

Herrn
Prof. Dr. Daniel Zimmer
Monopolkommission
Heilsbachstraße 16
53123 Bonn

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.
(BUGLAS)
Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln
Tel: +49 2203 20210-0
Fax: +49 2203 20210-88
www.buglas.de
info@buglas.de

via E-Mail an vorsitzender@monopolkommission.bund.de

**Sondergutachten Telekommunikation 2015
BUGLAS-Antworten zum Fragenkatalog**

29.06.2015

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Zimmer,

folgend legen wir Ihnen gerne die Antworten des Bundesverbands Glasfaseranschluss zum Fragebogen bezüglich des Sondergutachten Telekommunikation 2015 schriftlich dar. Für eine vertiefende Einschätzung und Diskussion steht BUGLAS-Geschäftsführer Wolfgang Heer bei der Anhörung der Monopolkommission am 29. Juni 2015 gerne zur Verfügung.

Fragenblock 1: Stand des Wettbewerbes auf den Telekommunikationsmärkten

- a) *Wie schätzen Sie die aktuelle Wettbewerbssituation auf dem Endkundenmarkt für den Zugang zum Telefonnetz an festen Standorten und auf den wesentlichen Vorleistungsmärkten (TAL/Bitstrom) ein?*
- Auf den beiden wesentlichen Vorleistungsmärkten (TAL/Bitstrom) ist die Deutsche Telekom auch 17 Jahre nach der Marktöffnung weiterhin das marktbeherrschende Unternehmen. Bei den Sprachtelefonanschlüssen hat der Incumbent immer noch einen Marktanteil von 56 Prozent, bei den Breitbandanschlüssen mit direkter Vermarktung, Resale und auf Basis eigener (Teil-) Infrastrukturen der Wettbewerber sogar einen Marktanteil von über 75 Prozent. Dabei nutzen fast elf Millionen Haushalte in Deutschland einen Breitbandanschluss, der Telekom-Vorleistungen voraussetzt. Insofern stellt sich die Wettbewerbssituation zwar für die meisten Endkunden sehr vielfältig dar. Auf Ebene der Vorleistungsprodukte hingegen ist das flächendeckend verfügbare Telekomnetz nach wie vor absolut marktdominant.

- Gerade im deutschen Breitbandmarkt wird damit die zentrale Rolle des Zugangs zu Vorleistungen des Incumbents deutlich: Echte Glasfasernetze stehen trotz aller Ausbauanstrengungen insbesondere der BUGLAS-Unternehmen erst 4-5 Prozent der deutschen Haushalte zur Verfügung. Auch die HFC-Netze, auf denen keine Vorleistungen angeboten werden, haben nur eine Abdeckung von gut 2/3 der deutschen Haushalte. Somit ist ein möglichst flächendeckender Breitbandausbau im Festnetz auch auf absehbare Zukunft darauf angewiesen, Zugang zu den zentralen Vorleistungsprodukten im Netz der Deutschen Telekom erhalten zu können.
 - Eine Deregulierung der Endkunden- und Vorleistungsmärkte ist vor diesem Hintergrund derzeit und in der absehbaren Zukunft aus Sicht des BUGLAS nicht angezeigt. Probleme mit Preisdumping und Preis/Kosten-Scheren machen eine ex Ante-Regulierung weiter erforderlich.
 - Auf dem Endkundenmarkt sehen sich BUGLAS-Unternehmen immer aggressiveren Angeboten der großen Betreiber ausgesetzt. Als Beispiel ist hier die gerade laufende Regionalwerbung der Telekom Deutschland zu nennen (24,90€ für eine Doppelflat 50Mbit). Der sich verschärfende Preiswettbewerb macht es gerade regional operierenden Betreibern schwer, diese Preise nachzubilden, da entsprechende Skaleneffekte nicht nachgebildet werden können.
 - Aus Sicht des BUGLAS ist das Konzept des Infrastrukturwettbewerbs für einen nachhaltigen und selbsttragenden Wettbewerb auf den TK-Märkten Grundvoraussetzung, da er das höchste Maß an Investition und Innovation hervorbringt. Der Infrastrukturwettbewerb in Deutschland ist allerdings auf Grund der oben geschilderten Sachlage weiterhin nicht selbsttragend.
- b) *Wie schätzen Sie den Wettbewerb auf dem Markt für TK-Dienstleistungen für Geschäftskunden ein?*
- Da auch Geschäftskundenprodukte vielfach auf dem Zugang zu Vorleistungsprodukten der Telekom basieren, können die Ausführungen zu Ziffer 1a) herangezogen werden.
- c) *Welche Rolle spielen sogenannte Over-the-Top-Player im Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten?*
- Die sogenannten OTTs spielen auf den TK-Märkten eine zentrale Rolle. Auf der einen Seite sind sie aus Sicht der Endkundenvermarktung von eigenen Breitbandangeboten fast schon „Must-Carry“-Dienste. Kein Anbieter kann es sich gegenüber seinen Endkunden leisten, wichtige OTTs nicht in seinem

Netz zu haben. Zum zweiten fördern die OTTs mit vielen Angeboten, insbesondere im Bewegtbildbereich, die Nachfrage nach höheren Bandbreiten (Bsp. Netflix, Sky, Youtube, ...). Zum dritten weisen OTT-Angebote in der Regel ein außergewöhnliches Erlös-Kosten-Verhältnis auf: Einmaligen Entwicklungskosten für einen Dienst, der im Erfolgsfall weltweit vermarktet werden kann, stehen globale Umsatzerlöse gegenüber, die allenfalls durch einen geringen OPEX geschmälert werden. In diesem OPEX sind in der Regel keine Kosten für die Nutzung des Verbreitungsweges Internet enthalten.

- OTT-Dienste profitieren vielmehr überproportional von den hochleistungsfähigen Netzen, die unsere Unternehmen zur Verfügung stellen. Der durch diese Dienste verursachte Mehrbedarf an Bandbreite wird in den nächsten Jahren weiterhin einen massiven Ausbau der Netze erforderlich machen. Aus unserer Sicht sind die Anbieter dieser Dienste an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Ähnlich wie bei der Ausspielung von Fernsehprogrammen, bei denen für die Transportleistung des Netzbetreibers ein Entgelt gezahlt wird, muss eine solche Systematik auf die Over-The-Top-Anbieter übertragen werden.
- Zudem ist aus Sicht des BUGLAS problematisch, dass OTTs zunehmend „TK-ähnliche“ Leistungen erbringen. Anbieter „klassischer“ TK-Dienste unterliegen einem umfangreichen Regelwerk (TKG, Datenschutzrecht, ...), für OTT-Anbieter gelten diese Regeln jedoch oftmals nicht. Dies führt zu einer Schieflage im Wettbewerb.

d) *Da Wettbewerber der Deutschen Telekom AG weiterhin in einem hohen Maße auf Vorleistungsprodukte angewiesen sind, spielt die Frage der Bereitstellung der Vorleistungen für die Praxis eine große Rolle. Wie entwickelt sich aus Ihrer Sicht die Servicequalität bei der Bereitstellung von Vorleistungen durch die Deutsche Telekom?*

- Die Servicequalität der Telekom ist aus unserer Sicht nicht nur auf die Bereitstellung zu beziehen, sondern auch auf andere Leistungen wie die Entstörung oder der Zugang zu Informationssystemen. In allen genannten Bereichen verzeichnen wir eine seit Jahren andauernd schlechte Servicequalität der Telekom. Zurückzuführen ist dies aus unserer Sicht auf mangelnde Technikerressourcen der Telekom. Um mögliche Überkapazitäten zu vermeiden, hält die Telekom offenbar konsequent zu wenig Techniker vor, um eine zufriedenstellende Servicequalität erbringen zu können. Belegt wird dies auch durch das Verhalten der Telekom: Sie ist nicht bereit, vorhandene und zugesagte Qualitätsparameter mit entsprechenden Vertragsstrafen abzusichern.
- Auch beim Zugang zu Informationen der Telekom kommt es zu Schlechtleistungen, die auf Seiten der Nachfrager zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen. Beispielhaft zu nennen ist hier die fehlende Dokumentation von Neu-

baugebieten. Ein Neubau wird in der Regel, nach Beauftragung des Bauherrens-service der Telekom durch den Bauherrn, an das Netz der Telekom angeschlossen, bzw. ein APL gesetzt. Bis dieser Anschluss für einen Wettbewerber bestellbar ist, vergehen in der Regel 6-8 Wochen. In dieser Zeit wäre ein potenzieller Kunde nur von der Telekom versorgbar, was vertrieblich genutzt wird. Schon bei der Beauftragung des Bauherrens-service der Telekom werden dem Bauherren Endkundenprodukte der Telekom angeboten. Durch diesen zeitlichen Versatz beim Zugang zu Informationen entsteht dem Wettbewerb ein erheblicher (vertrieblicher) Nachteil.

Fragenblock 2: Regulierung der Telekommunikationsmärkte

- a) *Welche Änderungen der Regulierung des TK-Marktes in Deutschland erwarten Sie infolge der im Jahr 2014 revidierten Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission? Wann und wo rechnen Sie mit weiteren Deregulierungsschritten auf dem deutschen Markt?*
- Aus Sicht des BUGLAS ist Regulierung kein Selbstzweck, sondern dazu gedacht, Marktversagen auf Grund vorhandener signifikanter Marktmacht „zu heilen“. Aus der Warte der EU-Kommission ist es verständlich, dass sie die Anzahl der zu regulierenden Märkte dann verringert und Märkte zusammenfasst, wenn ihr dies aus ihrer Bewertung der Wettbewerbssituation in den EU-Mitgliedsstaaten angezeigt erscheint oder sie dies aufgrund technologischer Vorgaben für unabdingbar hält (Bsp. VULA beim Einsatz von Vectoring).
 - Für eine Regionalisierung von einzelnen Märkten ist es nach Auffassung des BUGLAS in Deutschland heute und für die absehbare Zukunft aufgrund der unter 1. beschriebenen Ausgangslage zu früh. Insofern hat der BUGLAS den Entwurf der Bundesnetzagentur zu einer regionalisierten Marktabgrenzung beim Layer 3-Bistrom kritisch kommentiert. Dazu nehmen wir im Folgenden weiter Stellung.
- b) *Bei der Regulierung des Bitstromzugangs schlägt die BNetzA vor, einige Regionalmärkte aus der Regulierung des Layer 3-Bitstroms zu entlassen. Wie beurteilen Sie den Regionalisierungsansatz grundsätzlich? Ist das gewählte Konzept zur Abgrenzung regionaler Märkte für den Bitstromzugang aus Ihrer Sicht geeignet?*
- Der Einstieg in eine regionalisierte Regulierung ist aufgrund der nach wie vor bestehenden signifikanten Marktmacht des Incumbents abzulehnen. Der Incumbent kann in den deregulierten Gebieten die Zugangsbedingungen und Preise von Vorleistungsprodukten im Alleingang festlegen.

- Damit kann er entweder astronomisch hohe Preise für die Bereitstellung dieser Vorleistungsprodukte fordern oder einzelne oder sogar alle Wettbewerber von einem Bezug dieser Vorleistungsprodukte ausschließen. Damit würde in den Regionalmärkten, die jetzt aus der Regulierung des Layer-3-Bistroms entlassen werden sollen, der Wettbewerb in diesen Gebieten massiv beeinträchtigt, wenn nicht sogar ausgehebelt.
 - In dünner besiedelten Regionen, in denen die Regulierung bestehen bliebe, würden Vorleistungsprodukte wie die letzte Meile auf diesem Wege erheblich teurer, weil sich die Kosten des Netzbetriebs dort auf deutlich weniger Anschlüsse verteilen. Damit würde sich auch dort die Wettbewerbssituation dramatisch verschlechtern.
 - In beiden Gebieten, den deregulierten und regulierten, würde diese Entwicklung dazu führen, dass sich die ohnehin starke Marktmacht des Incumbents weiter vergrößern würde. In der Konsequenz müsste dann mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auch in den nun deregulierten Gebieten eine Regulierung wieder eingeführt werden.
 - Unter Berücksichtigung der im Konsultationsentwurf gewählten Herangehensweise zur Marktabgrenzung stellt sich massiv die Frage der Konsistenz einer Vorleistungsregulierung insbesondere zu dem „vorgelagerten“ Vorleistungsmarkt 3a („TAL-Zugangsmarkt“). Es dürfte nicht begründbar sein, die Marktdefinitionen eines vorgelagerten und eines nachgelagerten Vorleistungsmarktes durch eine unterschiedliche Herangehensweise zu rechtfertigen.
- c) *Sehen Sie die Notwendigkeit für eine regionale Marktabgrenzung auch auf anderen Märkten der Telekommunikation?*
- Der BUGLAS lehnt auch auf anderen Märkten eine regionale Marktabgrenzung aus den unter b.) Absatz 1 genannten Gründen ab.
- d) *Kommentieren Sie die aus Ihrer Sicht wichtigsten Probleme der Entgeltregulierung.*
- Die Höhe von Vorleistungsentgelten gehört zu den Grundpfeilern der Entscheidung, ob und wenn ja wie Marktteilnehmer selbst in den Infrastrukturausbau investieren. Ebenso wichtig sind die Konsistenz von Vorleistungspreisen im Gefüge der „ladder of invest“ und die Vermeidung von extremen Sprüngen der Entgelte von einer Regulierungsperiode zur nächsten. Aus Sicht des BUGLAS müssen Vorleistungsentgelte so gesetzt werden, dass auf der einen Seite Anreize für Investitionen in eigene Netze geschaffen werden, auf der anderen Seite aber die Entgelte auf Grund ihrer Höhe gleichwohl Margen für die Vermarktung eröffnen. Da Investitionen in die eigene Netzinfrastruktur in der Regel langfristig erfolgen, spricht sich der BUGLAS ceteris paribus für

weitgehend stabile Vorleistungsentgelte aus (bei Problemen wie den unter 1.a) geschilderten ist es daher von hoher Bedeutung, dass missbräuchliches Verhalten des Incumbents schnell geahndet und unterbunden wird).

- Für den BUGLAS und seine Mitgliedsunternehmen sind nicht nur die Entgeltentscheidungen für den Festnetzbereich, sondern auch diejenigen für den Mobilfunkbereich von großer Bedeutung, da auch letztere unmittelbare Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Festnetz- und Mobilfunkanbietern haben. Sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich erbringen Infrastruktur ausbauende Unternehmen hohe Investitionen, um den qualitativ hochwertigen Ausbau von Breitbandnetzen zu ermöglichen. Dies entspricht den seit Jahren proklamierten Forderungen der Politik in Deutschland und auf EU-Ebene. Für einen weiter voranschreitenden Glasfaserausbau ist es daher zwingend notwendig, dass ein Wettbewerbsumfeld geschaffen wird, in dem alle Infrastrukturanbieter die gleichen Voraussetzungen haben und beispielsweise nicht durch unterschiedlich hohe Terminierungsentgelte bevorzugt oder benachteiligt werden. Der insoweit erforderliche ganzheitliche Entgeltregulierungsansatz, der die enge Verzahnung der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Technologien angemessen berücksichtigt, fehlt bedauerlicherweise.

Fragenblock 3: Breitbandausbau

- a) *Um den Breitbandausbau in Deutschland und Europa voranzutreiben werden seitens der Incumbents Forderungen wie die nach einer vorzeitigen Aussetzung der Regulierung von Vorleistungen, nach höheren Vorleistungsentgelten oder nach einer Abkehr von der Kostenorientierung bei der Entgeltregulierung gestellt. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass der Breitbandausbau in Deutschland und in Europa zunimmt, wenn sich die Ertragslage der ehemaligen Staatsunternehmen verbessert. Gibt es aus Ihrer Sicht einen solchen Zusammenhang?*
- Die Vorstellung, dass der Breitbandausbau in Deutschland und in Europa zunimmt, wenn sich die Ertragslage der ehemaligen Staatsunternehmen verbessert, ist aus Sicht des BUGLAS abwegig. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass der Breitbandausbau genau deshalb vorankommt, weil die Incumbents durch den Wettbewerbsdruck dazu gebracht wurden, ihr eigenes Leistungsangebot zu verbessern und damit ihre in der Regel kupferbasierten Netzinfrastrukturen zu modernisieren. Die häufigen Klagen der Deutschen Telekom, sie werde durch die Verpflichtung, Zugang zu ihrem Netz zu gewähren, massiv in ihrer Kosten- und Erlössituation beeinträchtigt, entbehren nach unserer Auffassung jeglicher Grundlage. Alleine mit der Vermietung der Teilnehmeranschlussleitung an ihre Wettbewerber erlässt die Telekom jährlich rund 1,3 Milliarden Euro (das entspricht 2,5 Prozent des weltweiten Konzernumsat-

zes). Diesen Erlösen stehen zumindest bislang so gut wie keine Kosten gegenüber.

- Was würde bei einer kompletten Deregulierung der Telekom in puncto Breitbandausbau in Deutschland passieren? In diesem Fall hätte die Telekom keinen Wettbewerbsdruck mehr, weil sie ihren Wettbewerbern den Zugang zu ihrem Netz verweigern könnte. Ohne diesen Wettbewerbsdruck könnte sie es sich leisten, beim Breitbandausbau ausschließlich auf „Rosinenpicken“ zu setzen. In ländlichen Gebieten würde dies zum vollständigen Erliegen des Breitbandausbaus führen.

b) *Teilen Sie die Auffassung, dass virtuelle Zugangsprodukte in absehbarer Zeit den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als Vorleistungsprodukt für Breitbandanschlüsse zunehmend ersetzen werden?*

- Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass virtuelle Vorleistungsprodukte die TAL nicht wirklich ersetzen können. Gleichwohl wird ein Zugriff auf die TAL nicht mehr überall gewährleistet sein (zum Beispiel beim Einsatz von Vectoring), sodass auf virtuelle Vorleistungsprodukte zurückgegriffen werden muss. Die virtuellen Vorleistungsprodukte müssen sich daher so nah wie möglich an der TAL orientieren. Die derzeitige Ausgestaltung des Layer 2-Standardangebots der Telekom kann keinesfalls als nah zur TAL angesehen werden.
- Der tatsächliche Zeithorizont ist u.a. abhängig von der Entgeltpolitik der Bundesnetzagentur. Langfristig wird die Anzahl der physischen Entbündelungen zurückgehen, da ausbauende Unternehmen mit der Glasfaser weiter den Weg in Richtung Gebäude und Haushalte suchen werden. Nach Auffassung des BUGLAS ist FTTB/H das einzig nachhaltige Ausbaukonzept. Bislang verfügen jedoch nur trotz aller Ausbauanstrengungen der Wettbewerbsunternehmen etwa 1,8 Million Haushalte über die Möglichkeit, echte Glasfasernetze zu nutzen. Für einen möglichst schnellen Breitbandausbau ist daher der Zwischenschritt über FTTC von herausragender Bedeutung. Deshalb ist ein TAL-Zugang für ausbauende Unternehmen zwingend notwendig, um die Investitionsleiter über den Anschluss der Kabelverzweiger mit Glasfaser erklimmen zu können. Eine Deregulierung der TAL würde getätigte Investitionen der ausbauenden Unternehmen entwerten und einen sinnvollen wie nachhaltigen FTTB/H-Ausbau behindern.

c) *Der Glasfaserausbau liegt hinter den Erwartungen zurück. Welches sind die wesentlichen Probleme, die einem schnelleren Ausbau im Wege stehen?*

- Der Wettbewerb auf dem Breitband-Endkundenmarkt wird bislang fast ausschließlich über den Preis geführt. In der Konsequenz befinden sich die ent-

sprechenden Umsätze, die mit Endkunden erzielt werden können, auf einem sehr niedrigen Niveau. Dadurch stehen ausbauenden Unternehmen vergleichsweise wenig finanzielle Mittel zur Verfügung.

- Die Vectoring I-Entscheidung hat zu einem Windhundrennen um die Eroberung der Kabelverzweiger geführt und damit gleichzeitig weitere Investitionen direkt in FTTB/H verhindert.
- Die Breitbandziele der Bundesregierung behindern einen nachhaltigen Glasfaserausbau bis in die Gebäude und Haushalte, da die vorhandenen Förderprogramme nur darauf ausgelegt sind, das politische Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit 50 Mbit/s bis 2018 zu erreichen. Längerfristige Bandbreitenerfordernisse werden dabei ebenso wenig berücksichtigt wie die mit den kurzfristigen Zielen verbundene Fehlallokation von knappen Investitionsmitteln. Mit einer klaren Gigabit-Strategie könnte die Politik Sorge dahingehend tragen, dass der Breitbandausbau bereits heute nachhaltig in die künftig allein sinnvolle Anschlusstechnologie FTTB/H erfolgt.
- Anträge der Deutschen Telekom wie der zum exklusiven Ausbau der HVt-Nahbereiche mit Vectoring tragen allein durch die entstandenen und immer noch laufenden Diskussionen zu einer großen Verunsicherung im Markt bei. Regulierung und Politik müssen glaubhaft für ein langfristig stabiles und wettbewerbsfreundliches Regulierungsklima sorgen.

Fragenblock 4: Vectoring

- a) *Wie sind die Erfahrungen mit der Umsetzung der Vectoring I-Entscheidung der BNetzA vom August 2013? Funktioniert das Wettbewerbsprinzip „Windhundrennen“? Hat es sich bewährt, dass die Deutsche Telekom die Vectoring-Liste führt? Wie ist der Ausbaustand bei Vectoring am KVz? Wie sind die Erfahrungen mit dem Vorleistungsprodukt „hochwertiger Bitstromzugang“?*
- Grundsätzlich hat sich die Vectoring-Entscheidung bewährt, allerdings hat sich die einseitige Kündigungsmöglichkeit der Telekom als nachteilig gezeigt.
 - Die Regulierungsentscheidung gibt dem marktmächtigen Unternehmen Telekom die einseitige Möglichkeit, einem Wettbewerber den Zugang zum Kabelverzweiger nachträglich zu kündigen, selbst wenn dieser den Kabelverzweiger bereits mit Vectoring (also Bandbreiten bis zu 100 MBit/s) erschlossen hat. Dieses Kündigungsrecht ist nur ausgeschlossen, wenn der Wettbewerber mehr Kabelverzweiger im Ortsnetz erschlossen hat als die Telekom. Dem Wettbewerber steht im umgekehrten Fall jedoch kein Recht zur Kündigung gegenüber der Telekom zu.
 - Diese Regelung ist einseitig benachteiligend für die Wettbewerber. Im Rahmen der Ausbauplanung muss ein Wettbewerber stets die Mehrheit, d.h. we-

nigstens 50 % der Kabelverzweiger plus 1 Kabelverzweiger, in einem Ortsnetz erschließen und damit deutlich mehr Invest in die Hand nehmen, um nicht dem Risiko einer Kündigung durch die Telekom zu unterliegen. Die Telekom hingegen kann im Rahmen ihrer Ausbauplanung einige wenige attraktive Kabelverzweiger zur Erschließung wählen, ohne dass sie befürchten muss, von einem Wettbewerber, der mehr Kabelverzweiger ausbaut, gekündigt zu werden. Die Telekom schließt damit den Wettbewerb im Ortsnetz bereits mit der Erschließung von nur wenigen attraktiven Kabelverzweigern aus. Dies führt dazu, dass Ortsteile letztlich nicht ausgebaut werden bzw. allein von dem Ausbauwillen des marktmächtigen Unternehmens Telekom abhängig sind.

- Begründet wird diese Entscheidung mit Rücksicht auf die grundsätzlich geschützte Berufsfreiheit und die Eigentumsrechte der Telekom und dass Wettbewerber nicht durchgehend darauf vertrauen können, dass sie dauerhaft Zugang zu den Infrastrukturen der Telekom erhalten¹. Diese Rücksichtnahme erfüllt jedoch nicht die Anforderungen an Regulierungsentscheidungen, die einen chancengleichen Wettbewerb sicherstellen und den Breitbandausbau fördern sollen.
 - Darüber hinaus ließ die Vectoring I-Entscheidung bereits bestehende als auch neu zu errichtende FTTB/H-Netze außer Betracht. Wir sehen es als nicht erforderlich an, dass FTTB/H-Netze mit FTTC-Vectoring überbaut werden können. Zudem sollte bei der Beantwortung der Frage, ob ein Wettbewerber die für die Vermeidung einer nachträglichen Kündigung der Telekom erforderlichen 50%+1 KVz in einem Ortsnetzkennzahlenbereich erreicht hat, FTTB/H-Anschlüsse entsprechend mitzählen.
 - Diese Regulierungsentscheidung verlangt den Wettbewerbern sehr viel Vertrauen gegenüber dem marktmächtigen Wettbewerber Telekom ab. Die immer wieder als unzulässig festgestellten Ablehnungen von Wettbewerber-Anmeldungen zur Vectoring-Liste erschüttern dieses Vertrauen regelmäßig.
 - Soweit unter „hochwertigem Bitstromzugang“ Layer 2 verstanden wird, so ist anzumerken, dass die Telekom einen solchen nicht anbietet.
- b) *Seit Februar 2015 liegt der BNetzA der sogenannte Vectoring II-Antrag der Deutschen Telekom vor. Danach beansprucht die Telekom im Nahbereich der Hauptverteiler die exklusive Nutzung der Vectoring-Technologie. Im Gegenzug sollen zusätzlich knapp 6 Mio. Endkunden mit Übertragungsraten von bis zu 100 Mbit/s versorgt werden, die bisher nur mit maximal 50 Mbit/s versorgbar sind. Bitte nennen Sie die wichtigsten Argumente für und gegen die Genehmigung des Antrags.*

¹ BK3d-12-131 vom 29.08.2013 unter Ziff. 5.5.4 (Seite 100) der Entscheidung

- Bei Genehmigung des Telekom-Antrags durch die Bundesnetzagentur könnten alternative Anbieter dann von den Hauptverteilern aus keine VDSL-Dienste mehr auf der Basis eigener Netzinfrastrukturen anbieten. Ihre Investitionen für in den Kollokationsräumen der Hauptverteiler verbaute VDSL-Technik würden komplett entwertet und zu sunk invest – letzteres als äußerst negatives Signal für Investoren und Kapitalgeber. Stattdessen müssten die Wettbewerber ein – qualitativ deutlich schlechteres – Bitstrom-Vorleistungsangebot der Telekom mieten, um ihre Kunden überhaupt noch versorgen zu können. Somit kann keine Rede davon sein, dass die Wettbewerber vom exklusiven Vectoring-Ausbau der Telekom in den Nahbereichen profitieren würden (wie von der Telekom behauptet).
- Ebenso behauptet die Deutsche Telekom, dass durch den exklusiven Einsatz der Vectoring-Technologie durch die Telekom in den Nahbereichen zusätzliche 5,9 Millionen Haushalte mit schnellem Internet versorgt würden. Dies ist nicht der Fall. Gerade in Städten und dichter besiedelten Regionen existieren mit FttB/H- und TV-Breitbandkabelnetzen bereits vielfach wirkliche High Speed-Infrastrukturen. Dort nun das alte kupferbasierte Netz weiter ausbauen und damit eine dritte, weniger leistungsfähigere Netzinfrastruktur errichten zu wollen, ist auch deshalb nicht notwendig, weil zumindest die FttB/H-Carrier seit Jahren Open Access in Form eines Layer 2 Bitstrom-Vorleistungsproduktes auf ihren Netzen anbieten. Über diese hochleistungsfähige und skalierbare Vorleistung mit dedizierten Bandbreiten könnte die Telekom ihren Kunden ihr Triple Play-Angebot mit Sprache, Internet und Fernsehen in exzellenter Qualität anbieten. Mit Wholebuy könnte die Telekom auch der absehbaren Entwicklung Rechnung tragen, dass im alten Kupfernetz auch beim Einsatz von Vectoring die Grenzen bald erreicht sein werden. Die künftig notwendigen Kapazitäten stehen ausschließlich in FttB/H-Netzen zur Verfügung.
- Die von der Telekom versprochenen Investitionen für den Vectoring-Einsatz in den Nahbereichen der Hauptverteiler sind also nicht nur ökonomisch unsinnig. Und sie dienen auch nicht wie von ihr behauptet einem möglichst flächendeckenden Breitbandausbau in Deutschland. Denn dann würden diese Investitionsmittel dort eingesetzt, wo sie dringend notwendig wären: In den stark unterversorgten Gebieten, zu denen die HVt-Nahbereiche definitiv nicht zählen. Tatsächlich geht es dem Incumbent um kurzfristige Marktanteilsgewinne und darum, sich der Vorgaben der Regulierung, der sie als marktmächtiges Unternehmen unterliegt, zu entledigen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist auch die von der Telekom mit ihrem Antrag vorgenommene Verknüpfung von im Falle der Nichterfüllung nicht sanktionierter Investitionsversprechen mit exklusiven Ausbaurechten mehr als problematisch. Schlussendlich konterkariert der Telekom-Antrag auch den gemeinsamen „Industriekonsens“ der von Bundesminister Dobrindt initiierten Netzallianz Digitales Deutschland.

Fragenblock 5: Europäische Initiativen

- a) *Die Europäische Kommission will weiterhin den Binnenmarkt für Telekommunikationsdienste vorantreiben. Zudem wurde am 6. Mai die Digital Single Market Strategy veröffentlicht, die eine Reihe von Einzelinitiativen umfasst. Wie sind diese Vorhaben aus Sicht der TK-Branche zu beurteilen?*
- Positiv zu bewerten ist, dass die Mitteilung als erstes Dokument genereller politischer Reichweite auf europäischer Ebene die Rolle der Netzbetreiber mit kommunalem Hintergrund beim Breitbandausbau wahrnimmt und ihren Beitrag zum Infrastrukturwettbewerb würdigt. Dies stärkt zumindest die Wahrnehmung für die nachhaltigen Geschäftsmodelle dieser Unternehmen in anderen EU-Institutionen.
 - Abgesehen davon gibt es eine Reihe von kritischen Punkten:
 - Die EU-Kommission stellt fest, dass mit Ausnahme von dicht besiedelten Gebieten und Regionen, wo auch Kabelnetzbetreiber oder die „Local Authorities“ aktiv sind, kaum ein voll ausgeprägter Infrastrukturwettbewerb besteht. Im Umkehrschluss heißt das, dass in den Gebieten, in denen „Local Authorities“ aktiv sind, also lokale Netze betrieben werden, generell bereits Infrastrukturwettbewerb herrscht. Es verwundert, dass die EU-Kommission eine solche pauschale Schlussfolgerung nahelegt. Solche Feststellungen zu treffen ist Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden – und zwar erst nach eingehender Analyse der relevanten Märkte. Besonders brisant ist eine solche Festlegung in einer Mitteilung an andere EU-Gesetzgebungsorgane. Auch wenn eine Mitteilung – anders als Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen etc. – gegenüber den Mitgliedstaaten oder dem Einzelnen keine Rechtswirkung hat, so beschreibt sie doch, was die Kommission als gesicherte Fakten ansieht und welche Politikansätze daraus herzuleiten sind. Hier entsteht fälschlicherweise der Eindruck, dass ein nachhaltiger Infrastrukturwettbewerb auf lokaler Ebene generell dort bereits Realität ist, wo es lokale Betreiber gibt. Auch kann es als Vorfestlegung der EU-Kommission im Rahmen der Überprüfung nationaler Regulierungsvorhaben („Artikel 7-Verfahren“) verstanden werden. Ein sich selbst tragender Infrastrukturwettbewerb auf lokaler Ebene wird auch künftig von der Verfügbarkeit der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung auf regulierter Basis abhängen.
 - Der Forderung nach regionaler Deregulierung stimmt der BUGLAS – aus bereits in diesem Dokument an anderer Stelle genannten Gründen – nicht zu.

- Die Kommission sieht die Vergabe von Frequenzen im 700 MHz-Bereich als wesentlichen Schritt zur Erreichung der Breitbandziele der Digitalen Agenda in ländlichen Bereichen an. Daneben versäumt es die Kommission aber, die Versorgung auch des ländlichen Bereichs mit höheren Bandbreiten (z.B. durch den Ausbau von FTTx) als Ziel auszugeben. Sie erscheint insofern Gefangene ihrer eigenen Digitalen Agenda und versäumt es, eine weitergehende Perspektive einzubeziehen. Ob und in wie weit 700 MHz-Anwendungen im Ergebnis dazu geeignet sind, Infrastrukturwettbewerb in einer bestimmten Region herzustellen mit der Konsequenz einer regionalen Deregulierung, wird nicht weiter analysiert. Es ist offen, ob die EU-Kommission hier hauptsächlich die Gebiete im Blick hat, in denen es im Moment nur einen Festnetzanbieter gibt und davon ausgeht, dass zusätzliche funkgestützte Angebote alleine noch keinen Infrastrukturwettbewerb herzustellen vermögen.
- Der Plan der Kommission, die Bedeutung eines Breitbanduniversaldienstes zu stärken, lässt Interpretationsspielraum hinsichtlich einer Universaldienstverpflichtung offen – und wird seitens BUGLAS klar abgelehnt.
- Trotz der gegenwärtigen Diskussion über die Entwicklung einer „Gigabitgesellschaft“ beschränkt sich die Kommission für die Entwicklung von Regulierungsansätzen selbst durch die Bezugnahme auf die Zielvorgaben der Digitalen Agenda, die mittlerweile als veraltet gelten müssen.
- Auch geht die Kommission mit keinem Wort auf eine mögliche Überarbeitung der Förderrichtlinien ein. Dort sollte der Förderung von Gigabitnetzen ein klarer Vorrang eingeräumt werden, und zwar auch in Gebieten, wo bereits andere Breitbandnetze bestehen.

b) Netzneutralität: Wie beurteilen Sie das Vorhaben der Europäischen Kommission, Spezialdienste im Internet zukünftig zuzulassen?

- Die wachsende Zahl von Anwendungen mit hohem Bandbreitenerfordernis haben zur Folge, dass die alten Telekommunikationsnetze inzwischen ihre Kapazitätsgrenzen erreicht haben. Die BUGLAS-Unternehmen schaffen dahingehend durch ihre Investitionen in hochleistungsfähige Glasfasernetze bereits jetzt umfangreich Abhilfe.
- Ein reines Best-Effort-Prinzip für diese hochleistungsfähigen Datennetze ist schlichtweg nicht mehr zeitgemäß. Um unterschiedlichste Dienste in einer – vom Verbraucher gewünschten – hohen Qualität liefern zu können, ist es zwingend notwendig, dass der IP-Verkehr durch bestimmte Qualitätsklassen

gemanagt wird. Es muss daher möglich sein, zeitkritische Dienste wie Bewegtbild und Sprache von in dieser Hinsicht unkritischen Diensten zu unterscheiden. Dadurch dient Netzmanagement als reines Mittel der Effizienzsteigerung der Netzauslastung und der Qualitätsstabilisierung der Übertragung von Diensten. Die technische Priorisierung von Datenarten im Internet stellt weder auf der Transportebene noch auf der Inhaltsebene einen Widerspruch zur Netzneutralität dar.

- Die höheren Qualitätsanforderungen bei der Übertragung bandbreitenintensiver Dienste sind für den Betreiber jedoch auch mit höheren Kosten verbunden. Es gilt zu verhindern, dass Endkunden, die lediglich gering anspruchsvolle Dienste wie E-Mails in Anspruch nehmen, für das bandbreitenintensive Nutzungsverhalten anderer Endkunden bezahlen.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

gez.

Wolfgang Heer
Geschäftsführer

Astrid Braken
Justitiarin

Florian Braun
Leiter Public Affairs