

BUGLAS | Bahnhofstraße 11 | 51143 Köln

Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116a  
Postfach 8001

53105 Bonn

per eMail an [116-postfach@bnetza.de](mailto:116-postfach@bnetza.de)

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

**BK1-12/003 – Mitteilung Nr. 1/2015**  
**Konsultationsentwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betref-**  
**fend den Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standor-**  
**ten lokal bereitgestellten Zugang zu Teilnehmeranschlüssen**  
**(Markt Nr. 3a der Märkte-Empfehlung)**  
**Hier: Stellungnahme des BUGLAS**

14.02.2015

*Diese Stellungnahme enthält KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse*

Sehr geehrter Herr Präsident Homann,  
Sehr geehrter Herr Vizepräsident Dr. Eschweiler,  
Sehr geehrter Herr Vizepräsident Franke,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bundesverband Glasfaseranschluss e.V. (BUGLAS) nimmt zum o.g. Konsultationsentwurf wie folgt Stellung:

### **Vorbemerkung**

Die vom Konsultationsentwurf entwickelte Marktdefinition in sachlicher und räumlicher Hinsicht als auch die Marktanalyse wird in den Ergebnissen von BUGLAS geteilt und unterstützt. Wir begrüßen insbesondere, dass der Konsultationsentwurf nun wie von BUGLAS gefordert im zeitlichen Zusammenhang mit dem Konsultationsentwurf zu Markt 3b (Bitstromzugang) veröffentlicht wird, da die Konsistenz der Vorleistungsregulierung gerade bei den „eng“ zusammenhängenden Märkten 3a und 3b von zentraler regulatorischer Bedeutung ist. Der nun veröffentlichte Konsultationsentwurf zum Markt 3a zeigt deutlich, dass die gewählte Herangehensweise bei der Marktdefinition des Marktes 3b mit der subnationalen räumlichen

Marktabgrenzung nicht zutreffend ist und jedenfalls systematische Brüche in der jeweils gewählten Methodik aufweist.

## Stellungnahme im Einzelnen

### 1 Sachliche Marktabgrenzung

Zutreffend werden – wie bisher - die „**massenmarkttauglichen**“ **FTTH-Infrastrukturen** in den sachlich relevanten Markt einbezogen, weil der Konsultationsentwurf innerhalb der Laufzeit der Marktanalyse mit einer wachsenden Bedeutung rechnet. Allerdings wird eingeräumt, dass die frühere Marktanalyse aufgrund der Ankündigungen der Telekom Deutschland mit einer höheren Penetration von FTTH-Infrastrukturen gerechnet hatte. Der Konsultationsentwurf erkennt (S. 89), dass ein wesentlicher Grund für den Rückgang der Ausbaupläne von FTTH im Vergleich zur letzten Festlegung in der von der Telekom Deutschland GmbH geplanten Anbindung der Endkunden mittels der Vectoring-Technologie liegt.

Die nunmehr vorgesehene **Einbeziehung der lokalen virtuellen Zugangsprodukte** (insb. „VULA“, „KVz-Alternativprodukte“) in den sachlich relevanten Markt ist nicht unkritisch. Die Begründung des Konsultationsentwurfs sollte aus unserer Sicht deutlicher herausstellen, dass der regulierte Zugang zu physischen Infrastrukturen eindeutigen Vorrang besitzt und den lokalen virtuellen Zugangsprodukten nur eine Ersatzfunktion zukommt („Regel-Ausnahme-Prinzip“). Der grundsätzliche Zugangsanspruch zu physischen Infrastrukturen darf insbesondere nicht durch das regulierte Unternehmen mit der Begründung ausgehebelt werden, dass lokale virtuelle Zugangsprodukte dem gleichen sachlich relevanten Markt angehören würden und somit generell austauschbar seien.

- BUGLAS regt an, im Rahmen der Begründung der Ergebnisse der sachlichen Marktabgrenzung (S. 102) eine Klarstellung einzufügen, dass die Miteinbeziehung der lokalen virtuellen Zugangsprodukte in den relevanten Markt 3a nicht im Sinne der Gleichwertigkeit der virtuellen Zugangsprodukte mit physischen Zugangsprodukten zu verstehen ist und die Substitution physischer Zugangsprodukte durch virtuelle Zugangsprodukte entweder einer Entscheidung des Nachfragers oder Vorgaben der Bundesnetzagentur vorbehalten bleibt.

Zur möglichen Einbeziehung von **CATV-Netzen** in den sachlich relevanten Markt finden sich wiederholende Äußerungen, dass eine Entbündelung nicht möglich sei. Überwiegend wird zwar auf die technische Unmöglichkeit abgestellt (S. 68, S. 96), aber an anderer Stelle neben der technischen Unmöglichkeit alternativ auf das Fehlen wirtschaftlich tragfähiger Möglichkeiten:

*„Allerdings gibt es derzeit – wie bisher auch – keine technischen oder wirtschaftlich tragfähigen Möglichkeiten (...)“*

Konsultationsentwurf Markt 3a, S. 25.

Eingeräumt wird, dass (zukünftig) die Einbeziehung von CATV-Netzen durchaus möglich wäre (S. 69).

Diese Argumentationsführung überzeugt aus mehreren Gründen nicht. Zum einen wird die technische Unmöglichkeit lediglich mitgeteilt, aber nicht begründet und mit Nachweisen belegt. Zum anderen ist die Begründung nicht stringent, da alternativ auf das Fehlen wirtschaftlich tragfähiger Möglichkeiten abgestellt wird ohne hierfür eine Untersuchung durchzuführen und entsprechende Belege in der Begründung zu nennen. Als gravierenden Begründungsfehler betrachten wir, dass bezüglich der CATV-Netze vom Konsultationsentwurf abgelehnt wird, dass lokale virtuelle Zugangsprodukte als Ersatz einer Entbündelung zur Verfügung stehen könnten. Obwohl viele Unternehmen im Rahmen der Marktdatenerhebung darauf hingewiesen hatten, dass Kabelnetzbetreiber zumindest zu einer Öffnung im Rahmen eines „Open Access“ zu verpflichten seien (vgl. S. 40, 57), werden virtuelle lokale Zugangsprodukte im Ergebnis nur in der FTTC-Variante am KVz oder HVt in den sachlich relevanten Markt einbezogen (S. 99). Zwar erwähnt der Konsultationsentwurf die Explanatory Note der EU-Kommission, die „VULA“ auch über Kabelfernsehinfrastruktur für denkbar hält (S. 22 f.), aber im Ergebnis bleiben diese Zugangsprodukte vom sachlich relevanten Markt mit der Begründung ausgeklammert, dass es ein solches Angebot „nicht auf dem Markt“ vorhanden und in Zukunft auch „nicht zu erwarten“ sei (S. 101). Mit dieser Begründung wird aus unserer Sicht der Konsultationsentwurf seiner Aufgabe, einem Marktversagen durch entsprechende Marktdefinition entgegenzuwirken (§ 10 Abs. 1 TKG) nicht gerecht.

- BUGLAS regt an, die Einbeziehung von lokalen virtuellen Zugangsprodukten über Kabelfernsehinfrastrukturen in den sachlich relevanten Markt eingehend zu untersuchen und hierbei den status quo nicht zum Maßstab der Begründung zu machen.

## 2 Räumliche Marktabgrenzung

Im Vergleich zum Konsultationsentwurf zu Markt 3b fällt auf, dass der Konsultationsentwurf Markt 3a trotz des Hinweises auf die Explanatory Note der EU-Kommission zur neuen Marktempfehlung zunächst – richtigerweise, da relevanter Markt - die Vorleistungsebene betrachtet und erst anschließend der Wettbewerbsdruck auf den korrespondierenden Endkundenmärkten:

*„Nachfolgend wird der in Kapitel 8.1.12 sachlich abgegrenzte Teilmarkt A zunächst auf der Vorleistungsebene an sich betrachtet und daran anschließend der Einfluss von Wettbewerbsdruck der Endkundenmärkte auf diesen untersucht.“*

Konsultationsentwurf Markt 3a, S. 109.

Zutreffend erwähnt der Konsultationsentwurf auch in Fußnote 151 (S. 69), dass nach der Rechtsprechung des VG Köln (Urteil vom 05.09.2007, 21 K 4193/06) der eigentliche Ausgangspunkt der Marktdefinition der jeweilige in der Empfehlung bezeichnete und gegebenenfalls näher gekennzeichnete Markt ist. In dieser Entscheidung betreffend die Marktabgrenzung für den Vorleistungsmarkt des Bitstromzugangs lehnt das Gericht den Ansatz ab, dass Ausgangspunkt einer Marktabgrenzung die Endkundenmärkte sein müssten:

*„Diese Märkteempfehlung benennt im Einzelnen diejenigen Märkte, die einer Prüfung zu unterziehen, den nationalen Regulierungsbehörden bei der Festlegung relevanter Märkte nach Art. 15 Abs. 3 RRL empfohlen wird. Damit ist der eigentliche Ausgangspunkt der Marktdefinition der jeweilige in der Märkteempfehlung bezeichnete und gegebenenfalls näher gekennzeichnete Markt. Dies ist hier der Markt 12 "Breitbandzugang für Großkunden", (...)"*

VG Köln, Urteil vom 05.09.2007, 21 K 4193/06, Rn. 59.

**Völlig gegensätzlich zum Konsultationsentwurf Markt 3a** und der zitierten Rechtsprechung des VG Köln stellt der Konsultationsentwurf zu Markt 3b zunächst nicht auf den relevanten Vorleistungsmarkt als Ausgangspunkt der Marktdefinition, sondern auf die Endkundenebene ab und führt hierzu aus:

*„Daher ist der Ausgangspunkt für die Festlegung von Märkten die vorausschauende Definition der Endkundenmärkte über einen bestimmten Zeithorizont, unter Berücksichtigung der Nachfrage- und Angebotssubstituierbarkeit. Im Anschluss an die Definition der Endkundenmärkte sollen dann die entsprechenden Vorleistungsmärkte abgegrenzt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Nachfrage- und Angebotssubstituierbarkeit aus der Perspektive eines Dritten, der Endnutzerleistungen im Wettbewerb anbieten will.“*

Konsultationsentwurf Markt 3b, S. 33.

sowie

*„Die neuen Märkteempfehlung 2014 betont die Bedeutung einer exakten Analyse der geografischen Grenzen des zu untersuchenden Marktes. (...) Ausgangspunkt einer solchen Untersuchung seien immer die korrespondierenden Endkundenmärkte.“*

Konsultationsentwurf Markt 3b, S. 60.

- Aus unserer Sicht muss dieser offensichtlich konträre Ansatz der Konsultationsentwürfe nach Maßgabe der zutreffenden Ausführungen des Konsultationsentwurfs Markt 3a aufgelöst werden. Die Festlegungen zum Markt 3b sind den Festlegungen des Konsultationsentwurfs Markt 3a anzupassen.

Zusammenfassend möchten wir konstatieren, dass der vorgelegte Konsultationsentwurf zu Markt 3a mit den angeregten Änderungen von Seiten des BUGLAS unterstützt wird. Er sollte Anlass geben, die finale Festlegung des Marktes 3b gegenüber dem Konsultationsentwurf Markt 3b abzuändern. Hierzu verweisen wir ergänzend auf unsere Stellungnahme vom 11.12.2014.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.