

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

**TAL-Standardangebot; Konsultationsentwurf der 2. Teilentscheidung (BK3-15/011)
Stellungnahme des BUGLAS**

25.05.2020

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Verfahren zur Genehmigung des TAL-Standardangebots hat die BNetzA am 24.04.2020 den Konsultationsentwurf der zweiten Teilentscheidung veröffentlicht.

Wir bedanken und für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese im Folgenden gerne wahr.

Die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS treiben den Glasfaserausbau in Deutschland durch die Errichtung von FTTB- und FTTH-Netzen maßgeblich voran und streben durch diesen Ausbau an, so weit wie möglich von regulierten Infrastrukturvorleistungen der Telekom unabhängig zu werden. Für den BUGLAS sind daher insbesondere die Regelungen im APL/EL-Vertrag von besonderer Bedeutung, da diese in der nun vorgeschlagenen Ausgestaltung erhebliche negative Effekte auf bestehende und zukünftige FTTB-Geschäftsmodelle haben werden. Durch die entstehenden Schäden an der Wirtschaftlichkeit von FTTB-Geschäftsmodellen wird mittelbar auch der Ausbau von

FTTH-Netzen gebremst, da dieser regelmäßig eine Reinvestition von FTTB-Umsätzen darstellt. Hierzu hatten wir in den vorherigen Verfahrensstufen bereits umfangreich vorgetragen.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich diese Stellungnahme auf die Regelungen im APL/EL-Vertrag.

Abweichung von der ersten Teilentscheidung zulasten der FTTB-Betreiber

Die im Konsultationsentwurf vorgesehenen Änderungen in Ziffer 6 des APL/EL-Vertrags stellen aus unserer Sicht eine Abweichung von der ersten Teilentscheidung dar, die sich zulasten der FTTB-Betreiber auswirkt.

Die Vorgabe, dass bei der Entstörung der Übertragungsverfahren in Tabelle 2 (VDSL2 @ 35 MHz) in Konstellationen, die von den ersten vier Zeilen der Tabelle erfasst werden (Dämpfungswerte bis einschließlich 18 dB), bei der unteren Startfrequenz begonnen werden muss, stellt eine unnötige und sachlich nicht zu rechtfertigende Einschränkung der FTTB-Betreiber dar.

Nach unserem Verständnis unterscheidet die Regelungssystematik des nach der ersten Teilentscheidung vorgelegten Entwurfs der Telekom zwischen zwei Möglichkeiten für den FTTB-Betreiber.

Fall 1: Die „echte“ Entstörung, bei der der FTTB-Betreiber seine Systeme so einstellt, dass bestehende Produkte der Telekom nicht mehr erheblich gestört werden. Hierfür sind die in den jeweiligen Tabellen aufgeführten Parameter nicht entscheidend, sondern lediglich, das Ergebnis, dass keine erhebliche Störung mehr vorliegt.

Fall 2: Die „fiktive“ Entstörung, bei der es genügt, dass der FTTB-Betreiber die Startfrequenz entsprechend dem in der jeweiligen Tabelle angegebenen Wert wählt.

Wenn der FTTB-Betreiber nun bspw. in einer Konstellation mit einer Leitungsdämpfung von 15 dB eine „echte“ Entstörung vornehmen möchte, könnte man die im

Konsultationsentwurf vorgesehene Regelung, dass bei der Entstörung mit der Einstellung der unteren Startfrequenz zu beginnen ist, so verstehen, dass er hierbei nun auch an den Frequenzkorridor zwischen 37 und 40 MHz gebunden ist, auch wenn die erhebliche Störung eventuell schon bei einer Startfrequenz von bspw. 33 MHz tatsächlich nicht mehr vorläge. Der FTTB-Betreiber wäre also dazu verpflichtet, ein größeres Frequenzspektrum auszublenden als zur Beseitigung der erheblichen Störung erforderlich. Aus den Ausführungen in der Begründung entnehmen wir, dass dies vermutlich nicht gewollt war und bitten daher um eine entsprechende Klarstellung, dass sämtliche in den beiden Tabellen aufgeführten Werte lediglich für die „fiktive“ Entstörung relevant sind und der FTTB-Betreiber bei der „echten“ Entstörung nicht daran gebunden ist.

Unabhängig davon wurde die in der ersten Teilentscheidung auferlegte Verpflichtung zur angemessenen Reduktion der Startfrequenz von 40 MHz von der Telekom nicht umgesetzt und nun auch nicht im Rahmen der zweiten Teilentscheidung vorgenommen. Die Telekom hält vielmehr an einer maximalen Startfrequenz von 40 MHz fest. Insofern besteht ein Widerspruch der zweiten Teilentscheidung zur ersten Teilentscheidung.

In Bezug auf die Schutzbänder ist der Begründung des Entwurfs der 2. Teilentscheidung zu entnehmen, dass selbst die Fachabteilung der Bundesnetzagentur, welche mit der technischen Bewertung betraut wurde, und die Beschlusskammer zu dem Ergebnis kommen, dass Schutzbänder von 1,5 bis 2 MHz für die in der Praxis relevanten Fälle der Störungsbeseitigung ausreichend sind (vgl. Entwurf 2. Teilentscheidung, S. 180). Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen der Beschlusskammer ist die Anpassung auf „gleitende“ Schutzbänder von 3 MHz und 5 MHz in Tabelle 2 nicht nachvollziehbar.

Auf Seite 162 des Konsultationsentwurfs wird Tabelle 2 im zweiten Absatz als „Vectored VDSL2 Profil 17a (H20) und VDSL2 (H18#35MHz#) und Vectored VDSL2 Profil 35b (Supervectoring) (H21)“ bezeichnet. VDSL2 Profil 17a ist jedoch Gegenstand

von Tabelle 1. Wir vermuten ein redaktionelles Versehen und bitten um eine entsprechende Klarstellung.

Ziel der Beschleunigung des NGA-Ausbaus besonders betroffen

Aus Sicht des BUGLAS ist die Feststellung zutreffend, dass das Ziel der Beschleunigung des NGA-Ausbaus in § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG keinen generellen Vorrang vor anderen Regulierungszielen genießt, sondern gleichrangig zu behandeln ist. Allerdings muss im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden, in welcher Intensität die einzelnen Regulierungsziele positiv oder negativ von der Regelung betroffen sind.

Im Rahmen unserer Stellungnahme zur ersten Teilentscheidung hatten wir umfangreich zu den erheblichen negativen Effekten auf das Ziel der Beschleunigung des NGA-Ausbaus ausgeführt und verweisen auf die dortigen Ausführungen. Dem Ziel des § 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG kommt hier also nicht aufgrund einer gesetzlichen Rangfolge der Regulierungsziele, sondern aufgrund der außerordentlich hohen Betroffenheit ein besonderes Gewicht zu. Des Weiteren überzeugt der schlichte Verweis auf die Abwägung aller Regulierungsziele nicht, da auch die übrigen Regulierungsziele nicht evident für eine einseitige Belastung der FTTB-Betreiber anzuführen sind – im Gegenteil: Vielmehr sprechen auch die übrigen Regulierungsziele für einen angemessenen Ausgleich der Frequenznutzung bei APL und Endleitung im Sinne einer gleichberechtigten Nutzung, um den Geboten der Billigkeit, Chancengleichheit und Rechtzeitigkeit zu entsprechen. So kann etwa das von der Beschlusskammer angeführte Regulierungsziel der Sicherstellung des chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) im Rahmen der Abwägung ebenso für eine angemessene Teilung der Frequenznutzung zwischen der Betroffenen und dem FTTB-Betreiber berücksichtigt werden, um zwischen diesen einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen, auch für die jeweiligen Vorleistungsnachfrager. Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass nicht nur Vorleistungsnachfrager der Betroffenen beeinträchtigt werden können, sondern auch Vorleistungsnachfrager der FTTB-Betreiber.

Selbst wenn man gewillt wäre, den VDSL-Vectoring-Ausbau „als schnell realisierbaren Zwischenschritt auf dem Weg zu dem nachhaltigeren FTTB/H-Ausbau“ (S. 169) zu verstehen, ist es nicht nachvollziehbar, warum dieser „Zwischenschritt“ (VDSL-Vectoring) das erklärte Ziel („nachhaltigeren FTTB/H-Ausbau“) ausbremsen dürfen soll. In der Folge würde der in einigen Regionen (z.B. Hamburg, München, Köln) weit fortgeschrittene Zielerreichungsgrad zu Gunsten des Zwischenschritts wieder reduziert. Durch die mit der Entscheidung verbundenen negativen Investitionssignale würde die Erreichung des Ziels – auch auf die gesamten Anschlüsse in Deutschland bezogen – erheblich verlangsamt, sodass im Ergebnis der Zwischenschritt das Ziel nicht fördert, sondern vielmehr gefährdet.

Wettbewerbsverzerrung zulasten der FTTB-Betreiber

Hinsichtlich der Auswirkungen auf das Regulierungsziel der Sicherstellung des chancengleichen Wettbewerbs in § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG teilen wir die Ausführungen im Konsultationsentwurf nicht. Soweit im Entwurf von einer „„Vorfahrt“ des FTTB-Betreibers“ die Rede ist, entspricht dies nicht unserer Auffassung der tatsächlichen Gegebenheiten. Im Gegensatz zur Telekom wurde von den FTTB-Betreibern zu keinem Zeitpunkt eine exklusive Nutzung eines bestimmten Frequenzspektrums verlangt. Das Anliegen war immer und ist nach wie vor eine gleichberechtigte Nutzung der Inhouse-Infrastruktur. Falls die Telekom dabei Übertragungsverfahren einsetzt, die ausschließlich in einem elektromagnetisch „sterilen“ Umfeld ihre volle Leistung entfalten können, liegt dies in einem wettbewerblichen Markt in ihrem eigenen unternehmerischen Risiko. Umgekehrt gilt dies selbstverständlich in gleicher Weise für die elektromagnetischen Einflüsse, die das Super-Vectoring-Signal der Telekom auf die Signale der FTTB-Betreiber hat.

Die wesentliche Funktion des Wettbewerbs, technologischen Fortschritt zu fördern, wird erheblich gebremst, wenn höherwertige Technologien zugunsten minderwertiger Technologien benachteiligt werden.

Dass mit einem gedrosselten G.fast-Anschluss immer noch höhere Bandbreiten erzielbar sind als über Super-Vectoring ist zwar zutreffend, lässt aber unberücksichtigt, dass im Wettbewerb um die Versorgung der Endkunden nicht alleine die Bandbreite entscheidend ist, sondern auch die gegenüberstehenden Investitionen, die auch im Endkundenpreis abgebildet sind. Investitionen in die Erschließung von Gebäuden mit Glasfaser können nur dann rentabel sein, wenn sie einen Bandbreitenvorsprung gegenüber FTTC ermöglichen, der so signifikant ist, dass er einen entsprechend höheren Endkundenpreis rechtfertigt. Bei einem Vorsprung von ca. 300 Mbit/s hinsichtlich der Summenbandbreite von G.fast gegenüber Super-Vectoring stehen die hohen Investitionen in keinem angemessenen Verhältnis zum Bandbreitenvorsprung. Insbesondere im Verhältnis zu den Angeboten der Kabelnetzbetreiber verlieren FTTB-Betreiber nach den vorgesehenen Regelungen erheblich an Wettbewerbsfähigkeit, denn im oberen Bandbreitensegment, das ausschließlich von Kabelnetzbetreibern und FTTB/H-Betreibern bedient wird, würden FTTB-Betreiber als einzige erheblich zurückfallen. Im Ergebnis würde die Regelung also eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbs sowohl im Verhältnis zu FTTC als auch im Verhältnis zu den Kabelnetzbetreibern hervorrufen. Mithin würde die Regelung in Ziffer 6 APL/EL-Vertrag die Marktanteile im oberen Bandbreitensegment innerhalb kürzester Zeit drastisch verschieben und reflexartig die Marktmacht des fusionierenden Kabelnetzbetreibers Vodafone/Unitymedia weiter verstärken sowie festigen.

Open Access ermöglicht angemessenen Interessenausgleich

Dass derzeit kein genehmigtes Standardangebot für einen Layer 2 Bitstrom für FTTB-Anschlüsse vorliegt, kann nach unserer Auffassung nicht dazu führen, dass das

Angebot eines Open Access als Lösungsoption pauschal ausgeschlossen wird. So lag auch im Zeitpunkt der Vectoring-Entscheidungen noch kein genehmigtes Standardangebot der Telekom für den Layer 2 Bitstrom vor.

Zahlreiche marktverhandelte Zugangsvereinbarungen zwischen FTTB-Betreibern und verschiedenen Zugangsnachfragern auf Basis eines Layer 2 Bitstromzugangs belegen zudem die Marktgängigkeit dieser Angebote, die als Referenz herangezogen werden könnten. Zudem betont die Telekom selbst regelmäßig öffentlich ihre Bereitschaft, auch bei Wettbewerbern Vorleistungsprodukte einzukaufen.

Wir möchten daher noch einmal betonen, dass die vorgeschlagene Open Access-Lösung hinsichtlich aller relevanten Problemfelder eine sinnvolle und angemessene Lösungsoption darstellt. So könnten alle betroffenen Endkunden von der größtmöglichen Anbieter- und Angebotsvielfalt, sowie von deutlich verbesserten Bandbreiten profitieren. Gleichzeitig würden die bereits erfolgten Investitionen in FTTB-Erschließungen nicht nachträglich entwertet und Anreize zum Ausbau blieben erhalten.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen im Rahmen der Konsultation Berücksichtigung finden und stehen der Beschlusskammer für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer
Geschäftsführung

Stefan Birkenbusch
Recht & Regulierung