

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	02.04.2015

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

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Nachgang zur öffentlich mündlichen Verhandlung vom 13.03.2015 möchten wir uns zunächst für die außerordentlich gut strukturierte und geführte Sitzung in Ihrem Haus bedanken und gerne aufbauend auf den umfangreichen Argumenten unserer ersten Stellungnahme ergänzend Stellung beziehen. Dabei halten wir an unseren inhaltlichen Ausführungen hinsichtlich der fehlenden Zulässigkeit und Begründetheit des Antrags sowie in Konsequenz an unserer Forderung fest, dass dem Antrag der Telekom Deutschland GmbH („TDG“) nicht stattzugeben und dieser von der Beschlusskammer abzulehnen ist.

Im Nachfolgenden möchten wir gerne noch einmal einige der auch in der Verhandlung angesprochenen Punkte aufgreifen.

I. Investitionszusage gegen Exklusivität

Die von der TDG angebotene „Investitionszusage“ geht einher mit einer der bislang gravierendsten Angriffe auf das Wettbewerbsniveau in der Telekommunikationsbranche. Er beruht auf der für die Investitionszusage im Gegenzug durch die Antragstellerin eingeforderte Exklusivität des Infrastrukturausbaus in den Nahbereichen der Hauptverteiler („HVT“). Diese sollen nun zwar auch mit mehr Bandbreite versorgt werden, die Ertüchtigung mit Vectoring auf über 100 Mbit/s setzt aber nach Angaben der Telekom in der Regel bei bereits häufig erreichbaren 50 Mbit/s auf. Um dieses Ziel zu erreichen ist die Einräumung einer **Exklusivität weder gerechtfertigt noch erforderlich, sie gefährdet sogar den gesamten Ausbau**. Die TDG hat weder schriftsätzlich noch in der öffentlich mündlichen Verhandlung vom 13.03.2015 eine fundierte Begründung geliefert, warum diese Exklusivität im Gegensatz zum Vectoring I-Regime an den Kabelverzweigern („KVz“) im Fernbereich erforderlich sein soll. Auch das vorgetragene Argument, dass die Erschließung ländlicher KVz durch die Erschließung derjenigen in Ballungszentren einhergehen muss, lässt jede sachliche Begründung vermissen.

Anstatt den Fokus aller investierenden Unternehmen – gemeinsam verabredet in der Netzallianz – auf die Versorgung der schwer erreichbaren und schlecht versorgten Gebiete zu legen, suggeriert die TDG, dass es nun sinnvoll sein könnte, zuerst die Rosinen zu verteilen und dies sogar exklusiv allein an sie selbst. Sobald bundesweit der „Nahbereich“ von nur rund 500 Metern um die HVt herum exklusiv von der TDG versorgt werden dürfte, hätte dies den größtmöglichen Schaden für alle alternativen Ausbaustrategien zur Folge. Bei antragsgemäßer Genehmigung von Exklusivität würde Wettbewerbsunternehmen der Zugang zum Nahbereichs-KVz verwehrt und damit ein Monopol der TDG manifestiert.

Die von der Telekom geplante alleinige Versorgung der 8000 HVt-Nahbereiche führt dazu, dass in Deutschland eine dicht besiedelte Fläche von 16.000 km² dem Wettbewerb nicht mehr zur Verfügung steht. Dies entspricht ungefähr der Fläche Schleswig-Holsteins oder Thüringens.

Das Herausschneiden der zentralen Bereiche selbst in Kleinstädten und Dorflagen bedeutet auch außerhalb des Nahbereichs das Aus oder die weitgehende Unwirtschaftlichkeit für:

- private TK-Anbieter und Investoren,
- Unternehmungen der Stadtwerke,
- regionale und kommunale Betreibermodelle,
- die weitere – dringend erforderliche – Aufrüstung auf FTTB/H im nächsten Schritt bzw. im Hinblick auf eine nachhaltige Breitbandstrategie über das Jahr 2018 hinaus.

Schon bestehende und von den Wettbewerbern errichtete massive Glasfaserstrukturen werden entwertet oder von der TDG überbaut. Betroffen sind:

- Mehr als **eine Millionen** bereits unter allergrößtem Investitions-Einsatz ausgebaute **FTTB/H-Anschlussleitungen**, die sofort zur Verfügung stehen und trotzdem nicht von der TDG als bestmögliche Vorleistung genutzt, sondern mit schlechterer Technik überbaut werden sollen. Wo die Wettbewerber bauen, könnte und sollte die Telekom – vice versa – Bitstrom einkaufen („Wholebuy“), damit die Auslastung aller neuen Netze erhöht werden kann. Bei einer verstärkten Wholebuy-Tätigkeit der TDG könnten die Investitionen von Kommunen oder alternativen Investoren in passive Anschlussnetze generell verstärkt werden. Dies würde aber das Ziel der TDG, möglichst viele Gebiete über Vectoring- und nun auch aktuell im Nahbereich – exklusiv zu erschließen, konterkarieren. Die TDG hat offenkundig kein Interesse daran, ihre Systeme auf eine Wholebuy-Fähigkeit umzustellen, sondern vielmehr daran, dass alle Marktakteure ihre Vorleistungen exklusiv bei ihr beziehen.
- **Zehntausende KVz im ländlichen Bereich**, deren isolierter Betrieb nach Herauslösung des Nahbereichs durch eine Exklusiv-Lösung nicht mehr sinnvoll ist. Dies ist auch im Hinblick auf die in der Regulierungsverfügung BK3-12/131 festgelegte Bedingung kritisch, nach der für den Einsatz von Vectoring von dem begehrenden Anbieter die überwiegende Anzahl von KVz im Bereich der Ortskennzahl erschlossen sein muss.

Mit einem Exklusivzugriff auf die Nahbereiche wären schlagartig auch viele Ausbauszenarien im ländlichen Bereich zulasten der Wettbewerber negativ betroffen. Dieses Bedrohungsszenario für den bundesweiten Ausbau über die Nahbereiche hinaus muss unbedingt in die Erwägungen der Beschlusskammer einbezogen werden. Auch die Teilnahme an Ausschreibungsverfahren wäre für die Wettbewerber zukünftig faktisch unmöglich, da häufig Gebiete aus dem Nahbereich eingeschlossen sind und hier nur noch die Telekom als Anbieter in Betracht käme.

- **Fast 4.000 HVt mit bereits erfolgtem Glasfaserausbau** durch die Wettbewerber.

Die geforderte Exklusivität ist auch deshalb nicht zu gewähren, weil mit Node-Level-Vectoring eine Technologie zur Verfügung steht, um mehreren Anbietern parallel den Zugang zum KVz zu ermöglichen. Dieser Ansatz wurde bereits vor 2 Jahren im Vectoring I-Verfahren vorausschauend antizipiert und ist nun – wie das Fastweb-Beispiel in Italien zeigt – zur Serienreife entwickelt worden.

II. Minimaler Nutzen für die Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung

Auch nach der Durchführung der öffentlich mündlichen Verhandlung haben sich keine Fakten ergeben, die einen zu berücksichtigenden Nutzen für die Erreichung der Breitbandziele ergeben. Nur 25 % der betroffenen KVz in den Nahbereichen liegen im ländlichen Raum. Die Wettbewerber können bereits heute einen Großteil der betroffenen Nahbereiche ausreichend im Hinblick auf die Breitbandziele versorgen. Allein von Vodafone können mit VDSL 50 % der Bürger im Nahbereich mit 50Mbit/s versorgt werden. Alle Wettbewerber zusammen versorgen schon über 60 % des Gebietes mit Bandbreiten von 50 Mbit/s, in vielen Fällen bereits deutlich mehr. Zudem wächst die Versorgung durch die Wettbewerber, Kommunen und regionale Investoren schnell weiter an, da erst seit kurzer Zeit VDSL oder FTTB/H verstärkt und in Fördergebieten zum Einsatz kommt. 80 % der Ausschreibungen, z. B. in Bayern, sind gerade erst angelaufen. Die noch nicht mit Vectoring-VDSL versorgten Nahbereich-Gebiete sind aber in der Regel bereits heute versorgt – meist 16-25 Mbit/s. Ihre Versorgung war bisher nicht primäres Ziel der Breitbandstrategie.

Zum jetzigen Zeitpunkt Investitionen unter Inkaufnahme wettbewerblicher Kollateralschäden vorrangig in den Nahbereich zu lenken, ist kaum vertretbar. Der Schaden für die benötigte Breitbandversorgung auf dem Land ist aufgrund dann ausbleibender Investitionen enorm. Tatsächlich ist der Nahbereich für die TDG ein Wettbewerbsproblem (Kabelnetzbetreiber und FTTB/H-Anbieter), aber kein grundsätzliches Versorgungsproblem für die Bevölkerung. Damit verbessert die Antragstellerin ihre Wettbewerbssituation gegenüber den Kabelnetzbetreibern in rund 60 % des Gebietes, bleibt aber dennoch weit unter deren angebotener Bandbreite. Aber gerade wegen der leistungsfähigen Anschlüsse der Kabelnetzbetreiber werden auch in Zukunft schnellere Anschlüsse auf DSL-Basis in den Nahbereichen benötigt, die für alle Nachfrager verfügbar sind. Vectoring wurde dort bislang aus angeblichen technischen Gründen von der TDG verhindert und könnte nun endlich auch in den lukrativeren, dichtbesiedelten Kernbereichen von allen Investoren genutzt werden.

Die aktuell im Rahmen der NGN-Migration allerorts festzustellenden Defizite bei der Service-Qualität und enorme Ressourcenprobleme der TDG werden durch ein solches Großprojekt absehbar zu Lasten der Unternehmen und Kunden noch verschärft. Auch vor diesem Hintergrund sollten solche Zusagen äußerst kritisch hinterfragt werden.

III. Unzureichendes Ersatzprodukt für Wegfall der TAL-Entbündelung

Bei einem technologiebedingten Wegfall der physikalischen Entbündelung ist ein funktional austauschbares Ersatzprodukt auf Basis virtueller Entbündelung (VULA) anzubieten. Das Ersatzprodukt muss hinsichtlich seiner Spezifikationen so ausgestaltet sein, dass es hinsichtlich seiner Wertig- und Nutzbarkeit dem entfallenden Zugang bestmöglich entspricht. Es unterfällt daher dem Anwendungsbereich des Marktes 3a (neu). Das von der TDG im anhängigen Verfahren angebotene „Ersatzprodukt“ ist jedoch völlig inakzeptabel und für die meisten bislang auf Basis der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung („TAL“) möglichen Breitbandinvestition ungeeignet.

Das in Aussicht gestellte Ersatzprodukt ist nicht nur doppelt so teuer, sondern qualitativ als Ersatz für den Wegfall der entbündelten TAL nicht ausreichend und entspricht als Layer 2 Bitstrom (nur Datenstrom mit Telekom-Qualität statt entbündelter Anschlussleitung TAL mit besserer Wettbewerberqualität) bei Weitem nicht den bekannten Vorgaben der EU-Kommission sowie der im Rahmen der Marktanalyse 3a formulierten Anforderungen der BK 1 zu VULA. Zudem hat die TDG auch im Kontext mit der Regionalisierungsdebatte (bei Markt 3b) die Entlassung der Regulierung gefordert. Es droht der nach deutschem und europäischem Recht völlig inakzeptable Wegfall der Regulierung an 8.000 zentralen Verteilern bundesweit.

Das Ersatzprodukt ist ungeeignet zur Versorgung von Geschäftskunden. Die wettbewerbliche Versorgung dieser gesamtwirtschaftlich enorm wichtigen Kundengruppe ist damit nahezu unmöglich.

IV. Antrag nutzt allein TDG und bremst zukunftsorientierten Glasfaserausbau

Die TDG erschwert den weiteren FTTB/H-Ausbau massiv, da die Kundenakzeptanz für FTTB/H sinkt, je besser die Versorgung vor Ort ohnehin schon ist. **Statt die bessere vorhandene Technik zu nutzen und die ohnehin heute noch viel zu geringe Netzauslastung der FTTB/H-Anbieter zu verbessern, überbaut die TDG deren Netze mit schlechterer Technik.** Der Sinn der Netzallianz wird so zunichte gemacht. Alle weiteren Investitionen im Nahbereich und darüber hinaus würden wirtschaftlich nahezu unmöglich, da der Kernbereich der Ausbaugebiete nicht mehr erreichbar wäre und den Wettbewerbern nur Ausbauenklaven blieben. In städtischen Gebieten, die noch schlecht erschlossen sind, stoßen die HVT-Nahbereiche sogar so dicht aneinander, dass ohnehin kaum mehr vom Wettbewerb versorgbare Gebiete verblieben.

Bei einem Stattgeben des Antrags hätte die TDG hätte ihr Ziel eines Ausstiegs aus der Regulierung über eine Regionalisierung (und damit dem Wegfall des erforderlichen Zugangs für den Wettbewerb) durch die Hintertür ohne jede gesetzliche Rechtfertigung in ganz Deutschland erreicht und gerade nicht sachlich auf Gebiete beschränkt, in denen die TDG aufgrund zu geringer Marktanteile regional aus der Regulierung zu entlassen wäre. Das Ende der Regulierung käme dabei schlagartig für die TAL und damit die Ausgangsbasis jeder alternativen Investition.

Nicht erst mittelfristig, sondern schon kurzfristig überwiegen die Nachteile für Bürger und Unternehmen. Der Vorstoß führt zum größten volkswirtschaftlichen Schaden seit Beginn der Liberalisierung des TK-Marktes.

Schon allein die Antragstellung mitsamt ihrer öffentlichkeitswirksamen Begleitung in den Medien hat – schlimmer noch als beim Vectoring Antrag I in 2013 – zu einer massiven Verunsicherung der Investoren in den weiteren Glasfaserausbau geführt. Eine stattgebende Entscheidung wird ohne jeden Zweifel einen irreversiblen Schaden für das hiesige Investitionsklima nach sich ziehen. Kommunale Aktivitäten, erfolgreiche Betreibermodelle mit besserer FTTB/H-Infrastruktur würden ausgehebelt und damit auch zukünftig unverzichtbare kommunale Investitionen. So würde die Förderung von Wirtschaftlichkeitslücken zur unerwünschten Regel und nicht die Ausnahme bleiben. Alle Unternehmen und kommunale Vertreter haben sich daher in der öffentlich mündlichen Verhandlung und in den zahlreichen Diskussion außerhalb der Behörde ausnahmslos für die Möglichkeit des „Weiter-investieren-Dürfens“ ausgesprochen und dem Antrag in dieser Form daher eine Absage erteilt.

Der Antrag geht in seiner wettbewerbszerstörerischen Wirkung weit über den Nahbereich hinaus und hebelt sämtliche Investitionen alternativer Anbieter aus.

Die gemeinsamen Ziele können im Wettbewerb deutlich besser erreicht werden:

Bei einem angemessenen Antrag auf Basis der Vectoring I-Entscheidung und im Geiste der Netzallianz könnten die Wettbewerber ausbauen, ohne dass die TDG geschädigt würde. So blieben alle Investitionen, insbesondere auch gerade im ländlichen Bereich, erhalten – rund 9 Milliarden Euro bis 2018. So hat beispielsweise die NetCologne als Reaktion auf den Vectoring II-Antrag mit Pressemitteilung vom 01.04.2015 zugesagt, selbst in den Nahbereichs-ausbau zu investieren und alle Nahbereiche der von NetCologne erschlossenen Hauptverteiler in ihrem Versorgungsgebiet zu 100 Prozent auszubauen. In vielen anderen städtischen Bereichen würde aber nach den bestehenden Vectoring I-Regeln meist ohnehin die Telekom aufgrund höherer KVz-Quote im Ortnetzbereich zum Zuge kommen – ohne aber, dass der Ausbau im Land hierdurch behindert würde. Gleichwohl könnte sie ihre Wettbewerbsposition damit gegenüber den Kabelnetzbetreibern erheblich verbessern. Ein ökonomisch höchst unsinniger Doppelausbau oder schlimmer ein Überbau bereits getätigter Investitionen sowie ein alleiniges Telekom-Monopol sind dafür völlig unnötig. Ein erforderliches Mehr an Bandbreite (> 50 Mbit/s) für wettbewerbsfähige Angebote der DSL-Nachfrager muss auch in den HVt-Nahbereichen jetzt und zukünftig verfügbar sein. Dies aber nur **im** Wettbewerb und nicht unter Aushebelung desselben.

Es geht bei dem Antrag der TDG in allererster Linie um Marktverdrängung und um die Verhinderung des Aufbaus gleicher (FTTC) oder gar besserer Infrastrukturen (FTTB/H) durch alternative Investoren, nicht aber um die Erreichung der gemeinsam verabredeten politischen Ziele. Bereits jetzt ist ein dramatischer Rückgang der Investitionen aufgrund des schwebenden Verfahrens abzusehen. Auch die Wettbewerbsunternehmen wollen bei der Ertüchtigung der Nahbereiche mit noch schnellerem Internet eine maßgebliche Rolle spielen und diese Aufgabe durch Koordinierung mit der TDG übernehmen. Die Grundzüge dieses Antrags sind jedoch so verfahren, dass wir diese Herausforderung nicht mehr in dem nun laufenden Verfahren meistern können. Der VATM fordert daher von der TDG eine schnelle Rücknahme des Antrags.

Nun ist der Regulierer gefordert. Es müssen umgehend verlässliche Signale an die Investoren gesendet werden, dass der Breitbandausbau in Deutschland weiterhin – wie in der Netzallianz beschlossen – von allen Marktteilnehmern fortgeführt werden soll und Planungssicherheit für Breitbandinvestitionen in Deutschland besteht.

Wir hoffen sehr auf wohlwollende Berücksichtigung der von Seiten der Wettbewerbsunternehmen und Ihrer Verbände vorgebrachten Argumente.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Frederic Ufer
Leiter Recht und Regulierung