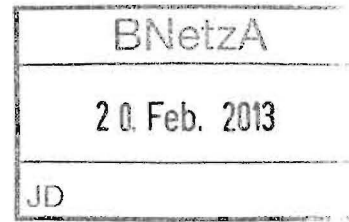


Plusnet GmbH & Co. KG | Mathias-Brüggen-Str. 55 | D-50829 Köln

Vorab per Fax 0228/14 6463

Bundesnetzagentur
-Beschlusskammer 3-
Tulpenfeld 4

53113 Bonn



Ansprechpartner:
Carina Panek

Tel. Durchwahl:
-174

Fax:
-809

Köln
18. Februar 2013

Antrag der Telekom Deutschland GmbH auf Teilwiderruf der Regulierungsverfügung über den Zugang zur TAL, BK3g-09-085 vom 21.03.2011; BK3-12-131

Hier: Fragebogen

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Anschluss an die mündliche Verhandlung möchten wir gerne die Möglichkeit nutzen, Teile des Fragebogens der Beschlusskammer zum vorliegenden Verfahren zu beantworten. Soweit wir zu den einzelnen Fragebogen bereits in unserer ersten Stellungnahme vorgetragen haben, verweisen wir hiermit auf diese. Zudem verweisen wir auf die Stellungnahmen der Verbände VATM und Breko, denen wir uns ebenfalls anschließen.

1. Fragen zur Technik

Frage 1.3. – Qualitätsverlust durch zwei Netzbetreiber

Eine zweite Leitung mit VDSL schließt den Einsatz von Vectoring nicht aus, vermag die erzielbaren Effekte jedoch zu beeinträchtigen. Mit einer zunehmenden Anzahl von Fremdleitungen verringert sich dann der positive Effekt des Vectoring immer mehr. Im Gegensatz zur Aussage der Betroffenen ist dies jedoch kein digitaler Prozess.

Frage 1.4 – Gemeinsames Vectoring durch zwei Netzbetreiber

Das so genannte „Node-Level-Vectoring“ ist über Herstellergrenzen hinweg noch nicht standardisiert und entwickelt. Node-Level-Vectoring innerhalb eines Herstellers erlaubt mehreren Netzbetreibern die Nutzung von Vectoring an demselben KVz, wenn sie sich auf die Vectoring-Technologie eines Herstellers einigen. Erste praktische Ansätze dazu werden insbesondere auf dem italienischen Markt erwartet. Allerdings wird das Node-Level-Vectoring dort in enger Abstimmung zwischen den beiden beteiligten Netzbetreibern ausgerollt, so dass beide Netzbetreiber ihre nachgelagerten Systeme (z.B. Konfiguration, Portbelegung, Entstörung etc.) auf ein Herstellersystem vorab auslegen können. In einem „ex-post-Szenario“, bei dem ein Anbieter erst später einen bereits mit Vectoring „bestückten“ KVz anschließen wird, ergeben sich dagegen voraussichtlich verschiedene operative Probleme. So mag zum einen das bereits vorhandene VDSL-Equipment mit Vectoring noch auf einem technischen Stand sein, der ein Node-Level-Vectoring, insbesondere was die vermehrte Rechenleistung zur Abstimmung der aktiven Frequenzeinspeisung betrifft, nicht unterstützt – trotz des gleichen Herstellers. Zum anderen kann sich für einen „nachbauenden“ Netzbetreiber leicht die Problematik ergeben, dass er aufgrund der Technologiewahl der Erstausbauenden selbst viele verschiedene Hersteller einsetzen muss, was die eigenen operativen Kosten erhöhen wird. Abgesehen von einem zwischen den Netzbetreibern „ex-ante“ abgestimmten gemeinsamen Ausbau und dem noch nicht operativen Node-level-Vectoring zwischen verschiedenen Systemen und Herstellern sehen wir kurzfristig wenig Potential im Node-Level-Vectoring.

Frage 1.5 – Auswirkungen auf am HVt zugelassene Übertragungsverfahren

Da VDSL-Vectoring keine Änderung der bisher zugelassenen Spektrumsmasken mit sich bringt, sind die am HVt bisher zugelassenen Übertragungsverfahren hierzu kompatibel. Im Gegenteil würde eine Zunahme der mit VDSL bestückten TAL in einem Kabelbündel zu einer wesentlich stärkeren Störung der vom HVT aus beschickten TAL und damit der Bestandskunden der Plusnet und anderer TAL-Nachfrager führen.

Etwas anderes könnte sich nur dann ergeben, wenn dem Antrag der Antragstellerin stattgegeben würde, ihr das Recht einzuräumen, bei „Störungen“ gleich welcher Art Kündigungen auszusprechen. Insoweit bestünde die Gefahr, dass die Antragstellerin diesen Störungstatbestand auch auf andere Übertragungsverfahren, und nicht nur wie in der Antragsbegründung auf VDSL am HVt beschränkt, ausdehnen würde. Damit könnte die Antragstellerin dann je nach strategischer Lage bestimmte Nachfrager unter Druck setzen, da nun einmal jede Beschaltung einer Doppelader mit DSL-Verfahren zu bestimmten, wenn auch größtenteils vernachlässigbaren Beeinflussungen anderer Doppeladern im gleichen Kabel/Bündel führt. Insofern sollte diesem unbestimmten Antrag nicht stattgegeben werden, da hierdurch eine potentielle Gefahr für die Nutzung aller Übertragungsverfahren am HVt (oder Schaltverteiler) entstünde.

2. Fragen zum Nutzerinteresse und zu sonstigen Auswirkungen eines Teilwiderrufs

Frage 2.1. – Nutzerinteresse an Infrastrukturanbieter

Generell ist davon auszugehen, dass es für die Endnutzer im ersten Schritt unerheblich ist, welcher Netzbetreiber Vectoring ausbaut, soweit hierdurch die bestmögliche Anbindung mit hohen Bandbreiten realisiert wird. Grundsätzlich sollte die Frage des Netzbetreibers von der Frage des Anbieters gegenüber dem Endkunden entkoppelt sein.

Die Endnutzer haben indes ein großes Interesse daran, sich ihren eigenen Anbieter aufgrund Preis- und Leistungskriterien oder anderer Faktoren (z.B. Service, lokale Präsenz etc.) selbst aussuchen zu können. Aufgrund dessen ist es wichtig, dass unabhängig vom ausbauenden Netzbetreiber anderen Anbietern ein leistungsfähiges Vorleistungsprodukt angeboten werden muss.

Frage 2.4. – Behinderung des KVz-Ausbaus in der Fläche

Der Teilwiderruf der Regulierungsverfügung würde den KVz-Ausbau in der Fläche behindern. Würden dem Haupt- oder Hilfsantrag der Telekom stattgegeben, würden keine Investitionen mehr in den KVz-Ausbau fließen, da mit einer jederzeitigen Kündigung aufgrund eines Vectoring-Vorhabens der Telekom zu rechnen wäre. Ein ökonomisch agierender Anbieter bzw. dessen Kapitalgeber würden daher von den langfristigen Investitionen in einen ungewissen Netzausbau absehen. Damit würde eines der Regulierungsziele, Investitionen in den Breitbandausbau (und nicht nur der der Antragstellerin) zu fördern, konterkariert.

Allein durch den Antrag der Antragstellerin und auch deren Kommunikation ist es bereits zu einer starken Verunsicherung der Marktbeteiligten gekommen, die sich in verweigerten Finanzierungen und abgesagten Ausschreibungen niederschlägt. Diese Entwicklung wird gerade den Breitbandausbau in der Fläche bereits jetzt zurückwerfen. Je schneller diese Unsicherheit im Sinne des weiteren Wettbewerbs (um Endkunden und Investitionen in den Breitbandausbau) durch eine eindeutige Entscheidung der Bundesnetzagentur beseitigt wird, desto geringer werden die Verzögerungsschäden bleiben.

Frage 2.5 – Schützenswerte Investitionen

Bei der Ermessensentscheidung sind naturgemäß auch die betroffenen Interessen der Zugangsnachfrager zu berücksichtigen. Hierzu zählen zum einen die bereits getätigten Investitionen. Unabhängig davon, ob es Glasfaser, Richtfunk oder Kupfer ist, müssen die im Vertrauen auf die bestehende Regulierungsverfügung getätigten Investitionen als gegenläufige Interessen Einfluss auf die Entscheidung nehmen. Der Ausbau ist von der KVz-Zugangsnachfragern im Vertrauen auf den Fortbestand der Zugangsverpflichtung vorgenommen worden und in der Annahme, die Investitionen durch den Verkauf der hierüber zu erbringenden Leistungen amortisieren zu können.

Dieser Vertrauensschutz darf auch nicht dadurch beschränkt werden, dass ein willkürlicher Stichtag angesetzt wird, der zwischen Investitionen mit Bestandsschutz und solchen ohne differenziert. Darüber hinaus muss dieser Aspekt auch dazu führen, dass diese schutzwürdigen Interessen nicht durch eine starr bemessene Frist zur Selbstvornahme des Vectoringausbaus unterlaufen werden.

Frage 2.6- Auswirkungen auf TAL-Nachfrage am HVt

Prinzipiell hat der Ausbau von VDSL am KVz keine qualitativ negativen Auswirkungen auf die TAL-Nachfrage am HVt, da diese insoweit kompatibel sind. Allerdings kann ein verstärkter Ausbau von VDSL in Kombination mit günstigen Vorleistungspreisen dazu führen, dass die Inanspruchnahme einer passiven Infrastruktur wie der TAL durch die Nachfrager nicht mehr so attraktiv ist, insbesondere wenn sich die Bitstromentgelte einer Kosten-Kosten-Schere annähern. Dadurch würde zugleich auch der Wettbewerb auf diesem Markt gefährdet. Diese Risiken sind bereits bei der Entscheidung über das VDSL-IP-Kontingentmodell zum tragen gekommen und müssen auch vorliegend Eingang finden.

3. Rechtliche Fragen bei der Abwägungsentscheidung

Frage 3.1. – Eigentumsinteresse der Antragstellerin

Das Eigentumsinteresse der Antragstellerin ist zwar zu berücksichtigen, allerdings kann ihm aufgrund der gegengerichteten Interessen keine Übermacht eingeräumt werden. Wie der EuGH insoweit in diversen Fällen entschieden hat, ist den Zielen der Union stets ein auffallend hohes Gewicht einzuräumen, während die Eigentumsinteressen eher von geringer Bedeutung sind (siehe z.B. EuGH Urteil vom 3.9.2008, verb.Rs. C 402/05P). Hier stehen die in der Zugangsrichtlinie verankerten Regulierungsziele zur Debatte.

Auch kann man nicht argumentieren, dass sich der Markt so weit geöffnet hätte, dass die Antragstellerin nun nicht mehr Zugriff auf ihr Eigentum erlauben müsse und somit keine Sozialbindung mehr bestehe.

Die Sozialbindung des Eigentums der Antragstellerin besteht indes noch im selben Maße wie zu Beginn der Marktöffnung. Die Antragstellerin hat aufgrund ihrer Vergangenheit als staatliches Unternehmen immer noch die Hoheit über das Kupferanschlussnetz inne und in dieses Netz keine nennenswerten Erweiterungs- oder Erneuerungsinvestitionen, z.B. in Richtung FTTH getätigt. Dies hat sich auch durch den vereinzelt Ausbau glasfaserbasierter Netze durch alternative Infrastrukturanbieter nicht geändert. Insofern sind die Wettbewerber auf den Zugang zum Netz der Antragstellerin mangels Alternativen weiterhin angewiesen. Diese Feststellung wird auch durch die aktuell gültige Marktanalyse zu Markt 4 bestätigt. Im Falle einer freiwilligen strukturellen Separierung der Antragstellerin von ihrem Anschlussnetz müsste diese Frage, was die Antragstellerin betrifft, natürlich überdacht werden.

Frage 3.2. – Hochleistungsfähiges Netz der nächsten Generation

Der Begriff der hochleistungsfähigen Netze der nächsten Generation ist nicht statisch zu definieren, sondern an den Wandel der Technologie anzupassen. Auch wenn VDSL und Vectoring geeignet sein mögen, hohe Bandbreiten zu erzielen, die - zumindest durch Vectoring - der ersten Stufe der Digitalen Dividende entsprechen, so können sie auf lange Sicht doch nicht den stetig wachsenden Anforderungen genügen. So hat die für ECTA erstellte WIK-Studie „NGA Progress Report“ dargelegt, dass sowohl VDSL als auch Vectoring die für 2020 angekündigte Versorgung jedes Haushaltes mit 100 Mbit/s nicht realisieren können.

Würde man nun VDSL und Vectoring als NGA klassifizieren, müsste diese Einordnung in naher Zukunft bereits wieder aufgehoben werden.

Es gibt aber durchaus Technologien wie FTTB/H, die diese Schwellenwerte überschreiten. Insofern war es auch bisher ein erklärtes Ziel der Antragstellerin, den FTTH-Ausbau voranzutreiben. Mit Hinblick auf die Zukunft sollten daher auch nur solche Netze als NGA definiert werden, die die bereits in Aussicht gestellten Bandbreiten tatsächlich realisieren können.

Unabhängig von dieser Fragestellung ist die Frage nach der Wertigkeit eines hochleistungsfähigen Netzes zu stellen. Der Ausbau von hochleistungsfähigen Netzen wurde als Regulierungsziel aufgenommen, um den Ausbau von NGA auch durch Regulierungsmaßnahmen positiv zu beeinflussen. Damit sollte es überhaupt erst zum Ausbau von NGA kommen. Hingegen statuiert dieses Ziel nicht die Verpflichtung, ein bestehendes hochleistungsfähiges Netz gegen ein anderes auszutauschen.

Die Behinderung des Ausbaus eines Netzes zur Ermöglichung eines noch leistungsfähigeren Netzes dürfte nur dann erfolgen, wenn sich diese Netze im Hinblick auf die Zugangsmöglichkeiten

und die übrigen Konditionen für die Nachfrager gleich darstellen würden. Hingegen darf es nicht dazu kommen, dass ein hochleistungsfähiges Netz auf Kosten des Wettbewerbs gestoppt wird, obwohl hierfür keine sachliche Rechtfertigung oder Notwendigkeit besteht. Wenn man nun VDSL und Vectoring als hochleistungsfähige Netze einordnen wollte, so besteht keine Rechtfertigung, Vectoring zu Lasten von VDSL den Vorrang zu geben.

Frage 3.3. - Regulierungskonzept

Ein einheitliches Regulierungskonzept im Sinne des § 2 III Nr.1 TKG ist eine einheitliche, auf Dauer angelegte Praxis, gleiche Themen auf dieselbe Art und Weise zu regulieren. Hierzu werden auf Basis einer umfassenden Analyse die erforderlichen Eckpunkte und Leitgedanken der zukünftigen Regulierung und erforderliche Maßnahmen erfasst. Schriftlich kann dies dann verbindlich fixiert werden, wie es §15a TKG vorsieht.

Unseres Erachtens würde der Teilwiderruf das bestehende Regulierungskonzept der Beschlusskammer, möglichst den Zugang zu passiver Infrastruktur auf allen Ebenen zu gewähren, ändern. Entsprechend der NGA-Empfehlung soll der Zugang zum KVz eingeräumt werden. Dieser Zugang wurde den Nachfragern auch seit langen Jahren gewährt, so dass sie ihre eigenen, individuell gestalteten Leistungen auf diesen Zugang aufsetzen konnten. Die Abkehr hiervon und der Verweis auf aktive Vorleistungen der Antragstellerin würde hingegen ein Schritt zurück bedeuten.

Frage 3.4. – Bevorzugung von Bitstromnachfragern durch Teilwiderruf

In der Tat würden Bitstrom-Nachfrager durch den Teilwiderruf gegenüber den TAL-Nachfragern begünstigt. Während letztere ihrem Recht auf Zugang zum KVz verlustig gingen, und somit eine wichtige Möglichkeit zum Ausbau eigener Infrastruktur wegfielen, bekämen die Bitstrom-Nachfrager ein zusätzliches Produkt über Bitstrom basierend auf Vectoring. Anbieter, die Investitionen in eigene Infrastruktur gesteckt haben und den Zugang zum KVz erschlossen haben, können diesen nicht mehr in der gleichen Art nutzen wie zuvor. Dies führt dazu, dass sich das Gleichgewicht auf dem Markt zulasten der Nachfrager verschiebt, die bisher passive Infrastruktur in Anspruch genommen haben und ihre hierfür entstandenen Kosten nicht mehr amortisieren können. Durch die dadurch bedingten Verluste wird ihre Wettbewerbssituation signifikant geschwächt.

Ein Teilwiderruf würde somit die Wettbewerbssituation auf dem Telekommunikationsmarkt entscheidend verändern: Es erfolgte eine Verlagerung von der Inanspruchnahme passiver zur aktiver Infrastruktur der Antragstellerin auf Kosten der bislang investitionsbereiten Nachfrager.

Frage 3.5 – Schutz des investierenden Nachfragers

§ 2 III Nr.4 TKG sieht vor, dass bei Zugangsverpflichtungen dem Risiko der investierenden Unternehmen Rechnung zu tragen ist. Dies adressiert natürlich zum einen die zugangsverpflichteten Unternehmen, falls sie in ihre Infrastruktur investiert haben und sie – wenn überhaupt – nur gegen angemessene Kostenerstattung dem Zugang der Nachfrager öffnen. Der Wortlaut schließt aber nicht aus, auch dem Risiko der investierenden Unternehmen Rechnung zu tragen, die nicht zugleich Zugangsverpflichtete sind, sondern Zugangsnachfrager. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, effiziente Investitionen und Innovationen zu fördern. Diese sollen durch die mögliche nachteilige Ausgestaltung von Zugangsverpflichtungen nicht verhindert werden. Eine solch nachteilige Ausgestaltung ist aber auch dann möglich, wenn den Zugangsnachfragern nicht die nötigen Vorleistungen zur Verfügung gestellt werden, auf denen sie eigene innovative Infrastruktur aufsetzen können. Um somit das Regulierungsziel möglichst

umfassend sicherzustellen, ist es erforderlich, nicht nur den Zugangsverpflichteten bei Investitionen zu schützen, sondern auch investierende Zugangsnachfrager.

Frage 3.6. – Berücksichtigung von Vectoring in der NGA-Empfehlung

Auch wenn die Kommission in der NGA-Empfehlung Vectoring nicht ausdrücklich erwähnt, so kann man einen Hinweis auf das bestehende Szenario dennoch finden, soweit man Vectoring als NGA einordnen will.

Ziffer 39 der Empfehlung legt insoweit fest, dass auch bei Änderungen der Netztechnik bestehende Verpflichtungen auf Markt 4 und Markt 5 nicht wegfallen sollen, wenn zwischen dem Zugangsverpflichteten und seinen Nachfragern kein Migrationspfad vereinbart wird. Dass sich diese Regelung zur Migration nicht nur auf den Wechsel von Kupfer- zu Glasfasernetzen bezieht, ergibt sich im Umkehrschluss aus Absatz 2, der hierfür zusätzlich das Erfordernis eines transparenten Rahmens vorschreibt.

Die Einführung von Vectoring stellt eine Änderung der Netztechnik in diesem Sinne dar.

Der Empfehlung zufolge darf somit ein Teilwiderruf der bestehenden Regulierungsverfügung nicht erfolgen, sondern es soll in erster Linie eine Vereinbarung zwischen den betroffenen Parteien getroffen werden. Dies entspricht dem von den Wettbewerbern vorgetragenen Vorschlag, ein Regulierungskonzept nach § 15a TKG unter Mitarbeit aller Betroffenen zu erarbeiten, dass den Einsatz von Vectoring ohne generelle Aufhebung der Zugangsverpflichtung erlaubt.

4. Fragen zur Bewertung der Kompensation/Verpflichtung zum Bitstromangebot

Frage 4.1 – Anforderungen an ein Bitstromangebot

Gerade im Hinblick auf neue Entwicklungen und zukünftigen NGA-Strukturen sind Layer2-Produkte unverzichtbar und demzufolge auch Gegenstand der NGA Forum-Spezifikationen. Durch die aktuelle Regulierungsverfügung auf Markt 5 wurde die Antragstellerin auch zum Zugang zu -Bitstrom sowohl auf Layer3- als auch auf Layer2-Ebene verpflichtet.

Würde es nun der Antragstellerin durch uneingeschränkte Stattgabe des Antrages ermöglicht, den Zugang zum KVz durch Verweis auf die klassischen IP-Bitstrom-Produkte zu beseitigen, würde an allen betroffenen Standorten die Regulierungsverfügung auf Markt 5 bezüglich Layer2 ausgehebelt werden. Zudem würde den Wettbewerbern, die bisher innovative Endkundenprodukte auf den Zugang zum KVz aufbauen konnten, nun nur noch ein stark eingeschränktes und nicht dem neuesten Stand entsprechendes Vorleistungsprodukt aufgezwungen. Produkte basierend auf Layer3 stellen keinen gleichwertigen und akzeptablen Ersatz für den Wegfall der Zugangsberechtigung dar, da sie nicht die nötige Flexibilität und Eingriffstiefe gestatten.

Insoweit reicht es auch nicht, dass die Antragstellerin in ihrer Antragsbegründung auf die Weiterentwicklung von Layer2-Produkten verweist und eine potentielle Aufnahme in den Raum stellt, ohne sich hierzu zu verpflichten.

Die Antragstellerin muss zunächst ein fertiges Bitstrom-Produkt basierend auf den im NGA Forum erarbeiteten Spezifikationen auf dem Markt anbieten und ein entsprechend mit den Wettbewerbern abgestimmtes Standardangebot vorlegen, bevor dies gegebenenfalls als Ersatz für den Wegfall der Zugangsverpflichtung am KVz anerkannt werden kann. Entsprechend müsste dann auch das Wort „Kernetze“ durch „Konzentratornetze“ ersetzt werden. Die Anforderungen an ein Layer2-Bitstream

Produkt sind in der L2BSA-Spezifikation des NGA-Forums klar geregelt und so auch für die Antragstellerin gültig, vgl. dazu Tabelle 1 / Seite 16 der L2_BSA_TechSpezifikation_V2.0.

In Sachen Übergabepunkte sollten die von der Antragstellerin an anderer Stelle bereits genannten Übergabestandorte (ca. 1.500 Knoten an ca. 900 geografischen Lokationen) die Mindestausstattung darstellen. Alle diese 900 Lokationen müssen sich an zentralen HVT-Standorten befinden, so dass ein kostengünstiger Zugang gegeben ist.

Frage 4.2: - Alternativen zu Multicast

Die Multicast-Funktionalität stellt für die kostengünstige Verteilung von IPTV-Angeboten eine sinnvolle Lösung dar. Inwiefern eine dazu als Ersatz angebotene Verkehrsklasse AF („assured forwarding“) mit einer gegenüber Best-Effort erhöhten Priorität ein adäquates Substitut ist, sollte kurzfristig im NGA-Forum diskutiert werden. Schließlich sind hier, neben der Priorisierung und Transportkosten auch die Fragen der Endgerätenutzbarkeit (Set-Top-Box) zu klären.

Frage 4.3: - Inkludierter Verkehr

Nach unserem bisherigen Verständnis sollte es sich um ein „Flat“-Angebot handeln. Nur dann ist eine Vergleichbarkeit mit dem entbündelten Zugang aus kostentechnischer Sicht gegeben. Dies gilt insbesondere, wenn die einzelnen Anschlüsse zwischen DSLAM und dem Übergabeknoten ohne Überbuchung transportiert werden. In einem solchen Fall macht die Bepreisung von Volumen ökonomisch keinen Sinn, da keine Knappheitssituation besteht.

Frage 4.4. – Anforderungen an ein open-access-Angebot eines Wettbewerbers

Wenn ein Wettbewerber einen KVZ ausschließlich alleine mit Vectoring ausbaut und gleichzeitig den KVZ dem Zugriff anderer Nachfrager entziehen würde, muss diesen als Ersatz hierfür ein Zugang zu einem Bitstromangebot des Wettbewerbers eingeräumt werden. Dies sollte weitestgehend den unter Fragen 4.1. bis 4.3 statuierten Anforderungen entsprechen, zumindest was Qualität und Bandbreite entspricht. Hinsichtlich der Anzahl der Übergabepunkte könnten aufgrund der individuellen Netzstruktur des Wettbewerbers Abstriche gemacht werden, wenn dies keinen nennenswerten Einfluss auf das Bitstromangebot zur Folge hätte. Ebenfalls ist das Entgelt nicht automatisch an dem der Antragstellerin zu bestimmen, insbesondere wenn dem Wettbewerber offensichtlich geringere oder höhere Kosten entstehen.

Diese Pflicht des Wettbewerbers zum Angebot eines Bitstromangebotes kann ihm weder durch eine Abänderung der Regulierungsverfügung auf Markt 4 noch ansonsten gemäß § 21 TKG auferlegt werden, da es insoweit an der erforderlichen marktbeherrschenden Stellung fehlt. Möglich wäre es aber, einen Vertrag zwischen allen Beteiligten, also der Bundesnetzagentur, der Telekom und den Wettbewerbern zu schließen, der ein einheitliches Konzept für den Ausbau mit Vectoring und ein Bitstromangebot enthalten würde. Dieser Vertrag wäre demnach sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privater Natur. Um das Angebot eines Bitstromangebotes durch die Wettbewerber sicherzustellen, können insoweit harte Vertragsstrafen vereinbart werden, die letztendlich die Vertragstreue sicherstellen.

Das Angebot eines Aggregators sollte als ausreichend erachtet werden, wenn es den oben genannten Anforderungen entspricht und der ausbauende Netzbetreiber eine bestimmte Größe nicht überschreitet. Insbesondere kann der Aggregator Angebote kleinerer Anbieter kommerziell und physikalisch ermöglichen, da er über einen Satz an IT- und Übertragungsschnittstellen viele kleine Netze zentral für Nachfrager erreichbar macht.

Frage 5 – Fragen zur Ausgestaltung der Kündigungsregeln

5.1. Anforderungen an eine Vorankündigungsfrist

Generell halten wir eine – wenn auch nur teilweise – Stattgabe des Hauptantrages, auch soweit er die Regelungen unter 1.3. betrifft – für unannehmbar, da der Wettbewerb hierdurch signifikant beeinträchtigt würde.

Sollte dem Antrag aber teilweise dennoch stattgegeben werden und der Bestandskunde, der den KVz mit Glasfaser erschlossen hat, tatsächlich über 1.3. zum eigenen Ausbau mit Vectoring gedrängt werden, so sind 12 Monate ab Bekanntgabe der Ausbaupläne der Antragstellerin eindeutig nicht angemessen.

Die 12 Monate sollen bereits dann beginnen, sobald die Antragstellerin den Einsatz der Vectoring-Technik lediglich plant. Auch wenn sie hierzu „geeignete Unterlagen“ vorlegen will, ist eine reine Absichtserklärung eindeutig nicht ausreichend, um Wettbewerber zum einen von ihrem bisher durch Regulierungsverfügung langjährig verankertem Recht auf Zugang auszuschließen. Zum anderen hätte es die Antragstellerin in der Hand, durch einen auf unbestimmte Zeit ausgerichteten dargelegten Planungswillen den Bestandskunden bereits zu Investitionen innerhalb eines Jahres zu zwingen. In Konsequenz hätte dies zur Folge, dass die Antragstellerin alle bis dato erschlossenen KVz allein durch Kundgabe ihres Ausbauwillens innerhalb eines Jahres sicher mit Vectoring aufrüsten lassen würde. Sie selbst allerdings plant den Schritt für ihre eigenen Bestands-KVz erst ab 2016, also nach einer Laufzeit ihres eigenen VDSL-Equipments von > 10 Jahren.

Um diese untragbare Situation zu verhindern, dürfte die Ausbaufrist – wenn überhaupt – nur an eine verbindliche, unter Vertragsstrafe gestellte Ausbauerklärung der Antragstellerin geknüpft werden.

Des Weiteren müsste die Ausbaufrist angemessen lang sein. Die NGA-Empfehlung sieht insoweit bei einer Migration eine Frist von 5 Jahren vor, soweit zwischen den Parteien kein Migrationspfad vereinbart wird. Dies zeigt, dass grundsätzlich von einem längeren Zeitrahmen als ein paar Monaten auszugehen ist. Damit dürfte sich die vorgesehene 12- Monatsfrist noch nicht einmal an der unteren Grenze bewegen. Eine längere, vertraglich übereinstimmend vereinbarte Vorankündigungsfrist wäre eindeutig angemessener.

5.2. – Angemessene Migrationsfrist

Ungeachtet der Tatsache, dass Haupt- und Hilfsanträge in ihrer gestellten Form gänzlich abzulehnen sind, müsste eine hypothetische Migrationsfrist so bemessen sein, dass der betroffene Zugangsnachfrager die Möglichkeit hat, seinen Geschäftsbetrieb hierauf einzustellen und die Prozesse umzustellen. Die im TAL-Vertrag enthaltene Kündigungsfrist von 3 Monaten ist insoweit nicht ausreichend. Diese kurze Frist ist nur deshalb ausreichend, da die Antragstellerin verpflichtet ist, rechtzeitig ein neues Angebot vorzulegen, das den Leistungsbezug sicherstellt. Damit ist aber nur die Leistung „TAL“ gemeint und keine gänzlich anders ausgerichtete Ersatzleistung.

Wie oben dargelegt, sieht die NGA-Empfehlung eindeutig längere Migrationsfristen vor. Dementsprechend müsste auch hier eine Frist von mehr als 12 Monaten festgelegt werden.

5.3. Bestandsschutz bei nachträglichem gemeinsamen Ausbau

Prinzipiell muss es einem zweiten Wettbewerber möglich sein, einen bereits mit Vectoring ausgebauten KVz auch nachträglich zu erschließen, sobald gemeinsames Vectoring im Sinne eines Node-Level-Vectoring unterschiedlicher Hersteller möglich ist. Das Risiko des hierdurch frühzeitigen

erforderlichen Austauschs von Netztechnik und hierdurch möglicherweise bestehende Investitionshemmnisse könnten dadurch vermindert werden, dass durch den Zweitausbau erforderliche Zusatzkosten auf den Zweitausbauer – zumindest anteilig – umgewälzt werden.

Bei einer solchen Vorgehensweise besteht dann allerdings die begründete Gefahr, dass das nunmehr theoretisch wieder vorhandene Zugangsrecht durch diese Zusatzkosten ökonomisch ausgehöhlt wird. Insbesondere große Netzbetreiber wie die Antragstellerin werden dann für – ggf. als notwendig erachtete Änderungen – sehr hohe Kostenbeiträge aufrufen können, weil sie ggf. glaubhaft machen können, dass dadurch Änderungen in all ihren Systemen nötig werden.

Insoweit besteht die nicht von der Hand zu weisende Gefahr, dass es bei Existenz von Kostenerstattungsregeln gerade bei von der Antragstellerin zuerst erschlossenen KVz nicht zu parallelen Ausbauten kommt, da die von der Antragstellerin geforderte Kostenerstattungen für dritte Netzbetreiber ökonomisch nicht tragbar sind. Im umgekehrten Fall dürfte es durchaus zu Parallelausbau durch die Antragstellerin gerade bei kleineren Netzbetreibern kommen, die aufgrund ihrer Netzgröße nicht so hohe Kostenerstattungen aufrufen können. Das Instrument der Kostenerstattungen kann daher einen Konzentrationseffekt auf den Wettbewerb haben. Auf der anderen Seite bleibt die Anreizlandschaft im Falle des Parallelausbaus ohne eine solche Komponente unvollständig.

5.4. Maßnahmen zur Risikominimierung

Das sich durch die bestehenden Pläne der Antragstellerin ergebende Risiko für den Wettbewerb und den Ausbau mit Breitband in der Fläche kann nur dadurch gänzlich reduziert werden, dass dem Antrag in keiner Weise stattgegeben und statt dessen ein einvernehmliches Vectoring-Konzept unter Beteiligung aller Parteien ausgearbeitet wird.

Rein theoretisch gäbe es aber ein paar Ansatzpunkte, das durch Haupt- und Hilfsantrag erzeugte Risiko zu minimieren. Allerdings sollte es bei einer solchen Überlegung im Bewusstsein bleiben, dass das Erzeugen von Risiken für den Breitbandausbau gänzlich unnötig ist, da sich die von der Antragstellerin hervorgehobenen Vorteile auch ohne Risiko für den Breitbandausbau realisieren lassen. Zum einen dürften von dem Teilwiderruf ausschließlich KVz betroffen sein, die bisher weder durch Richtfunk noch Glasfaser ausgebaut sind oder zum jeweiligen Zeitpunkt werden. Des Weiteren dürften die Einschränkungen nicht an den Erlass der Regulierungsverfügung, sondern erst an einen verbindlichen, unter Vertragsstrafe gestellten Realisierungswillen der Antragstellerin geknüpft werden.

Die bereits erschlossenen oder noch zu erschließenden KVz dürften dann auch nicht durch zu knapp bemessene Kündigungsfristen ihres Bestandsschutzes verlustig gehen. Generell sollte es denjenigen, die bereits in den KVz-Ausbau investiert haben, um hierüber individuell gestaltete Leistungen anzubringen, auch weiterhin möglich bleiben, ihre Kosten auf diesem Wege zu amortisieren. Eine zwangsweise auferlegte Verpflichtung, von VDSL zu Vectoring zu schwenken, ist – wie wir bereits in unserer Stellungnahme vorgetragen haben - weder notwendig noch angemessen. Aufgrund dessen sollte es diesen Bestandskunden frei gestellt bleiben, ob sie weiterhin VDSL anbieten oder auf Vectoring aufrüsten wollen.

KVz, die aufgrund einer staatlichen Beihilfe ausgebaut werden sollen, sollten ebenfalls ausgenommen bleiben. Hier sehen die Beihilferechtl. schon eine ausreichende Verpflichtung zur Zugangsgewährung vor. Ein Überbau durch Vectoring würde diese nur konterkarieren.

Darüber hinaus sollte es Zugangsnachfragern auch möglich sein, KVz mit Vectoring auszubauen, die weder durch die Antragstellerin noch durch Dritte bisher auf irgendeine Weise erschlossen sind. Nach dem Grundsatz „first come- first serve“ könnten so Investitionen in den KVz-Ausbau gefördert werden und damit eine flächendeckende Breitbandgrundversorgung sichergestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen
Plusnet GmbH & CO. KG



Frank Thelen
Geschäftsführer



Christof Sommerberg
Leiter Regulierung