkt gefährdet, sondern auch die der eigentlichen Geschäftskunden, die ein Interesse an einem attraktiven Wettbewerberumfeld auch im Nahbereich der Hauptverteiler haben.

Das Interesse der Antragstellerin zielt vielmehr darauf ab, mit den sie unter Druck setzenden Angeboten der Kabelnetzbetreiber konkurrieren zu können. Dieser Infrastrukturwettbewerb wirkt sich zwar zugunsten der Verbraucher positiv aus. Die vorteilhaften Effekte des Infrastrukturwettbewerbs sind aber bereits mit dem bestehenden Regulierungsregime und dem Status quo eingetreten. Vielmehr liegt es gerade nicht im Verbraucherinteresse, wenn durch den Wegfall des VDSL-Zugangs die bislang auf der Basis eines entbündelten Zugangs realisierten Angebote anderer Unternehmen nicht mehr zu nutzen wären. Das als Ausgleich für den Wegfall der Entbündelung von der Antragstellerin in Aussicht gestellte Bitstromangebot ist eben nicht geeignet, den entbündelten Zugang zur TAL funktional gleichwertig zu ersetzen (hierzu siehe nächster Punkt).

- **Gewährleistung von chancengleichem Wettbewerb und Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte, § 2 Abs. 2 Nr. 2, § 2 Abs. 3 Nr. 2, 4 Satz 2**

Wesentliches Regulierungsziel ist es, chancengleichen Wettbewerb und nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte zu schaffen. Die TDG argumentiert, dass das mit dem Vectoring-Ausbau verbundene Bitstrom-Vorleistungsprodukt auch im Interesse der Nachfrager und damit wettbewerbsfördernd sei.

Durch ein Layer-2-basiertes Vorleistungsprodukt könnten auch die bislang nur VDSL am HVt anbietenden Wettbewerber besser mit den Angeboten der Kabelnetzbetreiber konkurrieren. Das in Aussicht gestellte Bitstromangebot ist jedoch kein Ersatz für den entbündelten Zugang zur TAL. Dieser bietet den Nachfragern einen deutlich größeren Spielraum zur Entwicklung eigener Angebote und Innovationen.

Zudem ist das als Ersatz für den Wegfall des TAL-Zugangs vorgesehene Layer 2-Bitstromangebot Gegenstand eines gerade eingeleiteten Überprüfungsverfahrens (BK3-14/114) und somit durch die Beschlusskammer noch nicht auf Rechtmäßigkeit und Geeignetheit überprüft worden. Die TDG beabsichtigt also weder gegenüber den aus dem HVt verdrängten Zugangsnachfragern das Angebot eines VULA-Produkts noch eines dem VULA unterlegenen KVz-Alternativ-Produkts analog zur Entscheidung BK3-12/131. Aufgrund der Erkenntnisse aus dem ersten Vectoring-Beschluss wäre mindestens ein sogenanntes HVt-Alternativprodukt zu erwarten gewesen, das dem KVz-Alternativprodukt entspricht. Die der überarbeiteten EU-Märkteempfehlung zu entnehmenden und noch weitergehenden Anforderungen der EU-Kommission an ein den Wegfall der physikalischen Entbündelung kompensierendes Ersatzprodukt (VULA) werden erst Recht nicht mit dem avisierten Bitstrom-Angebot der TDG zu erfüllen sein. Hinsichtlich der Anforderungen an die funktionale Austauschbarkeit eines Alternativprodukts zur physikalischen Entbündelung verweisen wir auf die Ausführungen in der Stellungnahme des VATM im Verfahren BK1-12/003 (Markt 3a).

Die TDG ist der Auffassung, dass das Regulierungsziel des chancengleichen Wettbewerbs und der Schaffung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte durch die Einschränkung des Zugangsrechtes nur geringfügig beeinträchtigt werde. Der Antrag geht jedoch noch weit über die bereits behördlich festgestellte und letztlich gebilligte Einschränkung des Zugangsrechtes am KVz im Verfahren BK 3d-12/131 hinaus. Das dort den Wettbewerbern zugestandene Recht zur eigenständigen Erschließung mit VDSL-Vectoring ist in dem nun vorliegenden Antrag nicht vorgesehen. Für den Fall, dass ausschließlich die TDG ein Exklusivrecht an der Erschließung der KVz im Nahbereich eingeräumt bekäme, wären die Wettbewerber daran gehindert, mit eigenen über diesen Zugang realisierten Endkundenangeboten in den Wettbewerb mit der TDG zu treten.

Ein solches Exklusivrecht wäre insbesondere für diejenigen Wettbewerbsunternehmen misslich, die in dem jeweiligen Ortsnetzbereich bereits andere KVz mit Vectoring erschlossen haben und von der Komplementierung ihres Ausbaugesbietes nun abgehalten werden. Ausweislich der Antragsschrift beträfe die Einschränkung der wettbewerblichen HVt-Erschließung ein gerade wachsendes Geschäftsmodell. So hat sich die Zahl der VDSL-Zugänge, die am HVt von Wettbewerbern genutzt werden, seit dem Jahr 2013 verdoppelt (!). Offensichtlich handelt es sich in den Gebieten um die HVt um einen besonders wettbewerblichen Bereich, der nun von der TDG durch ihren Antrag hiervon befreit werden soll.

Das Exklusivrecht hätte auch Auswirkungen auf die in der Regulierungsverfügung BK3-12/131 im Konfliktfall vorgesehene Bedingung, mehr KVz im Gebiet der zugehörigen Ortskennzahl erschlossen haben zu müssen als ein anderer Anbieter. Ihr stünde damit eine verlockende Möglichkeit offen, andere Anbieter noch nachträglich aus den KVz zu verdrängen, die nicht im HVt-Nahbereich liegen.

Ein Alleinstellungsmerkmal beim Ausbau der KVz im HVt-Nahbereich würde den durch die Regulierungsverfügung BK3-12/131 geschaffenen Wettbewerb um die restlichen KVz nachträglich entwerten. Damit würde die nun akzeptierte Form der Planungssicherheit für Investoren wieder entfallen und der Verdienst der ersten Vectoring-Entscheidung in Frage gestellt. Die Förderung des Ziels zur Schaffung chancengleichen Wettbewerbs würde jedenfalls nicht erreicht. Auch unter dem Gesichtspunkt der Vorhersehbarkeit der Regulierung stellt sich die Frage, wieso nach anderthalb Jahren diese Entscheidung wieder modifiziert und einschneidende Zugangsbeschränkungen an Ersatzangebote geknüpft werden sollen, deren Ausgestaltung noch gar nicht fixiert ist.

Dem Regulierungsziel der Gewährleistung von chancengleichem Wettbewerb und der Förderung von nachhaltig wettbewerbsorientierten Märkten dient der Antrag der TDG somit keinesfalls.

- **Infrastrukturinvestitionen und Innovation, § 1, § 2 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 Nr. 4**

Im Mittelpunkt der Antragsbegründung steht dessen Beitrag zur Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung und der Umsetzung der Digitalen Agenda. Mit der Vectoring-Erschließung aller KVz im HVt-Nahbereich ermögliche man wesentlich die flächendeckende Versorgung mit mindestens 50 Mbit/s. Die beanspruchte Exklusivität im HVt-Nahbereich begründet die TDG mit dem notwendigen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und unwirtschaftlichen HVt-Nahbereichen. Allerdings ist zu vermuten, dass in den meisten ländlichen Regionen aufgrund fehlender oder kaum vorhandener KVz im HVt-Nahbereich kein sinnvoller Einsatz von Vectoring möglich ist.

Nur etwa 16 Prozent der KVz im HVt-Nahbereich befinden sich in ländlichen Gebieten, wobei aufgrund der Leitungslängen viele dieser KVz gar nicht erst sinnvoll mit VDSL-Vectoring anschließbar wären. Infrastrukturinvestitionen in breitbandig bislang unterversorgten Gegenden würden mit diesem Antrag erst gar nicht in einem signifikanten Rahmen ausgelöst werden. In den primär in Betracht kommenden städtischen Gebieten sind die Infrastrukturinvestitionen zwar ökonomisch sehr effizient, diese Investition dient aber nicht der Erreichung der Ziele der Breitbandstrategie, weil eine entsprechende Versorgung aufgrund bestehenden Infrastrukturwettbewerbs bereits vorhanden ist.

Zu bedenken sind auch wesentliche, negative Auswirkungen auf das Gebiet der Nahbereiche im Hinblick auf einen wünschenswerten Ausbau mit der höherwertigeren FTTB/FTTH-Technologie. Die exklusive Nutzung mit VDSL-Vectoring durch die TDG hätte zur Folge, dass kaum wirtschaftliche Anreize für einen FTTB/FTTH-Ausbau sowohl durch die Antragstellerin als auch durch Wettbewerber bestehen. Alternative Anbieter werden von einer entsprechenden Investition absehen, wenn sich aufgrund des Vectoring-Angebotes der TDG nicht ausreichend eigene Kunden zur Amortisierung gewinnen lassen. Zu berücksichtigen ist auch, dass das von Wettbewerberseite für die Refinanzierung der teuren FTTB/H-Glasfasernetze geforderte „Wholebuy“ (TDG als Vorleistungseinkäufer) durch die TDG wohl dauerhaft keine Chance mehr hätte.

Die Antragstellerin würde dann sicher kein entsprechendes Vorleistungsprodukt eines FTTB/FTTH-Anbieters nutzen. Der Antrag hätte also signifikant negative Auswirkungen auf den weiteren wettbewerblichen FTTB/H-Glasfaserausbau. Aus einer regulatorischen Einschränkung der Zugangsgewährung sollte keinesfalls eine Beeinträchtigung des zukunftsgerichteten NGA-Ausbaus resultieren.

Die TDG möchte – im Gegensatz zu dem Antrag im Vectoring-Verfahren Bk3-12/131 – ihr Begehren auch als Investitionszusage für den vollständigen Ausbau aller Nahbereichs-KVz verstanden wissen. Die Billigung des Antrags ließe sich mit der aufschiebenden Bedingung der vollständigen Einlösung dieser Investitionszusage verbinden. Aus dem Antragstext geht eine solch weitgehende Zusage jedoch nicht hervor. Vielmehr könnte die TDG selektiv den Zugang ohne eigene Erschließung aller Nahbereiche verweigern. Die TDG beruft sich darauf, dass ihre Investitionssicherheit nicht gewährleistet wäre, wenn andere Wettbewerber ein Ausbaurecht hinsichtlich der KVz im HVt-Nahbereich hätten.

Als Konsequenz müsste die TDG sich in diesem Fall auf die wirtschaftlich attraktiven Standpunkte beschränken. Aufgrund der nur geringen Anzahl von KVz im Bereich ländlich gelegener HVt trägt dieses Argument jedoch nicht. Der Wegfall des Zugangs zur HVt-TAL hätte zudem zur Folge, dass bereits getätigte Investitionen von Wettbewerbern am HVt ins Leere laufen und finanziell entwertet würden. Der Investitionsschutz für Wettbewerber ist also ebenfalls von der Beschlusskammer zu berücksichtigen, insbesondere wenn man bedenkt, dass sich die Investitionen am HVt in 2013 verdoppelt haben und auch weiter ansteigen. Mitunter wurden Investitionen also erst kürzlich im Vertrauen auf die Regulierungsbeständigkeit getätigt und sind bei weitem nicht amortisiert. Es würde die Möglichkeit zum Angebot von VDSL direkt am HVt langfristig verbaut, ein offensichtlich funktionsfähiges Wettbewerbsmodell beseitigt und zukünftige Investitionen abgeschnitten.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin in der Vergangenheit bereits mehrfach regulatorische Erleichterungen durch die Zusage umfassender Investitionen in den Breitbandausbau eingefordert hat. Diese Investitionszusagen wurden im Vorfeld von Regulierungsentscheidungen immer öffentlichkeitswirksam in den Medien und gegenüber der Politik getätigt, um den Druck auf die Entscheidungsträger in der Behörde aufzubauen. Als Beispiel sei nur darauf zu verweisen, dass die TDG auf einem ihrer Investorentage Anfang 2010 angekündigte, 10 Prozent der 40 Millionen Haushalte in Deutschland bis Ende 2012 mit Glasfaseranschlüssen auf Basis FTTB/FTTH zu erschließen. Wenig später – nach der Entscheidung des Regulierers – wurde diese Ankündigung auf lediglich 160.000 Haushalte bis Ende 2011 und lediglich weitere 100.000 Anschlüsse im Folgejahr korrigiert. Als Grund wurde auch auf die Regulierung des Unternehmens verwiesen, die weitergehende Investitionen nicht zulasse. Es ist also für die Antragstellerin ein leichtes, vollmundige Investitionszusagen auszusprechen und sich im Nachhinein von diesen zu distanzieren.

Unter den genannten Aspekt lässt sich dem Antrag kein Vorteil für notwendige Infrastrukturinvestitionen oder Innovationen entnehmen.

- **Entwicklung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 3)**

Die TDG argumentiert weiterhin, dass es zur Entwicklung des Binnenmarktes und korrespondierender Ziele, wie Entwicklung von Industrie 4.0 im Gemeinschaftsraum, notwendig sei, um den flächendeckenden Einsatz von Vectoring zu ermöglichen. Allerdings kommt es für den Erfolg des Internets der Dinge und Industrie 4.0 nicht auf möglichst hohe Bandbreiten, sondern auf Qualitätsparameter wie die Verfügbarkeit und niedrige Entstörzeiten an. Die Beseitigung der im Bereich Quality-of-Service bestehenden Defizite würde also einen weit- aus effektiveren Beitrag bei der Fortentwicklung der angesprochenen Ziele leisten. Von der TDG wird hier lediglich versucht, mit dem Antrag und der vermeintlich mit ihm zu erreichendes Ziels alle aktuellen Entwicklungen der Digitalisierung in Zusammenhang zu bringen.

b. Bewertung des Antrags im Hinblick auf die Erreichung der Regulierungsziele

Im Ergebnis ist kein zu berücksichtigendes besonderes Interesse der TDG an einer Einschränkung oder Rücknahme des entbündelten TAL-Zugangs am HVt und einem Exklusivrecht zum weiteren Ausbau im Nahbereich feststellbar. Die oben angesprochenen Regulierungsziele des TKG werden durch den Antrag in keinsten Weise gefördert. Vielmehr ergeben sich bei näherer Betrachtung zahlreiche Nachteile für die Erreichung der in § 2 TKG vorgesehenen Regulierungsziele. Die Verfügbarkeit des entbündelten Zugangs ist Voraussetzung für leistungsfähige und innovative Wettbewerberprodukte auf einer angemessenen Wertschöpfungsstufe. Dies gilt insbesondere, solange kein adäquates Ersatzprodukt (VULA) für den Wegfall der physikalischen Entbündelung in Aussicht steht. Von daher ist durch den Antrag auch kein Mehrwert für die Verbraucher- und Nutzerinteressen festzustellen. Die mit dem Beschluss BK3-12/131 geschaffene Investitions- und Planungssicherheit sollte mindestens für die Dauer der Regelüberprüfungsfrist von drei Jahren aufrecht gehalten werden, um eine Wiederholung des im Jahr 2013 feststellbaren Investitionsvakuums zu vermeiden.

4. Gesamtergebnis

Der Antrag ist sowohl unzulässig als auch unbegründet und damit abzulehnen. Die Ziele der Breitbandstrategie der Bundesregierung werden bei Stattgabe des Antrages nicht besser oder früher verwirklicht als unter dem aktuellen Zugangsregime. Tatsächlich ergeben sich aus dem Antrag massive Nachteile für die Wettbewerber, deren getätigte Investitionen in den HVt-Ausbau entwertet werden und denen die Möglichkeit genommen wird, den Kunden auf Basis des entbündelten Zugangs eigene hochwertige Angebote zu unterbreiten. Es gibt keinerlei Anzeichen, dass für den Nahbereich eine andere Abwägung zum Tragen kommen könnte, als für den übrigen KVz- und damit Glasfaserausbau in Deutschland. Die Auswirkungen sind bei diesem Antrag sogar bedeutend größer und gehen weit über den vordergründig beantragten Regelungsbereich hinaus. Würden im Nahbereich nicht die gleichen Investitionsmöglichkeiten für alle Investoren gelten, wäre der gesamte KVz-Ausbau gefährdet und damit die bereits getroffene Entscheidung zu Vectoring selbst.

Durch eine Herauslösung eines zentralen Ausbaubereiches entfielen die Möglichkeiten zur Umsetzung eines technisch und wirtschaftlich sinnvollen Gesamtkonzeptes. Investitionen auf Entbündelungsbasis, isoliert außerhalb des Nahbereiches, machen dann keinerlei Sinn mehr und zerstören nicht nur zukünftige Investitionsmöglichkeiten, sondern entwerten bestehende Glasfaserinvestitionen

Sollte die Behörde dem Antrag in der vorliegenden Form folgen, wird einer der bislang gravierendsten Einschnitte in das bestehende Zugangsregime, das bestehende Wettbewerbsniveau und das Investitionsklima in Deutschland gebilligt. Wir vertrauen insofern auf die von der Beschlusskammer bereits unter Beweis gestellte Weitsicht bei der Bewertung und Bescheidung des vorliegenden Antrags.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Leiter Recht und Regulierung