

**Festlegung
der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

**Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung
der EU-Kommission**

Nicht vertraulich

Festlegung

A.	Einleitung.....	4
B.	Beschreibung der relevanten Leistungen	5
I.	Die Märkte-Empfehlung der Kommission	5
II.	In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen	5
1.	Teilnehmeranschlussleitung	6
2.	Teilnehmeranschlussnetz	7
a.	Teilnehmeranschlussnetz auf Basis von Kupferdoppeladern	8
b.	Hybride Teilnehmeranschlussnetze	9
3.	Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung	11
a.	Zugang zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung	11
b.	Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung	12
c.	Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf der Basis von Glasfaser	13
d.	Weitere Zugangs-Technologien	13
C.	Gang der Ermittlungen	15
D.	Vorbringen der Parteien	16
I.	Vorbringen der Arcor AG & Co. KG (Arcor)	16
II.	Vorbringen der Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau (DATEL)	16
III.	Vorbringen der DT AG	17
IV.	Vorbringen der E.discom Telekommunikation GmbH	17
V.	Vorbringen der Envia TEL GmbH	17
VI.	Vorbringen der HEAG MediaNet GmbH	18
VII.	Vorbringen der HeLiNet Telekommunikation GmbH & Co. KG (HeLiNet)/ Lün Tel.....	18
VIII.	Vorbringen der M-Net Telekommunikations GmbH/ AugustaKom	19
IX.	Vorbringen der NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH	19
X.	Vorbringen der QSC AG/ Ventelo GmbH.....	20
XI.	Vorbringen der Versatel-Gruppe	21
XII.	Vorbringen der VSE NET GmbH	21
XIII.	Vorbringen der WITCOM GmbH.....	21
XIV.	Vorbringen der WOBCOM GmbH Wolfsburg.....	21
E.	Nationale Konsultation.....	23
F.	Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG	24
G.	Europäisches Konsolidierungsverfahren	25
H.	Marktabgrenzung.....	26
I.	Sachliche Marktabgrenzung	26
1.	Gegenstand von Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung	26
2.	Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS.....	27
3.	Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form reiner Glasfaser	31
4.	Keine Berücksichtigung eines Zugangs zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur auf HVt-Ebene.....	34
5.	Alternative Zugangstechnologien.....	37
6.	Unterschied zwischen Markt Nr. 12 und Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung	38
7.	Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung.....	40
II.	Räumlich relevanter Markt.....	41
I.	Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG.....	43
I.	Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken	44
II.	Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb	44
III.	Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden	45
IV.	Ergebnis.....	46
J.	Prüfung der beträchtlichen Marktmacht	47
I.	Marktanteile.....	47
II.	Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen.....	48

Festlegung

III.	Marktzutrittsschranken; Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur	49
IV.	Vertikale Integration	50
V.	Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb	51
VI.	Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht	52
VII.	Weitere Kriterien	53
VIII.	Gesamtschau und Ergebnis.....	53
K.	Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht	55
L.	Anhang 1: Begriffserläuterungen	56
M.	Anhang 2: Ergebnisse der Auswertung	58
N.	Anhang 3: Stellungnahmen interessierter Parteien	59

Festlegung

A. Einleitung

Die vorliegende Untersuchung betrifft Ziffer 11 der Empfehlung der Kommission vom 11. Februar 2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2003/311/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 114 vom 8. Mai 2003, S. 45 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung). Unter Ziffer 11 ist folgender Markt aufgeführt: „Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten“.¹

Auf Grundlage der die Artikel 14 bis 16 Rahmenrichtlinie² umsetzenden §§ 9 bis 11 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) sowie der Leitlinien³ und der Märkte-Empfehlung wurde zu Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung bereits ein Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem neuen europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen. Die Ergebnisse dieser Marktdefinition und Marktanalyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 4 Satz 2 TKG festgelegt. Am 20.04.2005 erging dazu die entsprechende Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur (vgl. Amtsblatt Nr. 7/2005). Die Festlegung ist gemäß § 13 Abs. 3 TKG Bestandteil der Regulierungsverfügung und wurde daher gemeinsam mit dieser veröffentlicht.

Soweit nicht der in § 14 Abs. 1 TKG beschriebene Ausnahmefall einer Änderung der Marktgegebenheiten oder der Märkte-Empfehlung eintritt, verlangt § 14 Abs. 2 TKG alle zwei Jahre die Vorlage der Ergebnisse einer Überprüfung der Marktdefinition nach § 10 TKG und der Marktanalyse nach § 11 TKG durch die Bundesnetzagentur. Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um die Überprüfung der Marktdefinition und Marktanalyse von Markt Nr. 11 im Rahmen dieses Zweijahresturnus.

Nachfolgend werden

- zunächst die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. Kapitel B),
- der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. Kapitel C),
- die wichtigsten Marktteilnehmer und deren Vorbringen dargelegt (vgl. Kapitel D),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. Kapitel E),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (vgl. Kapitel F),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. Kapitel G),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kapitel H),
- daran anschließend die Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG in Bezug auf die Märkte dargelegt (vgl. Kapitel I),
- die Existenz beträchtlicher Marktmacht geprüft (vgl. Kapitel J),
- abschließend das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht genannt (vgl. Kapitel K).

¹ Nach dem englischen Text der oben genannten Empfehlung: Wholesale unbundled access (including shared access) to metallic loops and sub-loops for the purpose of providing broadband and voice services. Es ist darauf hinzuweisen, dass die deutsche Übersetzung des Begriffs „Wholesale“ mit dem Begriff „Großkunde“ den Abnehmerkreis missverständlich darstellt. Vielmehr ist hier unter dem Begriff „Wholesale“ die „Vorleistungsebene“ zu verstehen.

² Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 33 (Rahmenrichtlinie),

³ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (2002/C 165/03), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 165 vom 11. Juli 2002, S. 6 (im Folgenden: Leitlinien).

B. Beschreibung der relevanten Leistungen

I. Die Märkte-Empfehlung der Kommission

Im Anhang zu der oben genannten Empfehlung der Kommission vom 11.02.2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors wird unter Ziffer 11 folgender Vorleistungsmarkt definiert:

„Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten.

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Richtlinien 97/33/EG und 98/10/EG (Zugang zum öffentlichen Festtelefonnetz einschließlich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss) sowie Anhang I Punkt 3 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 2887/2000.“

In der Begründung zur Märkte-Empfehlung trägt die Kommission vor, dass die Aufnahme des ULL (Unbundled Local Loop) in das Verzeichnis der Märkte auf ökonomischer Grundlage gerechtfertigt sei, da die Kriterien für seine Einbeziehung erfüllt seien. Ferner stelle sie eine gesetzliche Notwendigkeit aufgrund des Erfordernisses dar, Anhang I der Rahmenrichtlinie bei der Aufstellung des Verzeichnisses der Märkte zu beachten.

Die Kommission führt zwar derzeit den Review des europäischen Rechtsrahmens für Telekommunikation durch und überarbeitet in diesem Verfahren auch die Märkte-Empfehlung. In ihrem am 28. Juni 2006 veröffentlichten Entwurf für eine neue Empfehlung über relevante Märkte ist der Entbündelte Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen in das Verzeichnis relevanter Märkte übernommen und um den Zusatz „or equivalent“ erweitert worden.⁴ Gegenwärtig ist jedoch weder erkennbar, inwieweit diese Entwurfsfassung als endgültige Fassung übernommen werden wird, noch ist absehbar, zu welchem Zeitpunkt mit einer Veröffentlichung einer überarbeiteten Märkte-Empfehlung zu rechnen ist. Da die Bundesnetzagentur nach § 10 Abs. 2 TKG im Rahmen der Marktdefinition weitestgehend die Märkte-Empfehlung „in ihrer jeweils geltenden Fassung“ zu berücksichtigen hat, ist der Überprüfung des vorliegenden Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren von Markt Nr. 11 die bislang seit dem TKG 2004 geltende Märkte-Empfehlung (wie in Kapitel A beschrieben) zugrunde zu legen.

II. In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen

Der oben aufgeführte Markt „entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten“ betrifft den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung. Unter „Drahtleitungen“ sind dabei Kupferdoppeladern zu verstehen.

Die im vorliegenden Fall relevanten Leistungen lassen sich wie folgt beschreiben:⁵

⁴ Commission Staff working Document Public Consultation on a draft Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (Second edition), S. 33/ 53: „Wholesale unbundled access (including shared access) to metallic loops and subloops (or equivalent) for the purpose of providing broadband and voice services“.

⁵ Die folgende Darstellung beruht – soweit nicht anders vermerkt – auf folgenden Quellen: Sämtliche den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung – inklusive „Line Sharing“ – betreffende Beschlüsse der Kammern 3 und 4 der Bundesnetzagentur; Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, Analytisches Kostenmodell Anschlussnetz – Referenzdokument 2.0 -, 8. November 2000, S. 3 f.; Mitteilung der Kommission, Entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss: Wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer vollständigen Palette von elektro-

1. Teilnehmeranschlussleitung

Die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) als solche wird in den Vorschriften des TKG nicht explizit genannt oder definiert. Vielmehr wird der Teilnehmeranschluss in § 3 Nr. 21 TKG⁶ aufgeführt, wonach er die physische Verbindung darstellt, mit dem der Netzabschlusspunkt in den Räumlichkeiten des Teilnehmers mit den Hauptverteilerknöten oder mit einer gleichwertigen Einrichtung in festen öffentlichen Telefonnetzen verbunden wird.

Unter einer einzelnen Teilnehmeranschlussleitung ist daher im Regelfall dasjenige Teilstück eines Teilnehmeranschlussnetzes zu verstehen, welches als Leitung⁷ vom Hauptverteiler⁸ bis zur Teilnehmeranschlusseinheit (TAE) als Telekommunikationsabschlusseinrichtung beim Endkunden reicht.⁹

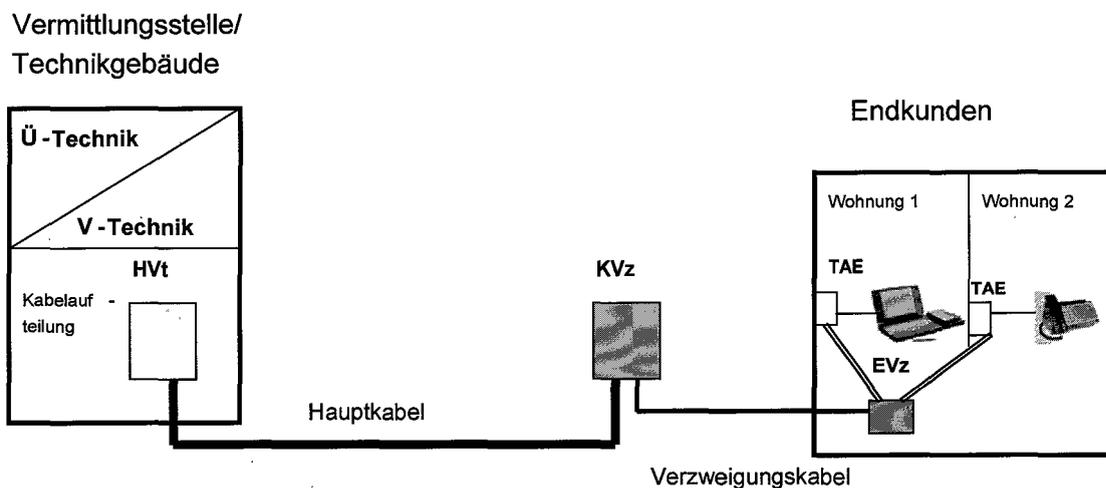


Abb. 1: Darstellung von zwei herkömmlichen Teilnehmeranschlussleitungen

nischen Kommunikationsdiensten einschließlich multimedialer Breitband- und schneller Internet-Dienste, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 272 vom 23. September 2000; Entscheidung der Kommission vom 21. Mai 2003 – *Deutsche Telekom AG*, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 263 vom 14. Oktober 2003, S. 9; Monopolkommission, Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? Sondergutachten 29, Baden-Baden 2000, Tz. 49; Thielmann/Hahn, Übertragungstechnik in: Arnold (Hrsg.), Handbuch der Telekommunikation, unter 8.6.4.3.

⁶ Umsetzung der Vorschrift des Art. 2 e) der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 11.

⁷ Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

⁸ Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

⁹ BVerwG, Urteil vom 25. April 2002 – 6 C 7/00, S. 23; zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

Festlegung

Bei der Teilnehmeranschlussleitung handelt es sich im Regelfall um in Kupferkabeln¹⁰ zusammengeführte Leitungen, die vom Hauptverteiler (HVT)¹¹ im Netz des Teilnehmernetzbetreibers in der Regel über Kabelverzweiger (KVz) und Endverzweiger (EVz)¹² zu den Teilnehmeranschlusseinheiten im Hause der Teilnehmer (Kunden) führen.¹³ Es gibt jedoch auch Teilnehmeranschlussleitungen aus reiner Glasfaser und Kombinationen von Kupfer- und Glasfaserleitungen (hybride Lösungen).

Nachfolgend werden die unterschiedlichen Netzstrukturen der verschiedenen Arten von Teilnehmeranschlussleitungen schematisch dargestellt.

2. Teilnehmeranschlussnetz

Die besondere Bedeutung der Teilnehmeranschlussnetze beruht auf ihrer Funktion. Diese liegt in der Bereitstellung einer Infrastruktur für die Nachrichtenübertragung zwischen dem Abschlusspunkt der Linientechnik im Gebäude des Teilnehmers (an der Teilnehmeranschlusseinheit) und dem netzseitigen Leitungsabschluss am Hauptverteiler bzw. an einer gleichwertigen Einrichtung. Das Teilnehmeranschlussnetz endet grundsätzlich genau an der Stelle, wo der Teilnehmer nicht mehr auf ihm allein vorbehaltenen Netzressourcen zurückgreifen und bei Erreichen von Kapazitätsgrenzen von der Nutzung ausgeschlossen werden kann.

Horizontal gesehen erstreckt sich das Teilnehmeranschlussnetz folglich im Allgemeinen vom Standort des Hauptverteilers bzw. einer gleichwertigen Einrichtung bis zum Netzabschlusspunkt des Teilnehmers.

Die Frage, inwiefern sich zukünftig die Ausgestaltung eines Teilnehmeranschlussnetzes im Falle der Realisierung von Teilnehmeranschlüssen mit sehr hohen Bandbreiten ändern kann und welche Fragestellungen damit verbunden sein können, wurde in einem Vorwort (sog. „Chapeau“) zum Konsultationsentwurf der Marktdefinition und Marktanalyse von Markt Nr. 11 behandelt.¹⁴ Die in diesem Zusammenhang relevanten Ausführungen finden sich in - Kapitel H.I.4.

¹⁰ Ggf. aber auch und/oder als Glasfaserkabel.

¹¹ Bei einer gewöhnlichen Teilnehmeranschlussleitung über ein Kupferkabel handelt es sich hierbei um ein Kabel mit verdrehten Doppeladern, das über Distanzen von bis zu drei Kilometern verlegt werden kann. Hauptkabel haben in der Regel 400 oder 600 Doppeladern.

¹² Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

¹³ So auch die Rspr., vgl. BVerwG Köln, Beschluss vom 18.08.1997, L 2317/97, S. 2 f.

¹⁴ Vgl. Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Nr. 7 vom 04.04.2007, Mitteilung Nr. 214/2007, S. 1054.

a. Teilnehmeranschlussnetz auf Basis von Kupferdoppeladern

Der für gewöhnlich anzutreffende Aufbau eines Teilnehmeranschlussnetzes auf der Basis von Kupferdoppeladern lässt sich mittels folgender Abbildung 2 verdeutlichen:

Schematische Darstellung eines Teilnehmeranschlussnetzes

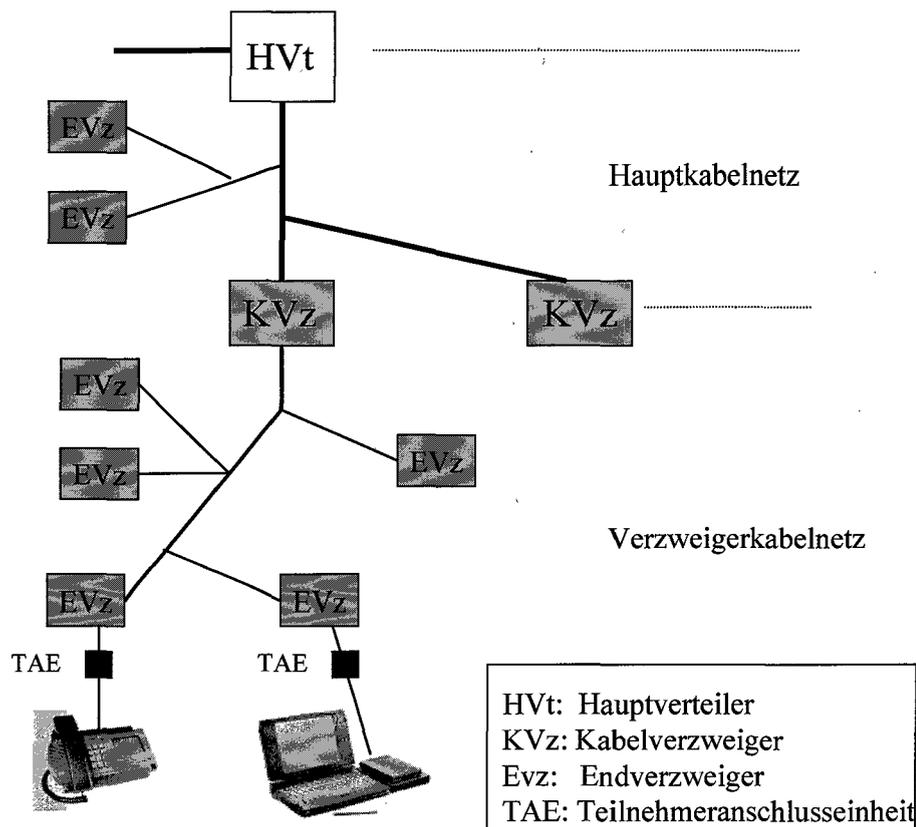


Abb. 2: Schematische Darstellung eines Teilnehmeranschlussnetzes

Das Teilnehmeranschlussnetz wird horizontal in Haupt- und Verzweigungskabel zerlegt. Das Hauptkabelnetz liegt zwischen den Kabelverzweigern und dem Hauptverteiler. Das Verzweigerkabelnetz erstreckt sich zwischen den Teilnehmeranschlusseinheiten und den Kabelverzweigern. Am Übergang vom Hauptkabelnetz zum Verzweigerkabelnetz stellt der Kabelverzweiger den oberirdischen Rangierpunkt dar, in dem Doppeladern des Verzweigerkabelnetzes auf eine Vielzahl von Doppeladern des Hauptkabelnetzes¹⁵ dauerhaft mittels Schaltdraht durchgeschaltet werden.¹⁶ Der Kabelverzweiger fungiert damit als Schnittstelle, an dem die Kupferleitungen aus dem Verzweigerbereich zusammengeführt und in das Hauptkabel eingespeist werden.

¹⁵ Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

¹⁶ Derartige Schaltpunkte werden eingesetzt, da im Verzweigerkabelnetz generell mit niedrigeren Beschaltungsgraden, d.h. mit höheren Reservekapazitäten, geplant werden muss. Denn die Anschlussnachfrage kann auch für kurze Frist nicht exakt prognostiziert werden.

Festlegung

Derzeit umfasst das Teilnehmeranschlussnetz Verbindungen zwischen dem Hauptverteiler und der Teilnehmeranschlusseinheit als Regelfall der Ausgestaltung von Teilnehmeranschlüssen. Der Zugang zu diesem Anschlussnetz¹⁷ erfolgt im Normalfall am Hauptverteiler als netzseitiger Abschlusseinrichtung, kann aber auch an einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt geschehen, der dann lediglich als ein „Minus“ im Vergleich zu der die Verbindung herstellenden herkömmlichen Teilnehmeranschlussleitung anzusehen ist.

b. Hybride Teilnehmeranschlussnetze

Von der vorliegenden Untersuchung erfasst werden darüber hinaus hybride Teilnehmeranschlussnetze (im Folgenden: HYTAS¹⁸), die vom Aufbau eines klassischen Teilnehmeranschlussnetzes nur geringfügig abweichen.

Diese – nach hiesigen Erkenntnissen ausschließlich in Deutschland eingesetzte – Technik vereint Glasfaser- und Kupferleitungen in einer Teilnehmeranschlussleitung. Dabei wird ein Teil der Teilnehmeranschlussleitung, und zwar für gewöhnlich das Hauptkabel, durch ein Glasfaserkabel ersetzt. Ein anderer Teil der Teilnehmeranschlussleitung, und zwar im Allgemeinen das Verzweigungskabel und die Endleitung, bleiben ein Kupferkabel.

Diese HYTAS-Technik gibt es in mehreren Varianten, die sich durch die jeweilige Reichweite des Glasfaserkabels unterscheiden: Die Glasfaser reicht entweder direkt bis an den Kabelverzweiger oder bis an den Endverzweiger in bzw. an einem Kundengebäude. An der Schnittstelle von Glasfaser- und Kupferkabel, dem sog. Verteilpunkt (Optical Network Unit, ONU¹⁹), werden optische in elektrische Signale umgewandelt und aufbereitet. Im Regelfall des HYTAS, in dem die Glasfaser direkt bis zum Kabelverzweiger reicht, wird der ONU im Kabelverzweigergehäuse installiert. Kupferkabel werden dann von den Kabelverzweigern bis zu den Einrichtungen der Endkunden verlegt. Reicht die Glasfaser weiter als bis zum Kabelverzweiger, so gilt das oben Gesagte entsprechend.

Die DT AG-Bezeichnungen „OPAL“ (optische Anschlussleitung) oder „ISIS-In- bzw. Outdoor“ (integriertes System zur Bereitstellung von Netzinfrastruktur auf optischer Basis) stellen die Varianten der HYTAS-Technik dar, in denen die Glasfaser bis zum Kabelverzweiger oder bis zum Endverzweiger reicht. Die in den neuen Bundesländern häufiger vorzufindende Variante nennt sich OPAL. Dabei geht die Glasfaser häufig bis in bzw. an die einzelnen Häuser. Die seit 1995 im Rahmen von Ersatz- oder Neuinvestitionen in Neubaugebieten auch in Westdeutschland vorrangig verlegte Variante nennt sich ISIS. Hierbei wird in der Regel nur der Abschnitt zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger mittels Glasfaser überbrückt; zwischen Kabelverzweiger und Teilnehmeranschlusseinheit werden dann die vorhandenen Kupferleitungen weiterhin genutzt bzw. die Leitungen in Kupfer ausgebaut.

¹⁷ Vgl. ausführlich zum Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung Kapitel 3.

¹⁸ Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

¹⁹ Vgl. zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe auch Anhang 1.

Schematische Darstellung eines hybriden Teilnehmeranschlussnetzes

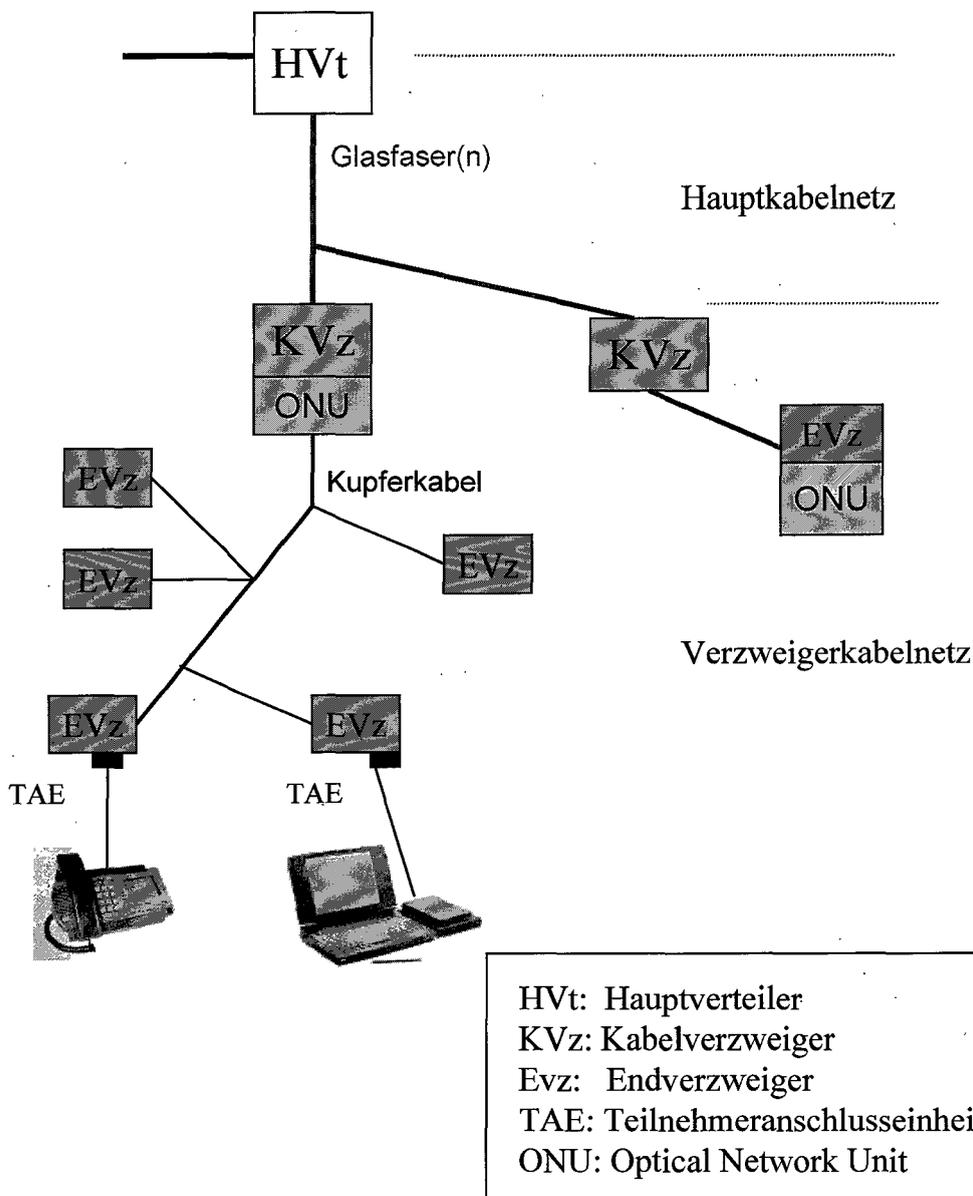


Abb. 3: Darstellung eines hybriden Teilnehmeranschlussnetzes (OPAL/ISIS)

Teilnehmeranschlussnetze in Form von hybriden Teilnehmeranschlusssystemen stellen eine deutsche Besonderheit dar, deren Verbreitung nur durch die historische Besonderheit des im Rahmen von Operationen der Europäischen Investitionsbank unterstützten Aufbauprogramms für die neuen Bundesländer zu erklären ist. Dies stellte insofern eine besondere Herausforderung dar, als 1990 nur jeder zehnte Einwohner in den Beitrittsgebieten der ehemaligen DDR einen eigenen Telefonanschluss hatte. Die Deutsche Telekom AG (DT AG) bzw. ihre Vorgängerbehörde hatte im Rahmen des Aufbauprogramms Ost die Aufgabe, in den neuen Bundesländern flächendeckend ein modernes Telekommunikationsnetz aufzubauen. Im Rahmen der Förderung strukturschwacher Gebiete begann 1993 der Anschluss von ostdeutschen Wohneinheiten mit dem Projekt „Optisches Anschlussleitungssystem OPAL“. In den folgenden Jahren wurden umgerechnet knapp 25 Mrd. € in den Ausbau der

Festlegung

Telekommunikationsnetze investiert und so z.B. 5,2 Mio. neue analoge Telefonanschlüsse geschaffen.²⁰ Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass seit Mitte der 90iger Jahre in Deutschland Glasfaserstrecken in größerem Stil in den Ortsnetzen und im Teilnehmeranschlussbereich verlegt wurden.²¹ Wirtschaftlich war diese Entscheidung nur möglich, weil in den ostdeutschen Bundesländern extrem dicht besiedelte Wohngebiete („Plattenbau-Siedlungen“) beinahe vollständig mit neuen Telefonanschlüssen auszustatten waren und sich dafür die hybride Technik anbot. Erst später wurde diese Technik auch punktuell in westdeutschen Gebieten eingesetzt.

3. Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

Bei dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung handelt es sich um die einem Wettbewerber eingeräumte Möglichkeit, die Teilnehmeranschlussleitung eines anderen Teilnehmernetzbetreibers zu nutzen, um schmal- und breitbandige Dienste für eigene Endkunden zu erbringen.

a. Zugang zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung

Beim Zugang zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung ist zwischen entbündeltem und gebündeltem Zugang zu unterscheiden.

Der entbündelte Zugang umfasst in der Regel die Leitung vom Hauptverteiler (oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt wie insbesondere dem Kabelverzweiger) bis zur Teilnehmeranschlusseinheit ohne vorgeschaltete Übertragungs- (bzw. Vermittlungs-) technik.²² Dies wird auch als sog. Zugriff auf den „blanken Draht“ bezeichnet.²³ Ein gebündelter Zugang erstreckt sich darüber hinaus zusätzlich auf die eingesetzten vorgeschalteten übertragungstechnischen Systeme.

Eine solche Entbündelung des Zugangs ist in aller Regel technisch möglich. Dies ermöglicht es dem Nachfrager des Zugangs, seine den Endkunden angebotenen Dienstleistungen so umfassend wie möglich selbst zu konfigurieren, ohne weitere „Annex-Leistungen“ des den Zugang anbietenden Unternehmens abnehmen zu müssen.²⁴ Die ausschließliche Gewährung eines gebündelten Zugangs wäre daher – jedenfalls bei Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht – ggf. als missbräuchlich zu qualifizieren.²⁵ Der gebündelte Zugang wird normalerweise, da er entweder nicht auftreten darf, nämlich wenn das nachfragende Unternehmen den entbündelten Zugang wünscht, oder aber der freien Disposition der Vertragsparteien unterliegt, nämlich wenn das nachfragende Unternehmen den derart gebündelten Zugang wünscht, von der vorliegenden Untersuchung nicht erfasst.

Abgesehen von diesen von der vorliegenden Untersuchung nicht erfassten Fällen gewährt insbesondere die DT AG als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gebündelten Zugang aber unbestrittenermaßen berechtigterweise und nur in Ausnahmefällen dann, wenn das Angebot von entbündeltem Zugang im Sinne des Zugriffs zum blanken Draht im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre²⁶.

²⁰ Vgl. ntz, Fachmagazin für Telekommunikation und Informationstechnik, Heft 6/1997, S. 12.

²¹ Norbert Hahn, Dienstvielfalt mit neuem Netzzugangssystem, telekom praxis 4/01, S. 15.

²² Vgl. zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe Anhang 1.

²³ Vgl. dazu insbesondere das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2001 in der Rechtssache BVerwG 6 C 7.00, S. 9.

²⁴ Vgl. dazu auch Klotz/Delgado/Fehrenbach, WuW 2003, S. 346, 347.

²⁵ So insbesondere das Bundesverwaltungsgericht, a. a. O. Mit der hier vorgenommenen Begriffsbestimmung ist noch keine Definition des im TKG-E verwandten Begriffs der Entbündelung vorgenommen.

²⁶ Nach dem Standardvertrag der DT AG erfolgt der gebündelte Zugang nämlich insbesondere dann, „wenn wegen einer bestehenden Auslastung der nachgefragten Teilnehmeranschlussleitung bereits bislang übertragungstechnische Systeme zur Mehrfachausnutzung des Mediums eingesetzt werden und über diese Teilnehmeranschlussleitung auch künftig andere Endkunden als die des den Zugang begehrenden Unternehmens versorgt

Festlegung

Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Beschaltung der Leitung unvermeidbar ist, um die Leitung in mehrere Kanäle zu teilen und um so der jeweiligen TAE am Punkt des Zugangs durch den Wettbewerber (also am Hauptverteiler oder einem näher an der TAE gelegenen Punkt) eine individualisierte Teilnehmeranschlussleitung zuweisen zu können. Auch wenn dieser Fall im Vergleich zum „gewöhnlich“ anzutreffenden entbündelten Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen in Form von Kupferkabeln eher selten ist, gibt es in der Realität Fälle, in denen die Ermöglichung des Zugangs zur individualisierten Teilnehmeranschlussleitung in Form von Kupferkabeln nur durch eine derartige „Mehrfachausnutzung“ (mittels eines als Multiplexing bezeichneten übertragungstechnischen Verfahrens) einer physischen Leitung technisch realisierbar ist.²⁷ Hier wird ausschließlich das zur Individualisierung der einzelnen TAE erforderliche Mindestmaß an Übertragungstechnik eingesetzt.

Dieser aufgrund der unvermeidbaren Nutzung von Übertragungstechnik „gebündelte“ Zugang stellt also keine wirklich andere Art des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung dar als der entbündelte Zugang im Sinne des Zugriffs zum „blanken Draht“. Es handelt sich vielmehr um ein „Minus“, denn der von der vorliegenden Untersuchung erfasste Fall ist ausschließlich für solche Fälle gedacht, in denen ein entbündelter Zugang ohne jedwede Nutzung von Übertragungstechnik dem Anbieter nicht möglich bzw. sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Eine besondere Ausprägung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der Kupferdoppelader stellt das auch als „gemeinsamer Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ bezeichnete sog. Line-Sharing dar. Hierbei wird die Teilnehmeranschlussleitung nach Frequenzbändern in einen niederen und einen höheren Frequenzbereich unterteilt. Damit kann z. B. der untere Frequenzbereich vom eigentlichen Inhaber der Teilnehmeranschlussleitung weiter für einen (Sprach-)Telefonanschluss genutzt werden, während der den Zugang erhaltende Wettbewerber lediglich den oberen Frequenzbereich für Datenübertragung (typischerweise für schnelle Internetzugänge auf Basis der DSL-Technologie) verwendet. Das Line-Sharing stellt damit nicht wirklich eine andere Art des Zugangs, sondern als Zugang nur zum oberen Frequenzbereich auch hier eher ein „Minus“ gegenüber dem gewöhnlichen Zugang zur gesamten Teilnehmeranschlussleitung dar.²⁸

Ferner richtet sich das Zugangsbegehren der Wettbewerber nicht zwingend auf einen Zugang ab dem Hauptverteiler. Es kann sich auch auf ein kürzeres Stück der Leitung (ein „Minus“), das heißt den Zugang ab einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit befindlichen Punkt wie insbesondere dem Kabelverzweiger oder Endverzweiger richten.

b. Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung

Aufgrund der zum Teil verwandten Glasfasertechnik ist der Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS grundsätzlich ein „gebündelter“ Zugang. Das Erfordernis der Bündelung, d. h. der Nutzung vorgeschalteter Übertragungstechnik, besteht aufgrund der teilweisen Nutzung von Glasfasertechnik. Findet der Netzzugang an dem aus Glasfaser bestehenden Teil der hybriden Teilnehmeranschlussleitung statt, so ist die Beschaltung der Leitung aus technischen Gründen unvermeidbar, um die Leitung in mehrere Kanäle zu teilen und um so der jeweiligen Teilnehmeranschlusseinheit am Punkt des Zu-

werden müssen, oder wenn infolge der Nachfrage erstmals derartige Systeme installiert werden müssten, damit neben den Endkunden des den Zugang begehrenden Unternehmens andere Endkunden versorgt werden können.“

²⁷ Der an sich zahlenmäßig bedeutsamere Fall der aus technischen Gründen unvermeidbaren „Bündelung“ von hybriden Teilnehmeranschlussleitungen wird aus systematischen Gründen im Anschluss an diese Darstellungen eben dieser hybriden Teilnehmeranschlussleitungen erörtert.

²⁸ Dass es sich vorliegend um eine als „Minus“ zu bezeichnende Zugangsvariante handelt, zeigt sich auch in dem jeweils geringeren Preis verglichen mit dem Preis für den gewöhnlichen Zugang zur gesamten Teilnehmeranschlussleitung.

Festlegung

gangs durch den Wettbewerber eine individualisierte Teilnehmeranschlussleitung zuweisen zu können. Die Glasfaserleitung wird zur Anbindung mehrerer Teilnehmeranschlüsseinheiten genutzt, so dass eine Individualisierung der dem Nachfrager zur Verfügung gestellten Teilnehmeranschlussleitung nur möglich ist, indem das Glasfaserkabel (zum Beispiel durch Wellenlängenmultiplexen²⁹ oder Zeitmultiplexen³⁰) in mehrere Kanäle unterteilt wird. Im Falle von OPAL/ISIS laufen also – physisch – über den Glasfaserteil des Teilnehmeranschlusses notwendigerweise mehrere Teilnehmeranschlussleitungen. Der Zugang zu einer individualisierten Teilnehmeranschlussleitung kann aus technischen Gründen nur mittels eines übertragungstechnischen Verfahrens ermöglicht werden.

Dessen ungeachtet ist aber auch ein entbündelter Zugang zu einer hybriden Teilnehmeranschlussleitung nicht ausgeschlossen. Begehrt der Nachfrager erst an einem aus Kupferkabel bestehenden Teil der hybriden Teilnehmeranschlussleitung den Zugang³¹, so ist es wie bei einer Teilnehmeranschlussleitung rein auf Basis von Kupferkabeln grundsätzlich technisch möglich, einen entbündelten Zugang ohne Nutzung vorgeschalteter Übertragungs- und Vermittlungstechnik zu gewähren. In diesem Fall das in Bezug auf den Zugang zu einer Teilnehmeranschlussleitung rein in Form der Kupferdoppelader Gesagte entsprechend.

Die soeben dargestellten, nur aufgrund der besonderen Situation der Bundesrepublik Deutschland so weit verbreiteten hybriden Teilnehmeranschlussleitungen haben mit modernen breitbandigen Glasfasernetzen, wie sie in ganz Europa auf vorgeschalteten Übertragungsstrecken oder bei besonderen Marktnischen zur Deckung eines nur vereinzelt anzutreffenden hohen Übertragungsbedarfs bestimmter Kunden angeboten werden, kaum etwas gemeinsam. Zur Bereitstellung großer Übertragungskapazitäten werden nämlich – auch seitens der DT AG und von Wettbewerbern – zusätzlich punktuell bedarfsorientiert Glasfaseranschlüsse ausgebaut.

c. Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf der Basis von Glasfaser

Neben den Teilnehmeranschlussleitungen in Form von Kupfer und den hybriden Teilnehmeranschlussleitungen existieren auch reine Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen. Bei dieser Zugangsvariante zum Teilnehmeranschluss handelt es sich um eine Teilnehmeranschlussleitung zwischen dem Hauptverteilerknoten und der Teilnehmeranschlüsseinheit, die zwischen diesen beiden Punkten die Verbindung über reine Glasfaser hergestellt (Fibre to the Home, FTTH). Die Verwendung von Glasfaser ermöglicht dabei die Bereitstellung sehr großer Übertragungskapazitäten.

d. Weitere Zugangs-Technologien

Unter Wireless Local Loop (WLL) ist der drahtlose Teilnehmeranschluss an ein Verbindungsnetz zu verstehen.³² Realisiert wird diese Möglichkeit der Teilnehmeranbindung durch Richtfunktechnik als Punkt- zu Mehrpunkt-Anwendung.³³ Sie spielt bislang in der Praxis keine ausschlaggebende Rolle und es ist auch nicht erkennbar, dass sich dies in absehbarer Zeit ändern wird. Dies wird auch von der Kommission in ihrem Entwurf zur Märkte-Empfehlung so gesehen.³⁴ Im Übrigen gibt es derzeit keine technischen Möglichkeiten, anderen Betreibern einen entbündelten Zugang zu einer solchen WLL-Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren.

²⁹ Vgl. zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe auch Anhang 1.

³⁰ Vgl. zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe auch Anhang 1.

³¹ Der Zugang zur TAL am KVz ist für die Zugangsvariante Line-Sharing der Regelfall, da bei einer hybriden Teilnehmeranschlussleitung am HVt kein Zugang möglich ist.

³² Reg TP, Ortsnetzettbewerb 2000, S. 8.

³³ Reg TP, Ortsnetzettbewerb 2000, S. 8.

³⁴ Entwurf der Kommission zur Märkte-Empfehlung vom 28. Juni 2006 zu „Wholesale inputs to broadband Internet access“, S. 29.

Festlegung

Ebenso konnte ein Teilnehmeranschluss über einen breitbandigen drahtlosen Netzzugang (Broadband Wireless Access, BWA) in der Praxis bislang nicht realisiert werden. Zwar hat die Bundesnetzagentur im Dezember 2006 die Versteigerung der für BWA erforderlichen Frequenzen durchgeführt. Jedoch werden die Nutzungsberechtigten zunächst mit der konkreten Netzplanung und dem Aufbau der Netze befasst sein, bevor eine räumlich relevante Markterschließung möglich sein wird.³⁵ Eine seriöse Prognose zur Entwicklung von BWA lässt sich daher erst zukünftig vornehmen, wenn Netzaufbau und Markterschließung erfolgt sind.

Auch über Kabelfernsehnetze ist bei rückkanalfähigem Ausbau grundsätzlich ein Teilnehmeranschluss per Kabelmodem möglich.³⁶ Allerdings gibt es derzeit keine technischen Möglichkeiten, anderen Betreibern einen entbündelten Zugang zu einer solchen Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren.³⁷

Schließlich sind auch digitale Rundfunk-Systeme sowie Powerline-Systeme³⁸ grundsätzlich als Zugangsnetze verfügbar. Wie auch die Kommission vorbringt,³⁹ sind diese in der Praxis jedoch von so geringer Relevanz, dass sie als Alternative zu Teilnehmeranschlussleitungen nicht in Betracht kommen und sich nähere Ausführungen daher erübrigen.

³⁵ Vfg. 42/2006, Az.: BK 1-05/008, Amtsblatt Nr. 20/2006 vom 11.10.2006, S. 3053, Ziffer 4.5: „Mit der Frequenz-zuteilung wird die Auflage verbunden, innerhalb einer Region in einer bestimmten Zeit eine nachfolgend darge-stellte Mindestzahl von Gemeinden zu versorgen (15% bis 31.12.2009 und 25% bis 31.12.2011) [...]“

³⁶ Vgl. Reg TP, Jahresbericht 2003, S. 23.

³⁷ Ebenso die Ausführung der Kommission im Entwurf der Märkte-Empfehlung vom 28. Juni 2006, S. 29: „Moreover, the unbundling of cable networks at this stage does not appear technologically possible, nor economically viable, so that an equivalent service to local loop unbundling cannot be provided over cable networks.“

³⁸ Unter Powerline Communication (PLC) versteht man eine Übertragungstechnik für das Stromnetz, welches als Zugangsnetz zum Endkunden genutzt wird.

³⁹ Entwurf der Kommission zur Märkte-Empfehlung vom 28. Juni 2006, S. 29: „Other access technologies includ-ing wireless local loops, digital broadcast systems and power-line systems are starting to become available, but only on such a marginal scale that they do not exercise any constraint on the local loop operators.“

Festlegung

C. Gang der Ermittlungen

Zur Aufklärung des Sachverhalts wurde mit Schreiben vom 31.07.2006 an 51 Unternehmen ein formelles Auskunftersuchen gemäß § 127 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 TKG mit Frist bis zum 23.08.2006 gesandt. Die Auswahl der adressierten Unternehmen erfolgte folgendermaßen:

Vom Auskunftersuchen erfasst werden bei dieser Abfrage nicht nur die Unternehmen, die tatsächlich Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen anbieten, sondern alle Unternehmen, die über Teilnehmeranschlussleitungen verfügen. Es wurden 51 Unternehmen ausgewählt, die im Rahmen von Markt 9 (Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten) reguliert werden. Da diese Unternehmen Teilnehmernetzbetreiber sind, könnten sie potenziell über Teilnehmeranschlussleitungen verfügen und diese ggf. auch anderen anbieten.

Der Inhalt des Fragebogens lässt sich wie folgt beschreiben:

Die im ersten Teil des Auskunftersuchens enthaltenen Fragen (Fragen 1 bis 11) beziehen sich allgemein sowohl auf das Angebot als auch auf die Verfügbarkeit des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, eine etwaige Differenzierung in geografischer Hinsicht und nach bestimmten Anschlussarten (Kupferdoppelader, hybride Teilnehmeranschlussleitungen, Line-Sharing), den Gesamtumsatz des Unternehmens und ggf. des Konzerns, gesellschaftsrechtliche Verbindungen zu Anbietern oder Nachfragern, die Anzahl der verfügbaren sowie die Anzahl der extern/intern abgesetzten Zugänge der Teilnehmeranschlussleitung (2003, 2004, 2005) getrennt nach den verschiedenen Anschlussarten, Außen- und Innenumsatzerlöse (2003, 2004, 2005) ebenfalls getrennt nach den Anschlussarten, die jeweiligen Preise mit Stand vom 31.12.2003, 31.12.2004 und 31.12.2005 sowie jeweils den Anteil der Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung, der über eigene bzw. fremde Infrastruktur realisiert wird.

Die Beantwortung der übrigen Fragen (Fragen 12 bis 18) betreffen die etwaigen Auswirkungen der Kosten des Aufbaus eigener Infrastruktur auf den Marktzutritt, mögliche Barrieren hinsichtlich des Anbieterwechsels aus Sicht der Nachfrager, die Existenz von Marktzutrittschranken, Expansionshemmnissen und Behinderungsstrategien sowie allgemein die Einschätzung der wettbewerblichen Verhältnisse auf dem genannten Markt unter besonderer Berücksichtigung des technischen Fortschritts. Dabei wurde die Beantwortung der Fragen 14-18 den Unternehmen anheim gestellt.

Alle Auskunftersuchen wurden erfolgreich zugestellt. Alle angeschriebenen Unternehmen haben das Auskunftersuchen beantwortet. Aus verschiedenen Gründen wie etwa missverständlichen oder lückenhaften Angaben waren vielfach Nachfragen und Fristverlängerungen erforderlich, wobei die letzte gewährte Fristverlängerung am 01.09.2006 endete.

Eine Zusammenfassung des Ergebnisses der Ermittlungen ist Anhang 2 zu entnehmen.

Nach Durchführung des Auskunftsverfahrens [BuG].

D. Vorbringen der Parteien

I. Vorbringen der Arcor AG & Co. KG (Arcor)

Nach Auffassung der Arcor sei der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung über reine Glasfaser in den Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung einzubeziehen. Die Glasfaser falle nicht allein deswegen aus der Marktabgrenzung heraus, weil die EU den besagten Markt auf „metallic local loops“ beziehe. Aufgrund von nationalen Besonderheiten könne von dieser Empfehlung mittels zusätzlicher Vorgaben abgewichen werden. So habe die EU-Kommission am 23.03.2005 an die Bundesnetzagentur geschrieben, dass es Anzeichen dafür gebe, dass die DT AG Glasfaserverbindungen nicht nur bei besonders hoher Kapazitätsnachfrage verlegt habe, sondern auch als Substitut für Drahtleitungen, um Privatkunden anzuschließen.

Auch im Rahmen des aktuellen Review-Prozesses stelle die EU-Kommission nochmals klar, dass Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen dem Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zugerechnet werden könnten. Im Entwurf einer Märkteempfehlung werde der bisherige Markt Nr. 11 nun „Wholesale unbundled access (including shared access) to metallic loops and subloops (or equivalent) for the purpose of providing broadband and voice services“ genannt. Mit der neu eingefügten Klarstellung „or equivalent“ werde deutlich gemacht, dass Metallleitungen zwar den Regelfall darstellten, gleichwertige Leistungen mit derselben Funktion jedoch einbezogen werden könnten. Im Zusammenhang mit dem Schreiben der EU-Kommission werde deutlich, dass insbesondere in Deutschland eine Beschränkung auf Metallleitungen nicht sachgerecht, sondern die Einbeziehung von Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen in den Markt Nr. 11 erforderlich sei.

Wie auch in anderen netzgebundenen Industrien sei es nicht praktikabel, mehrere Anschlussnetze zu verlegen. Weder sei es den Bürgern zuzumuten, unterschiedliche Leitungen von jedem Telekommunikationsanbieter auf ihren Grundstücken und in ihren Häusern verlegen zu lassen, noch sei eine flächendeckende Duplizierung dieser Infrastruktur ökonomisch sinnvoll. Um Wettbewerb in den Märkten für Telekommunikation und Internetzugang zu ermöglichen, sei die Anmietung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung von der DT AG durch die Wettbewerber zu regulierten Preisen notwendig. Aufgrund der hohen Skalenerträge in diesem Bereich könne Wettbewerb nicht durch die Duplizierung der Infrastruktur hergestellt werden.

Der Markt sei nahezu monopolistisch geprägt. Es gebe keine Anzeichen dafür, dass technischer Fortschritt die Teilnehmeranschlussleitung ersetzen oder sonst wie zu einer Änderung der Marktverhältnisse führen könnte. Vielmehr seien viele der neueren Technologien im breitbandigen Bereich auf das Vorhandensein einer Teilnehmeranschlussleitung angewiesen (xDSL).

II. Vorbringen der Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau (DATEL)

Die Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau (DATEL), eine 100%ige Tochter der DVV Stadtwerke, bietet Leistungen [BuG]. Zurzeit würden dem Kunden Dumpingpreise der Telefonie und im DSL-Bereich angeboten. Es bestehe das Gefühl, eine Marktbereinigung durchzuführen, da kleinere Anbieter diesem Druck nicht standhalten könnten. Der größte Fehler seien Flatrate-Angebote im Sprachbereich, in deren Netzen es vermehrt zu Besetzzeichen komme. Es werde nicht bedacht, dass ein Wettbewerber ICA-Anbindungen benötige. Kleinere Unternehmen würden benachteiligt. Ein Markteintritt zum jetzigen Zeitpunkt sei zum Scheitern verurteilt.

III. Vorbringen der DT AG

Nach Auffassung der DT AG impliziere Frage 14, dass Kosten ein Entscheidungsparameter seien. Grundsätzlich zeige die stattfindende Eigenrealisierung aber, dass der Aufbau eigener Infrastruktur aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten für alternative Anbieter lohnend sei. Die Fragestellung verkenne den künstlichen Charakter des Marktes. Die Leistung „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ sei eine regulatorisch induzierte Leistung, die einen als marktbeherrschend festgestellten Festnetzbetreiber, dessen Geschäft eigentlich das Angebot von Telekommunikationsdiensten sei, dazu zwingt, eine Infrastrukturleistung für seine Wettbewerber zur Verfügung zu stellen. Selbst die TAL-Angebote der alternativen Teilnehmernetzbetreiber seien regulierungsinduziert, da sie auf der Reziprozität dieses künstlichen Angebots im Markt beruhen. Für Wettbewerber als Nachfrager von TAL sei es ein Leichtes gewesen, unter reziproken Bedingungen der DT AG den Zugang zu deren eigenrealisierten Leistungen einzuräumen, da die Nachfrage der DT AG bei dem Wettbewerber im Vergleich zu der Nachfrage des Wettbewerbers bei der DT AG vernachlässigbar sei.

Ebenso wie Frage 14 gehe auch Frage 15 von falschen Voraussetzungen aus. Die Beschränkung alleine auf Kupferdoppeladern blende weitere wesentliche Ausweichmöglichkeiten aus. Zum einen bestehe die Möglichkeit, parallel liegende telekommunikationsfähige Infrastruktur (z.B. Kabel) ebenfalls zu nutzen, zum anderen bestehe die Möglichkeit der Eigenrealisierung. Dies werde jedoch zu wenig genutzt. Denn durch die regulatorische Festsetzung der TAL-Entgelte unterhalb der langfristigen zusätzlichen Kosten werde diese Ausweichmöglichkeit unattraktiv gemacht.

Im Übrigen dürften die Wettbewerbsverhältnisse nicht auf Basis der Betrachtung von Marktanteilen bewertet werden. Eine zunehmende Nutzung der TAL der DT AG sei das erklärte Ziel der Regulierung. Diese zunehmende Nutzung durch die Wettbewerber wiederum führe zu steigenden Marktanteilen der DT AG auf diesem „Markt“. Steigende Marktanteile würden jedoch zur Begründung von Marktmacht herangezogen. Damit werde das Ziel der Regulierung zur Ursache weiterer Regulierung, womit sie sich unendlich fortschreibe.

IV. Vorbringen der E.discom Telekommunikation GmbH

E.discom Telekommunikation GmbH verfügt über TAL räumlich begrenzt in [BuG]. Nach Ansicht des Unternehmens stünden die Kosten des Aufbaus eigener Infrastruktur für TAL einem Marktzutritt als Anbieter von TAL entgegen. Nur bei Nutzung von Synergien könnten diese Netze wirtschaftlich aufgebaut und betrieben werden. Voraussetzung dafür sei, dass kein weiterer Netzbetreiber als Anbieter auf diesem Markt (räumlich) auftrete. Ein paralleler Aufbau und Betrieb von zwei TAL-Netzen sei nicht wirtschaftlich.

Der Markt werde von der DT AG determiniert. Technischer Fortschritt wirke sich in Bezug auf die Entwicklung neuer Denk- und Businessmodelle aus. Kurzzeitig könne durch den technischen Fortschritt ein Marktvorteil erreicht werden. Dieser werde jedoch in relativ kurzer Zeit durch andere Wettbewerber ausgeglichen.

V. Vorbringen der Envia TEL GmbH

Envia TEL GmbH trägt vor, dass die Kosten des Aufbaus eigener Infrastruktur einem Marktzutritt als Anbieter von Zugängen zur TAL entgegenstünden.

Eine Barriere, als Nachfrager von TAL den Anbieter zu wechseln bestehe dadurch, dass die DT AG im Netzgebiet der Envia TEL GmbH die einzige Anbieterin der Leistung „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ sei. Daher existierten keine Ausweichmöglichkeiten durch einen Anbieterwechsel.

Festlegung

Zudem bestünden erhebliche Marktzutrittsschranken durch den erheblichen Finanzbedarf, der für eine Duplikation des bestehenden Netzes der DT AG im Bereich der Leistung „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ notwendig wäre. Während die DT AG ein umfassend ausgebautes Netz habe, wären bei einer Neuinvestition umfangreiche Tiefbauarbeiten notwendig, die die Kosten der DT AG um ein Vielfaches übersteigen würden und daher am Markt nie erwirtschaftet werden könnten. Zum anderen wäre es unmöglich, bei den Kommunen die Baugenehmigung für die Errichtung notwendiger KVZ und HVt zu erhalten. Die Erfahrung zeige, dass es bereits heute bei der Genehmigung von Baustellen für Tiefbauarbeiten mit etlichen Kommunen Schwierigkeiten gebe, denn diese wollten die Anzahl der Baustellen in ihrem Einflussbereich minimieren. Gerade dann würden die Kommunen nicht den Aufbau duplizierter Infrastruktur zulassen, wo sie schon die entsprechenden Anlagen der DT AG nur aus Gründen des Bestandsschutzes dulden.

[BuG].

Die wettbewerblichen Verhältnisse seien davon geprägt, dass der Markt einen Flaschenhals darstelle, der selbst mit hohen Investitionen nicht duplizierbar sei. Der technische Fortschritt werde sich höchstens bei der Errichtung alternativer Zugangstechnologien zum Endkunden (Funk, Mobilfunknetze, Fernseekabel o.ä.) auswirken, die aber nichts mit dem vorliegend abgegrenzten Markt zu tun hätten.

VI. Vorbringen der HEAG MediaNet GmbH

HEAG MediaNet GmbH realisiert TAL ausschließlich [BuG], die [BuG]. Die Kosten des Aufbaus eigener Infrastruktur stünden definitiv einem Marktzutritt entgegen. Aufgrund der hohen Kosten für den erforderlichen Tiefbau und der einzusetzenden Systemtechnik sei eine wirtschaftliche Realisierung kaum möglich.

Da im Raum [BuG] keine weiteren Anbieter von Zugängen zur TAL außer der DT AG bekannt seien, sei ein Anbieterwechsel nicht möglich. Sofern ein Unternehmen über ein Teilnehmeranschlussnetz verfüge, existierten keine Marktzutrittsschranken bzw. Expansionshemmnisse, sofern die Serviceleistungen, Konditionen und Möglichkeiten der Netzzusammenschaltung vergleichbar oder besser seien als diejenigen der DT AG. Es seien keine Behinderungsstrategien bekannt, da es an Alternativen zu der DT AG mangle.

Derzeit existierten nicht wirklich wettbewerbliche Verhältnisse im Bereich Zugang zur TAL. Alternative Carrier seien nach wie vor größtenteils vom Teilnehmeranschlussnetz der DT AG abhängig.

VII. Vorbringen der HeLiNet Telekommunikation GmbH & Co. KG (HeLiNet)/Lün Tel

HeLiNet Telekommunikation GmbH & Co. KG (HeLiNet)/Lün Tel bietet Übertragungskapazitäten auf [BuG] begrenzt auf ein [BuG] an.

Grundsätzlich könne ein Unternehmen bei Vorhandensein eines Teilnehmeranschlussnetzes in den Markt eintreten, problematisch werde je nach Größe des Netzes die Wirtschaftlichkeit beurteilt. Eigener Netzausbau sei teuer und könne von kleinen bis mittelgroßen Unternehmen mangels Rentabilität kaum geleistet werden.

Hinsichtlich des Anmietens von TAL bei der DT AG gebe es [BuG]. Da der Ausbau eines TAL-Netzes nicht zum Geschäftsmodell der HeLiNet gehöre, könne zu Behinderungen in diesem Bereich keine Stellungnahme abgegeben werden.

VIII. Vorbringen der M-Net Telekommunikations GmbH/ AugustaKom

M-Net Telekommunikations GmbH/AugustaKom verfügt über [BuG]. Das Unternehmen trägt vor, es sei ordnungspolitisch, aber auch volkswirtschaftlich unsinnig, den heute bestehenden Markt von TAL in einem größeren Umfang durch den Aufbau eigener Infrastruktur zu substituieren.

Hingegen sei in Bezug auf die Ergänzung des heute bestehenden TAL-Netzes in der gesamten Bundesrepublik punktuell davon auszugehen, dass bei geeigneten Baumaßnahmen es u.U. auch für einen Teilnehmernetzbetreiber sinnvoll sei, TAL zu bauen.

Aufgrund der notwendigen Investitionen in die TAL sowie in die entsprechenden Zuführungen sei davon auszugehen, dass eine Herstellung von TAL, d. h. den Verbindungen zwischen HVt und TAE bzw. KVz und TAE weder sinnvoll noch wirtschaftlich machbar sei. Aufgrund fehlender Lehrrohrkapazitäten wäre auch der Bedarf für eine zusätzliche Teilnehmeranschlussstopologie nicht vorhanden, da in der Regel jeweils nur eine oder zwei TAL für die Versorgung eines Haushalts oder Betriebs notwendig seien. Würden größere Kapazitäten benötigt, die nicht über eine einzelne Kupferdoppelader realisiert werden könnten, werde in der Regel die TAL durch Glasfaser ersetzt.

Insgesamt lasse sich feststellen, dass erhebliche Zutrittsbarrieren für neue Wettbewerber im Markt über den Zugang zur TAL entstünden. Dies gelte unter dem Vorbehalt, dass für den Zugang zur TAL wettbewerbsfördernde Entgelte festgesetzt würden. Sollten die Entgelte ansteigen oder aber auch in der Zukunft nicht abgesenkt werden, könne es für einige Unternehmen sinnvoll werden, TAL durch eigene Anschlussnetze zu substituieren. Dies wäre jedoch weder ordnungspolitisch noch volkswirtschaftlich sinnvoll.

Im Wesentlichen gebe es noch eine monopolartige Struktur, da die TAL zum größten Teil von der DT AG zur Verfügung gestellt werde. Insofern bestehe eine ganz erhebliche Barriere, zu einem alternativen Anbieter zu wechseln, da fast alle Netzbetreiber mangels Wirtschaftlichkeit auf den Ausbau eigener Anschlussnetze verzichtet hätten und es daher de facto keinen Wettbewerb in diesem Bereich gebe. Die Folge sei ein wettbewerbliches Ungleichgewicht zu Ungunsten der Teilnehmeranschlussanbieter, die im Wesentlichen auf die Vorleistung des Zugangs zur TAL angewiesen seien.

Auch die vertraglichen Regelungen des Quality of Service und das allgemeine Procedere im Hinblick auf die Bereitstellung der TAL seien einseitig durch die Interessen der DT AG geprägt.

Der technische Fortschritt wird auch mittelfristig auf dem Markt für den Zugang zur TAL keine Auswirkungen haben.

IX. Vorbringen der NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH

NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH gab an, dass hohe Einmalentgelte zur Bereitstellung und Kündigung für einen Nachfrager der Leistung „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ Barrieren hinsichtlich eines Anbieterwechsels darstellten. Der Umschalteprozess würde den Kunden unangemessen belästigen, ohne dass er einen Nutzen davon hätte.

Einen Markteintritt lasse die geringe Anzahl und die geografische Verteilung der TAL auf zu viele HVt-Standorte nicht wirtschaftlich erscheinen.

Mit dem Ausbau von VDSL durch die T-Com werde die Investition in Kupfer, Hybrid-TAL oder Line-Sharing entwertet. Es sei darauf zu achten, dass dies nicht zu neuen Monopolen führe. Da der Bedarf an mehr Übertragungskapazitäten der TAL weiter steigen werde, scheine auch der Ausbau der T-Com Glasfaser bis zum KVz nur eine Zwischenlösung zu sein.

X. Vorbringen der QSC AG/ Ventelo GmbH

Nach Auffassung der **QSC AG** und der **Ventelo GmbH** sei ein Markteintritt als Anbieter von Zugängen zur TAL mit sehr hohen Marktzutrittsschranken versehen. Diese setzten sich vorrangig aus zwei Komponenten zusammen. Die eine Komponente sei die Verfügungsgewalt über vorhandene Kabelkanalressourcen. Wenn die Verfügungsgewalt über diese oder andere zum schnellen Verlegen von Kabeln geeignete Bauwerke (Gas- und Wasserrohre oder deren Schächte) fehle, sei der Kostennachteil gegenüber einem etablierten TAL-Netz oder Unternehmen, die über diese Schächte verfügten, zu groß um unter Berücksichtigung des Risikos anbieten zu können. Die andere Komponente sei die Existenz eines TAL-Netzes an der gleichen Lokation. Dies stelle bereits eine Markteintrittsschranke in sich dar, da es die aus dem Netzausbau zu erwartenden Einnahmen um mind. [BuG]% und im Falle eines nachträglichen Ausbaus neben ein bestehendes Netz um ca. [BuG]% reduziere. Schließlich müssten die betreffenden Endkunden einem anderen Netzbetreiber abgeworben werden. Dieser könne – aufgrund der bereits versunkenen Kosten in sein TAL-Netz – wesentlich effektive preisliche Gegenmaßnahmen zu dieser Strategie treffen. Aus den genannten Gründen werde in der Realität der Bau neuer TAL durch alternative Anbieter nur dort beobachtet, wo nicht bereits ein anderes Netz liege (z.B. großes Neubaugebiet). Zumeist sei das bauende Unternehmen mit dem Wasser- oder Energieversorger verflochten.

Eine massive Barriere für einen schnellen Anbieterwechsel seien die hohen Investitionen für die Herrichtung der Kollokationsräume sowie die recht hohen Nutzungsentgelte. Diese Kosten müssten in die Kalkulation der gesamten Kosten für jede nachgefragte TAL einfließen. Allerdings seien diese Kosten von sprungfixer Natur (Übergabekabel und Raumluftechnik), so dass der Wechsel zu einem anderen Anbieter für einzelne Leitungen keine Einsparungen biete. Auch bei einem Wechsel des kompletten TAL-Bestandes zu einem konkurrierenden Anbieter bestünden Wechselbarrieren, da für einen Wechsel parallele Kollokationsräume aufgebaut und eine parallele Infrastruktur (z.B. DSLAM, Router, Stromversorgung, Mietleitung) aufgebaut werden müsse, um Bestandskunden halbwegs unterbrechungsfrei zu schwenken.

Letztlich bestünden massive Wechselbarrieren zwischen verschiedenen Anbietern von TAL, die erst dann abgebaut würden, wenn auch der Nachfrager parallele Infrastrukturen besitze. Eine effiziente Produktion von Endkundenleistungen und ein wettbewerbsfähiges Angebot der Nachfrager von entbündelten Leistungen gegenüber integrierten Anbietern, die keine parallele Infrastruktur benötigten, sei in einem solchen Szenario jedoch nicht mehr möglich. Neu eintretende Unternehmen hätten nur dort eine Chance, wo es keine andere TAL-Infrastruktur gebe und sie auf günstige Infrastrukturressourcen zurückgreifen könnten. Diese Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse seien für alle Unternehmen in bereits durch eine Infrastruktur besetzten Gebieten existent. So baue die DT AG in Gebieten, die ein City Carrier exklusiv erschlossen habe, keine eigene Infrastruktur mehr aus. In Gebieten ohne Infrastruktur wirke sich die marktbeherrschende Stellung der DT AG in den Endkundenmärkten dahingehend aus, dass für sie das ökonomische Risiko eines Ausbaus wesentlich geringer sei als für andere Unternehmen.

Behinderungsstrategien gegen einen parallelen Ausbau von TAL-Infrastruktur seien nicht bekannt, welche aufgrund der geschilderten Wechsel- und Eintrittsbarrieren auch nicht nötig seien.

Die wettbewerblichen Verhältnisse seien auf dem Markt wesentlich stärker zementiert als auf den nachgelagerten Märkten. Eine graduelle Veränderung der Verhältnisse sei nur durch glasfaserbasierte Anschlüsse möglich. Für die Erstellung des Glasfaserausbaus gelte die DT AG infrastrukturtechnisch als am besten positioniertes Unternehmen (noch vor den Telekommunikationstöchtern von Stadtwerken und Regionalversorgern). Es bestehe jedoch kein Anlass, dass die DTAG dem eigenen „Monopolprodukt“ Konkurrenz mache, so dass vor diesem Hintergrund umwälzende Veränderungen auf diesem Markt in den nächsten Jahren nicht zu erwarten seien.

XI. Vorbringen der Versatel-Gruppe

Die **Versatel-Gruppe** sieht keine realistische Alternative zur Anmietung von TAL von einem anderen Netzbetreiber als der DT AG. Sie sei auf dem Markt praktisch alleinige Anbieterin von Leistungen, es herrsche kein wirksamer Wettbewerb.

XII. Vorbringen der VSE NET GmbH

Nach Auffassung der **VSE NET GmbH** sei es aufgrund der notwendigen Investitionen nicht nur in die TAL an sich, sondern auch in die entsprechenden Zuführungen ordnungspolitisch, aber auch volkswirtschaftlich unsinnig, den heute bestehenden Markt von Teilnehmeranschlussleitungen in größerem Umfang durch den Aufbau von eigener Infrastruktur zu substituieren. Anders sehe es bei der Ergänzung des heute bestehenden Teilnehmeranschlussnetzes in der gesamten Bundesrepublik Deutschland aus. Punktuell könne es bei geeigneten Baumaßnahmen u.U. auch für einen Teilnehmernetzbetreiber sinnvoll sein, TAL zu bauen oder bauen zu lassen.

Da es im Wesentlichen nur einen Anbieter für den Zugang zur TAL gebe, gebe es eine erhebliche Barriere, den Anbieter zu wechseln. Daher gebe es in diesem Bereich de facto keinen Wettbewerb, so dass die Teilnehmernetzbetreiber auf die Vorleistung des Zugangs zur TAL angewiesen seien. Daran werde auch der technische Fortschritt nichts ändern.

XIII. Vorbringen der WITCOM GmbH

Die **WITCOM GmbH** vermarktet als Dienstleister [BuG]. Der genannte Markt werde nicht weiter ausgebaut. Die Investitionskosten würden in keinem Verhältnis zu den eventuell möglichen Einnahmen stehen. Die vorhandene Infrastruktur solle weiter genutzt werden. Im Versorgungsgebiet könne alternativ nur auf die Infrastruktur der DT AG zurückgegriffen werden. Die DT AG besitze eine hohe Dominanz und sei alleiniger Marktführer.

XIV. Vorbringen der WOBCOM GmbH Wolfsburg

Nach Auffassung der **WOBCOM GmbH Wolfsburg** bestehe keine Möglichkeit, auf dem Markt neu tätig zu werden. Regional begrenzte Alternativnetze seien für Netzbetreiber gegenüber dem bundesweit flächendeckenden T-COM-Netz wesentlich uninteressanter. Auch die Kosten stünden einem Marktzutritt entgegen. Insbesondere die aktuell in der Diskussion befindlichen Reseller- und Bitstreampreise machten die Planung obsolet. Man werde keinen Investor mehr finden.

Ein Anbieterwechsel sei unmöglich, da der Markt aus mehreren Gründen völlig abgeschottet sei. Zum einen wären die hohen Bereitstellungskosten verloren („stranded invest“). Zum anderen dürften auf der TAL-Fläche nur zwei Kabel verlegt werden. Schließlich sei vor Ort in der Netzebene vier die TAE-Dose oft im Eigentum der T-COM.

Zudem bestünden Behinderungsstrategien. Im Lizenzbereich, in dem die **WOBCOM GmbH** eigene Netze erstelle, sei es auffällig, dass z.B. in Neubaugebieten eher ein zweites Netz vom Wettbewerber aufgebaut werde, bevor über eine gemeinsame TAL-Lösung nachgedacht werde.

Der technische Fortschritt werde sich in dem Markt bemerkbar machen. Vieles müsse überdacht und nachgeregelt werden, insbesondere die bisherigen Entstör- und Bereitstellungsprozesse.

Festlegung

Die Antwortschreiben der übrigen, zwar vom Auskunftersuchen erfassten, hier aber nicht aufgeführten Unternehmen wie beispielsweise die Colt Telecom GmbH oder die BT (Germany) GmbH & Co. oHG enthalten entweder mangels Angebot/Verfügbarkeit von Kupfer- bzw. hybriden Teilnehmeranschlussleitungen keine Stellungnahmen oder jedenfalls kein über Datenmaterial hinausgehendes Vorbringen.

E. Nationale Konsultation

Zum Zweck der Durchführung einer nationalen Konsultation im Sinne des § 12 Absatz 1 TKG hat die Bundesnetzagentur am 04.04.2007 einen Entwurf zur Marktdefinition und -analyse im Bereich Entbündelter Großkundenzugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten sowie ein Vorwort (sog. „Chapeau“) mit Erläuterungen bzw. Fragestellungen zum Umbau künftiger Anschlussnetze im Amtsblatt Nr. 7 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen als Mitteilung 214/2007 und auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Damit wurde interessierten Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 04.05.2007 gegeben. Insgesamt sind 11 Stellungnahmen eingegangen, wobei sich zwei der Stellungnahmen nicht auf den Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse, sondern ausschließlich auf die Ausführungen des der Marktanalyse vorangestellten Textes beziehen. Darüber hinaus wurde eine weitere Stellungnahme übermittelt, die jedoch bei der Bundesnetzagentur erst am 21.05.2007 eingegangen ist.

Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 2 TKG sind sodann am 23.05.2007 die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens im Amtsblatt Nr. 10 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen als Mitteilung Nr. 10/2007 und auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden.

Bei beiden Veröffentlichungen sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 12 Absatz 1 Satz 3 TKG geschwärzt worden.

In Anhang 4 werden die Stellungnahmen der interessierten Parteien wie veröffentlicht wiedergegeben.

F. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG

Mit Schreiben vom 23.05.2007 wurde das Bundeskartellamt um die Herstellung des Einvernehmens nach § 123 Absatz 1 TKG gebeten. Die 7. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes hat das Einvernehmen mit Schreiben vom 23.05.2007 erteilt.

Die Beschlussabteilung führte aus, dass das Einvernehmen zu der für den Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission vorgenommenen Marktabgrenzung und zu den getroffenen Feststellungen der beträchtlichen Marktmacht zu erteilen sei, da wohl nur so den Vorgaben der derzeit geltenden Märkteempfehlung (ABl. L 114 vom 08.05.2003, S. 45ff.) Rechnung getragen werden könne. Der Entwurf gebe allerdings Anlass zu den folgenden Anmerkungen.

Die Märkteempfehlung der Kommission unterscheide hinsichtlich ihrer Zugangsformen ganz offensichtlich zwischen den verschiedenen Geschäftsmodellen, mit denen im Bereich der Telekommunikation in Wettbewerb getreten werden könne. So sei Markt 11 vor allem zur Förderung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs vorgesehen, der mit entbündelten Infrastrukturkomponenten versorgt werden solle. Markt 12 betreffe dagegen eher das Geschäftsmodell des Diensteanbieters, der Verkehrsströme in Empfang nehme und weiterleite. Eine solche Betrachtungsweise mache regulatorisch Sinn, wenn – wie es bei der Kommission der Fall zu sein scheine – Ziel der Regulierung sei, alle denkbaren, von Wettbewerbern gewünschten Geschäftsmodelle unterschiedslos zu unterstützen. Die Frage der Austauschbarkeit von Geschäftsmodellen, die im allgemeinen Wettbewerbsrecht nicht vernachlässigt werden könne, verbiete sich damit im Rahmen der Marktabgrenzung.

Die Beschlussabteilung stimme nach diesen Grundsätzen der Ansicht der BNetzA zu, dass der Zugang zur hybriden TAL am HVt nicht dem Markt 11 zuzurechnen sei. Das Bundeskartellamt gehe dabei davon aus, dass diese Zugangsform Teil des Marktes 12 und in dessen Rahmen zu regulieren sei.

G. Europäisches Konsolidierungsverfahren

Am 25.05.2007 notifizierte die Bundesnetzagentur gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 10 Abs. 2 und § 11 Abs. 3 TKG der Europäischen Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten den vorgenannten Maßnahmeentwurf.

In Rahmen des Konsolidierungsverfahrens hat zwar keine der nationalen Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wohl aber die Europäische Kommission mit Schreiben vom 25.06.2007 Stellung genommen.

In der Stellungnahme erhebt die Kommission keine Einwände gegen die Marktanalyse und Marktdefinition für den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung. Vielmehr teilt sie die Auffassung der Bundesnetzagentur in Bezug auf die Argumentation und die marktdefinitorische Schlussfolgerung, dass der Zugang zu einer breitbandigen hybriden Infrastruktur auf HVt-Ebene – von der Kommission im Schreiben als Zugang zum NGN-Zugangsnetz auf MDF-Niveau bezeichnet – nicht Bestandteil des Vorleistungsmarktes für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung ist. Die Kommission führt weiter aus, dass es hingegen wahrscheinlich erscheine, dass solch ein Produkt Bestandteil des Vorleistungsmarktes für den Breitbandzugang sein werde, d.h. Bestandteil von Markt Nr. 12 der Empfehlung. Deshalb fordert sie die Bundesnetzagentur auf, unverzüglich zu untersuchen, ob ihre derzeitige Marktdefinition von Markt Nr. 12 den Zugang zum NGN-Zugangsnetz auf MDF-Niveau abdecke. Falls die derzeitige Marktdefinition diesen Zugang nicht erfasse, solle die Bundesnetzagentur den Markt Nr. 12 so rasch wie möglich neu analysieren und eine Zugangsverpflichtung auferlegen, wenn dies angemessen sei.

Im Übrigen bezieht sich die die Stellungnahme ausschließlich auf Ausführungen und Fragestellungen zu den vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen.

H. Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien⁴⁰ die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 TKG i.V.m. Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie⁴¹.

I. Sachliche Marktabgrenzung

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf der Basis von Kupferdoppeladern einen gemeinsamen Markt bildet mit dem Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung, dem Zugang zur Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung sowie zu alternativen Zugangsnetzen.

1. Gegenstand von Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung

Gegenstand der Marktabgrenzung des auf der Vorleistungsebene angesiedelten Marktes Nr. 11 der Empfehlung der Europäischen Kommission ist der „Entbündelte Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten“.

Der Markt betrifft also den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung. Unter „Drahtleitungen“ sind dabei Kupferleitungen zu verstehen, die der Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten dienen.

Dieser empfohlene Markt beinhaltet – bezogen auf die Umstände in der Bundesrepublik Deutschland – den entbündelten Zugang zu einer Teilnehmeranschlussleitung in Form der reinen Kupferdoppelader. Dabei kann dieser auch an einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit des Endkunden gelegenen Punkt als dem Hauptverteiler, insbesondere dem Kabelverzweiger, erfolgen⁴². Von der Märkte-Empfehlung erfasst werden nämlich neben den Drahtleitungen auch Teilleitungen. Es sind keine Umstände ersichtlich aufgrund derer insoweit eine Abweichung von der Empfehlung erforderlich wäre.

Ferner beinhaltet der empfohlene Markt den gebündelten Zugang insofern, wie dieser – wie bereits unter B. dargestellt – nur dann erfolgt, wenn ein entbündelter Zugang ausnahmsweise nicht möglich bzw. nicht sachlich gerechtfertigt ist. Die Erfassung dieser Art des Zugangs (und ggf. die Notwendigkeit seiner Regulierung) ergibt sich also im Wege eines sog. Erst-Recht-Schlusses.

Line-Sharing

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob Line-Sharing ebenfalls in den vorliegenden Markt einzubeziehen ist.

Sofern der Nachfrager einen Breitband-Endkundenanschluss realisieren will, ist der Zugang über Line-Sharing für ihn austauschbar mit dem Zugang zur herkömmlichen Teilnehmeranschlussleitung. Beabsichtigt er allerdings, einem Endkunden (auch) einen Schmalbandanschluss zur Verfügung zu stellen, so ist Line-Sharing nicht ausreichend, weil der niederbitra-

⁴⁰ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Leitlinien), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. C 165/6.

⁴¹ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. L 108/33.

⁴² Bei dieser Zugangsvariante handelt es sich um ein „Minus“ gegenüber dem Zugang am Hauptverteiler.

Festlegung

tige Frequenzbereich beim Anbieter der Teilnehmeranschlussleitung verbleibt. Somit ist eine Austauschbarkeit für den hochbitratigen Frequenzbereich gegeben.

Wie bereits unter B. dargestellt, handelt es sich bei der Variante Line-Sharing nicht um eine andere Art des Zugangs, sondern um ein „Minus“ zu der herkömmlichen Variante. Dies bedeutet, dass ein Anbieter, der über herkömmliche Teilnehmeranschlussleitung verfügt, ebenso ohne erhebliche Zusatzkosten auch den Zugang nur zum hochbitratigen Frequenzbereich anbieten kann.

Somit gehört auch die Variante Line-Sharing zu dem hier maßgeblichen Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung.

Im Folgenden schließt sich die Prüfung an, ob und wenn ja, mit welchen anderen Leistungen der Zugang zur herkömmlichen Teilnehmeranschlussleitung einschließlich der Variante des Zugangs über Line-Sharing einen gemeinsamen sachlichen Markt bildet. Zudem ist zu untersuchen, ob Anhaltspunkte für ein Abweichen von der gegebenen Marktdefinition aufgrund von möglichen nationalen Besonderheiten vorliegen können.

2. Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS

Fraglich ist allerdings, ob der Markt auch den Zugang zu hybriden Teilnehmeranschlussleitungen auf OPAL-/ISIS-Basis erfasst.

Dafür könnte sprechen, dass neben Drahtleitungen auch Teilleitungen erfasst werden. Die Teilnehmeranschlussleitung auf OPAL-/ISIS-Basis beruht ja zum Teil auf Kupferdoppelader-Technik. Völlig zweifelsfrei ist dieses Ergebnis allerdings nicht. Es wäre zunächst denkbar, dass diese Art von Leitungen aufgrund ihres Glasfaseranteils gerade nicht von der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission erfasst wird.

In der Bundesrepublik Deutschland herrscht jedoch insofern eine singuläre Marktsituation, als dass Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis von OPAL/ISIS anders als die Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis reiner Glasfaser nachweisbar nicht nur auf vorgeschalteten Übertragungstrecken und beim Verteilnetz für Endverbraucher in speziellen Marktlücken wie Bürogebäuden oder eng abgegrenzten geographischen Gebieten wettbewerbsfähig sind. Sog. OPAL-/ISIS-Leitungen spielen vielmehr bezogen auf die tatsächliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland auch hinsichtlich des unmittelbaren Zugangs zu Endkunden eine wichtige Rolle. Vielerorts, wie etwa in den extrem dicht besiedelten Wohngebieten („Plattenbausiedlungen“) der neuen Bundesländer, aber auch in Regionen der alten Bundesländer, in denen die Netze neu errichtet oder erneuert wurden, sind nämlich die OPAL-/ISIS-Leitungen an die Stelle des zu früheren Zeiten auch in der Bundesrepublik Deutschland allein üblichen Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung über Kupferdoppelader getreten.

Zu prüfen ist, ob auf dieser besonderen Tatsachengrundlage in Bezug auf OPAL/ISIS eine Abweichung von der einen – bezogen auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union grundsätzlich durchaus zutreffenden – Anfangsverdacht darstellenden Märkte-Empfehlung unumgänglich erscheint. Dies ist dann der Fall, wenn hybride Teilnehmeranschlussleitungen unter Anwendung der Kriterien des europäischen Wettbewerbsrechts als zu Markt Nr. 11 der Kommissions-Empfehlung gehörig zu qualifizieren wären.

Nachfragesubstitution

Auf der Grundlage der von der Kommission in den Leitlinien genannten Kriterien sowie der Kriterien des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist zunächst die Austauschbarkeit auf der Nachfragerseite zu bestimmen. „[Dies] ist ein Faktor, anhand dessen festgestellt wird, inwieweit die Verbraucher bereit sind, das fragliche Produkt durch andere Produkte zu ersetzen

Festlegung

[...] ⁴³ Nach „[d]er ständigen Rechtsprechung [...] gehören zu dem sachlich relevanten Markt sämtliche Produkte (Waren oder Dienstleistungen), die ausreichend substituierbar sind, und zwar nicht nur wegen ihrer objektiven Merkmale, derentwegen sie anhaltenden Konsumbedürfnissen, den Preisen und/oder ihrem Zweck gerecht werden, sondern auch wegen der Wettbewerbsbedingungen und/oder der Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem betreffenden Markt.“ ⁴⁴

Streng genommen ist mangels paralleler Leitungen und aufgrund des sog. Bottleneck-Charakters der Teilnehmeranschlussleitung ein Wettbewerber auf den Zugang zu jeder einzelnen Teilnehmeranschlussleitung angewiesen, die ihn mit seinem tatsächlichen oder potenziellen Endkunden verbindet. Der Zugang zu Teilnehmeranschlussleitung A ist nicht durch den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitung B austauschbar, und zwar ganz unabhängig von der Art der Teilnehmeranschlussleitung. An sich ist also keine Teilnehmeranschlussleitung durch eine andere Teilnehmeranschlussleitung austauschbar. Gilt dies bereits für jede einzelne Teilnehmeranschlussleitung, so trifft dies erst recht für die vorliegend untersuchten verschiedenen Varianten von Teilnehmeranschlussleitungen zu, das heißt Teilnehmeranschlussleitungen rein auf Basis von Kupferdoppeladern einerseits und hybride Teilnehmeranschlussleitungen andererseits. Auch hier gibt es nämlich keine Parallelität der Leitungen und es liegt ein besonderer Bottleneck-Charakter vor.

Hinsichtlich der (abstrakt, d.h. losgelöst vom einzelnen, angebundenen Endkunden betrachteten) Art des Verwendungszwecks, bei dem auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Marktgegenseite abzustellen ist ⁴⁵, weist der Zugang zu beiden Spielarten der Teilnehmeranschlussleitung frappierende Gemeinsamkeiten auf. Wettbewerber, die bestimmten Endkunden oder in bestimmten Gebieten ansässigen Kunden Angebote unterbreiten wollen, sind nämlich darauf angewiesen, das in Bezug auf diese Kunden allein vorhandene Angebot der jeweiligen Teilnehmeranschlussleitung, teils in der klassischen Form der Kupferdoppelader, teils in hybrider Form, zu nutzen. Insofern sind die Wettbewerber des jeweiligen Inhabers der in Frage stehenden Teilnehmeranschlussleitung, wie etwa der DT AG, die nicht lediglich als Verbindungsnetzbetreiber oder Wiederverkäufer bzw. Reseller im Markt auftreten wollen, und denen auch nicht ohne weiteres der Aufbau komplett eigener Netze bis zum jeweiligen Endkunden zugemutet werden kann, unabhängig vom jeweiligen Preis an manchen Orten auf den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form eines hybriden Anschlusssystems genauso angewiesen wie sie es an anderen Orten auf den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form einer Kupferdoppelader sind. Beiden Arten von Teilnehmeranschlussleitungen ist also nicht nur der Verwendungszweck, sondern darüber hinaus ein besonderer Bottleneck-Charakter gemeinsam.

Dafür spricht auch, dass bezogen auf den Zugang zu beiden hier in Rede stehenden Varianten der Teilnehmeranschlussleitung die Funktion des Teilnehmeranschlussnetzes identisch ist. In beiden Fällen besteht sie in der Bereitstellung einer Infrastruktur für die Nachrichtenübertragung zwischen dem Abschlusspunkt der Linientechnik beim Teilnehmer (TAE) und dem netzseitigen Leitungsabschluss, der Schnittstelle zum Verbindungsnetz des Netzbetreibers. ⁴⁶

Angebotsumstellungsflexibilität

Des Weiteren ist klärungsbedürftig, ob eine Angebotsumstellungsflexibilität zu einem gemeinsamen Markt führen könnte. Alle Kapazitäten, die Anbieter als Reaktion auf eine geringe Preiserhöhung kurzfristig auf die Produktion des betreffenden Produktes bzw. naher Substitute umstellen und verwenden, ohne dass ihnen erhebliche Zusatzkosten entstehen, wä-

⁴³ Leitlinien der Kommission, Rn. 40.

⁴⁴ Leitlinien der Kommission, Rn. 44.

⁴⁵ Vgl. Dirksen in Langen/Bunte, KartellR, Band 1, 9. Auflage, Art. 82 Rn. 23.

⁴⁶ Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, Analytisches Kostenmodell Anschlussnetz – Referenzdokument 2.0 -, 8. November 2000.

Festlegung

ren demnach bei der Abgrenzung des relevanten Marktes zu berücksichtigen.⁴⁷ Für die Bejahung der Angebotsumstellungsflexibilität wäre es demnach erforderlich, dass die Anbieter von Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen bereit wären, entsprechenden Leistungen auch für OPAL/ISIS-TAL zu erbringen.

Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Angebotsumstellungsflexibilität gibt es nicht. Eine Parallelität mehrerer Teilnehmeranschlussleitungen (unabhängig davon, ob es sich dabei um Kupferdoppeladern oder hybride Teilnehmeranschlussleitungen handelt) ist nämlich, wie bereits dargelegt, in der Praxis der Ausnahmefall. Ein Aufbau einer parallelen Leitung durch Wettbewerber mit dem Ziel, diese als Vorleistungsprodukt anderen Unternehmen anzubieten, erfolgt im Allgemeinen genauso wenig. Wie die Wettbewerber der DT AG erneut im Rahmen der Abfrage zu Überprüfung der Marktanalyse von Markt Nr. 11 glaubwürdig dargelegt haben, erfolgt ein Netzausbau zum Zwecke der Eigenrealisierung nur in eingeschränktem Maße, und zwar vorwiegend dort, wo nicht bereits Infrastruktur vorhanden ist, wie in Neubaugebieten. In solchen Fällen verzichtet die DT AG dann teilweise sogar auf den Aufbau eigener Strukturen, so dass diese ausschließlich von dem jeweiligen Wettbewerber erschlossen werden (vgl. D).

Die fehlende Angebotsumstellungsflexibilität der Anbieter zeigt sich auch darin, dass es bisher nur eine vergleichsweise geringe Anzahl an Teilnehmeranschlussleitungen der Wettbewerber gibt. So verfügt die DT AG auch im Jahr 2005 über mehr als [BuG] % aller in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Teilnehmeranschlussleitungen.

Homogene Wettbewerbsbedingungen

Eine Korrektur des auf der Grundlage der Substituierbarkeit aus Nachfrager- bzw. Anbieter-sicht gewonnenen Ergebnisses kann aufgrund der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen erfolgen. Es bedarf daher einer näheren Untersuchung, ob Zugänge zu Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis von OPAL/ISIS aufgrund homogener Wettbewerbsbedingungen als dem sachlich relevanten Markt für den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis der Kupferdoppelader zugehörig zu qualifizieren sind. Dies wäre dann der Fall, wenn sich der jeweilige Teilnehmernetzbetreiber bei der Gestaltung der Marktauftritte für die Leistungen Zugang zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung einerseits und für den Zugang zu hybriden Teilnehmeranschlussleitung andererseits vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sähe.

Gegen die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen bezogen auf den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung rein auf Basis der Kupferdoppelader einerseits und dem Zugang zu hybriden Teilnehmeranschlussleitungen andererseits sprechen an sich die unterschiedlichen Preise für diese jeweiligen Varianten des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung.

Auch wenn dieser Umstand bei isolierter Betrachtung gegen das Vorliegen eines gemeinsamen sachlich relevanten Marktes spricht, so ist nicht zu verkennen, dass dem regulierten Preis im Vergleich zur Beschaffenheit des Produkts und seines Verwendungszwecks vielfach nur eine relativ untergeordnete Rolle bei der Marktabgrenzung zukommt.⁴⁸

Die ehemalige Monopolistin ist zudem fast der einzige Anbieter des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, und zwar sowohl bezogen auf die Teilnehmeranschlussleitung auf Basis der Kupferdoppelader als auch bezogen auf die Teilnehmeranschlussleitung auf Basis des sog. hybriden Teilnehmeranschluss-Systems. Insoweit spricht auch die Marktstruktur für die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen.

⁴⁷ Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts, ABl. EG 1997, C-372, S. 5, Rn. 20; Kommission, Mitteilung, ABl. EG 1998, C-265, S. 2, Rn. 41; Leitlinien Rn. 39, 52.

⁴⁸ Siehe dazu Wendland in: Beck'scher TKG-Kommentar, 2. Auflage, Vor § 33 Rn. 41 m. w. N.; Möschel in: Im-menga/Mestmäcker, GWB, 3. Auflage, § 19 Rn. 29 m. w. N.

Festlegung

Für eine Homogenität der Wettbewerbsbedingungen spricht ferner die im Allgemeinen zu konstatierende Vergleichbarkeit des Netzaufbaus hybrider und herkömmlicher Teilnehmeranschlussnetze.

Wie die Europäische Kommission selbst in ihrer Märkte-Empfehlung⁴⁹ anerkennt, ist die Berücksichtigung der in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anerkanntermaßen⁵⁰ unterschiedlichen Netztopologien nicht allein zur Festlegung der exakten Grenzen zwischen bestimmten in der Empfehlung aufgeführten Märkten erforderlich; vielmehr kann die Andersartigkeit der Netztopologie auch eine Abweichung von der Empfehlung – wenn auch unter Einhaltung des in § 12 Absatz 2 des TKG kodifizierten Konsolidierungsverfahrens – rechtfertigen.

Der von der DT AG im Rahmen der Konsultation vorgetragene Darstellung, die Bundesnetzagentur habe argumentiert, dass eine fehlende Substitutionsbeziehung zwischen Produkten durch einen Verweis auf die Besonderheiten der nationalen Netztopologie geheilt werden könne, wird widersprochen. Zutreffend ist es stattdessen, dass die Bundesnetzagentur eine Korrektur des auf der Grundlage der Substituierbarkeit aus Nachfrager- bzw. Anbietersicht gewonnenen Ergebnisses aufgrund der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen⁵¹ ausspricht. Die Möglichkeit einer Abweichung von der Märkte-Empfehlung aufgrund der Andersartigkeit der Netztopologie wird hingegen als zusätzliches gesondertes Argument vorgebracht.

Sowohl die Austauschbarkeit auf der Nachfragerseite als auch die Angebotsumstellungsflexibilität sind im Rahmen der Marktdefinition zwar grundsätzlich zu berücksichtigen⁵², jedoch ist die Argumentation der DT AG, dass die Ergebnisse der Untersuchung von Austauschbarkeit aus Nachfragersicht, Angebotsumstellungsflexibilität und Homogenität der Wettbewerbsbedingungen alle für eine Substitution sprechen müssen, in dieser Ausschließlichkeit in den Leitlinien nicht belegbar. Vielmehr „gehören zu dem sachlich relevanten Markt sämtliche Produkte[...], die hinreichend austausch- bzw. substituierbar sind, und zwar nicht nur wegen ihrer objektiven Merkmale, derentwegen sie anhaltenden Konsumbedürfnissen, den Preisen und/oder ihrem Zweck gerecht werden, sondern auch wegen der Wettbewerbsbedingungen und/oder der Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem betreffenden Markt“⁵³ (Unterstreichungen nur im vorliegenden Text). Aus der von der DT AG zitierten Passage, wonach „Produkte die nur in geringem Maß oder relativ austauschbar sind, [...] nicht demselben Markt an[gehören]“⁵⁴, ergibt sich nicht im Umkehrschluss, dass nur Produkte, die in vollem Umfang austauschbar sind, dem sachlich relevanten Bereich angehören. Vielmehr kann daraus geschlossen werden, dass auch diejenigen Produkte, die größtenteils austauschbar sind, einem gemeinsamen Markt zugeordnet werden können. Dies hat die Bundesnetzagentur jedoch mit der Feststellung der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht sowie mit den Ausführungen hinsichtlich des Vorliegens homogener Wettbewerbsbedingungen dargelegt.

Ergebnis

Damit ist der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS als Teil des in der Kommissions-Empfehlung aufgeführten, sachlich relevanten Marktes Nr. 11 zu qualifizieren.

⁴⁹ Märkte-Empfehlung, Rn. 19.

⁵⁰ Im letzten Absatz auf S. 15 des sog. Explanatory Memorandum zur Märkte-Empfehlung heißt es: „Die Topologien der Kommunikationsnetze der EU-Staaten weichen erheblich voneinander ab.“

⁵¹ Im Wettbewerbsrecht ist die Untersuchung der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen ein anerkanntes Prüfungskriterium, das dazu dient, bei homogenen Marktverhältnissen die durch die Nachfrage- und Angebots-substituierbarkeit gefundene Marktabgrenzung zu verifizieren und ggf. zu relativieren.

⁵² Vgl. Leitlinien, Rz. 38.

⁵³ Vgl. Leitlinien, Rz. 44.

⁵⁴ Vgl. Leitlinien, Rz. 44.

3. Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form reiner Glasfaser

Hinsichtlich reiner Glasfaserleitungen geht die Europäische Kommission in mehreren ihrer offiziellen Dokumente davon aus, dass diese nur auf vorgeschalteten Übertragungsstrecken und beim Verteilnetz für bestimmte Endverbraucher in speziellen Marktlücken oder eng abgegrenzten geografischen Gebieten wettbewerbsfähig sind.⁵⁵

Eine Regulierung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der reinen Glasfaserleitung wird damit bei summarischer Prüfung von der Europäischen Kommission nicht als erforderlich angesehen, so dass nur der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form von Kupfer, nicht aber der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der reinen Glasfaserleitung in die Märkte-Empfehlung aufgenommen wurde.

Die Bundesnetzagentur konnte schon in der ersten Marktanalyse zu Markt Nr. 11 keine nationalen Besonderheiten feststellen, die unter Berücksichtigung wettbewerbsrechtlicher Abgrenzungskriterien ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung ermöglicht hätten. Die entscheidungserheblichen Umstände sowie letztlich das Ergebnis, dass der Zugang zur reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung nicht von Markt Nr. 11 erfasst ist, wurde zwischenzeitlich in mehreren Verfahren von dem zuständigen Verwaltungsgericht Köln⁵⁶ und zuletzt auch vom Bundesverwaltungsgericht⁵⁷ bestätigt. Der Hinweis auf „mehrere Verfahren“ ist auf die erste Entscheidungsinstanz des VG Köln bezogen, eine letztinstanzliche Entscheidung vor dem Bundesverwaltungsgericht existiert bislang nur für eines dieser Verfahren. Dieser Zusammenhang ergibt sich jedoch auch eindeutig aus den Verweisungen auf die entsprechenden Urteile in den angefügten Fußnoten. Daher wird der im Rahmen der Konsultation von einer interessierten Partei vorgetragene Auslegung, es handele sich um eine fehlerhafte Aussage, dass „mehrere Verfahren“ zuletzt auch „vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt“ worden seien, und dem daraus folgenden Antrag auf Abänderung dieser fehlerhaften Passage widersprochen.

Weiter entgegneten im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahrens zwei Wettbewerber, dass das Bundesverwaltungsgericht keine Entscheidung zu der Frage getroffen habe, dass die Herausnahme der reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung in Verfahren und Inhalt in jedem Fall rechtmäßig gewesen sei. Das Bundesverwaltungsgericht prüft, ob das angefochtene Urteil auf der Verletzung von Bundesrecht beruht. Dabei ist es grundsätzlich an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen gebunden. Im vorliegenden Fall ist es zu der Entscheidung gelangt, dass das Urteil des VG Köln im Ergebnis richtig ist⁵⁸ und hat die Revision zurückgewiesen. Die vom VG Köln in der Entscheidung getroffenen Aussagen zur Herausnahme der reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung haben somit Bestand. Daher hat es die Entscheidung des VG Köln, zu der auch die Bestätigung der Nichteinbeziehung des Zugangs zur reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung in Markt Nr. 11 gehört, insofern „bestätigt“.

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung festgestellt (Rz. 34) dass "die in der Regulierungsverfügung eingehend begründete Auffassung der Behörde, dass der Zugang zum Teilnehmeranschluss in Form der reinen Glasfaserleitung weder als Bestandteil des Marktes Nr. 11 der Empfehlung der Kommission vom 11. Februar 2003 (ABI EG Nr. L 114 S. 45) noch in anderem Zusammenhang der Regulierung bedürfe,

⁵⁵ Leitlinien, Fußnote 67; Mitteilung der Kommission – „Entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss: Wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer vollständigen Palette von elektronischen Kommunikationsdiensten einschließlich multimedialer Breitband- und schneller Internet-Dienste, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 272 vom 23. September 2000, S. 55, 57.

⁵⁶ VG Köln, Urteil vom 17.11.2005 – 1 K 2924/05 sowie Urteile vom 28.09.2006 – 1 K 2976/06, 1 K 2977/06, 1 K 2978/06, 1 K 2979/06, 1 K 2982/06.

⁵⁷ BVerwG 6 C 28.05 (VG Köln 1 K 2924/05).

⁵⁸ BVerwG 6 C 28.05 (VG Köln 1 K 2924/05), U. v. 14.02.07, S. 6.

Festlegung

[...] jedenfalls nicht an einem besonderen schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler" leidet.⁵⁹

Auch in der hier vorliegenden erneuten Untersuchung des Marktes für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung haben sich die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland nicht derart geändert, dass eine von der Märkte-Empfehlung abweichende Beurteilung in Bezug auf die Einbeziehung der reinen Glasfaser in Markt Nr. 11 zu rechtfertigen wäre.

Es ist weder aus Nachfrager- noch aus Anbietersicht eine Austauschbarkeit des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der reinen Glasfaser mit dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu bejahen.

Nachfrager von Zugängen zu Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung (sowie zu hybriden Teilnehmeranschlussleitung) realisieren Teilnehmeranschlüsse, die gewöhnlichen Endkundenbedürfnissen gerecht werden. Wie ein Unternehmen im Auskunftersuchen bestätigt, wird die Teilnehmeranschlussleitung erst dann durch Glasfaser ersetzt, wenn größere Kapazitäten benötigt werden, die nicht über eine einzelne Kupferdoppelader realisiert werden können. Ein Unternehmen wird zudem unter dem Aspekt der Bepreisung den Zugang zu Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen nur nachfragen, wenn er die Kosten an den Endkunden weitergeben kann. Dies wird jedoch nur dann der Fall sein, wenn die Vorzüge bzw. der Verwendungszweck von Glasfaser, nämlich die Bereitstellung hoher Übertragungsraten, auch tatsächlich benötigt werden, z.B. bei Endkunden mit gewerblicher Nutzung der Telekommunikationsleistungen, bei denen diese Leistungen einen wichtigen Bestandteil bzw. eine wichtige Voraussetzung für deren Tätigkeit darstellen. Letztlich ergibt sich für den Nachfrager eine mangelnde Austauschbarkeit aus der Tatsache, dass bei Nutzung von Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen die Anbindung der Endkunden nur über spezielle kostenintensive Einrichtungen/Modifizierungen in der Teilnehmeranschlusseinheit möglich ist. Diese Investitionen werden die Endkunden aber nur dann tätigen, wenn sie tatsächlich einen anderen Bedarf haben, so dass die Kosten gerechtfertigt sind.

Die vorgetragenen Gründe spielen auch für die Verneinung der Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbietersicht eine Rolle. Für das Kriterium der Angebotsumstellungsflexibilität wäre es nämlich erforderlich, dass die Anbieter von Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen bereit wären, die Verbindung zwischen Hauptverteiler und Teilnehmeranschlusseinheit ebenso über eine reine Glasfaserleitung zu erbringen. Dies ist für die Anbieter von Teilnehmeranschlussleitungen nicht anzunehmen, denn nach hiesigen Erkenntnissen erfolgt der Glasfaserausbau nur punktuell bedarfsorientiert für Endkunden mit einer Nachfrage nach sehr hohen Übertragungsraten⁶⁰ bei besonders hohen Qualitätsanforderungen. Dies ist z.B. der Fall in kommerziell genutzten Bürokomplexen und Fabrikgeländen. Die Bereitstellung größerer Übertragungskapazitäten sowie die Zusicherung höchster Übertragungsqualitäten zur Befriedigung gewöhnlicher Bedürfnisse einzelner Endkunden (wie sie in aller Regel über Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen auf dem Massenmarkt erfolgt), erscheint aus Anbietersicht jedoch nicht wirtschaftlich, zumal der Ausbau mit erheblichen Zusatzkosten verbunden wäre. Eine Bereitschaft zur Umstellung von reinen Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen auf Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen ist aus Sicht der Anbieter daher nicht anzunehmen.

Der üblichen Anbindung von Endkunden, wie sie über reine Kupferleitungen bzw. hybride Teilnehmeranschlussleitungen erbracht wird, dient der Ausbau von Glasfaser im Teilnehmeranschlussbereich also auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Dieser Umstand erscheint neben den sie verursachenden, speziellen Endkundenbedürfnissen so gewichtig, dass das Vorliegen homogener Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf den Zugang zu Teil-

⁵⁹ BVerwG 6 C 28.05 (VG Köln 1 K 2924/05), U. v. 14.02.07, S. 18, Rz. 34.

⁶⁰ So werden reine Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen gewöhnlich mit Übertragungsraten ab 155 MBit/s angeboten, deren Preise um ein Vielfaches über denen von gewöhnlichen Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen liegen.

Festlegung

nehmeranschlussleitungen auf der Basis von Kupfer einerseits und hinsichtlich des Zugangs zu reinen Glasfaserleitungen andererseits auszuschließen ist.⁶¹

[BuG]. Dies zeigt, dass bei Glasfaserleitungen die Bedürfnisse der letztlich anzubindenden Endkunden aus Sicht der Unternehmen nämlich erkennbar als so lukrativ einzuordnen sind, dass vielfach auch alternative Anbieter – anders als bei reinen Kupferleitungen und hybriden Teilnehmeranschlussleitungen – einen eigenen, wenn auch aufgrund der Bedürfnisse nur punktuellen, Infrastrukturausbau als lohnenswert erachten und auch realisieren.

Es sind daher keine Anhaltspunkte ersichtlich, die ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung aufgrund nationaler Besonderheiten möglich erscheinen lassen würden. Daher wird vorliegend der Märkte-Empfehlung gefolgt und unter Anwendung allgemeiner wettbewerbsrechtlicher Kriterien der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der reinen Glasfaserleitung nicht als Bestandteil des vorliegend sachlich relevanten Marktes qualifiziert.

In mehreren Stellungnahmen interessierter Parteien wird hingegen die Einbeziehung der reinen Glasfaser-TAL in den vorliegend sachlich relevanten Markt verlangt. Dies wird teilweise damit begründet, dass im Rahmen des EU-Review der Entwurf einer Märkte-Empfehlung vorliege, der in Bezug auf Markt Nr. 11 die Ergänzung der „metallic loops“ um „or equivalent“ enthalte. „Or equivalent“ impliziere nicht die Prüfung einer Austauschbarkeit aus Anbieter- oder Nachfragersicht zwischen Glasfaser- und Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen. Entscheidend sei vielmehr, dass es sich auch bei der reinen Glasfaser-TAL um eine direkte Leitungsanbindung von Endkunden für die Leistungserbringung handele, die physikalische Beschaffenheit sei hingegen ohne Bedeutung.

Die Bundesnetzagentur hat bei der Marktdefinition nach § 10 Abs. 2 TKG weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission „in ihrer jeweils geltenden Fassung“ zu berücksichtigen. Die derzeit geltende Märkte-Empfehlung nimmt nach wie vor auf „metallic loops“ Bezug und ist damit gesetzliche Entscheidungs- und später ggf. gerichtliche Überprüfungsgrundlage der vorliegend zu erstellenden Marktdefinition. Insofern ist der Bezug auf eine sich noch im Entwurfsstadium befindende neue Märkte-Empfehlung vorliegend nicht relevant.⁶² Sollte sich hingegen nach Abschluss des Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens die Märkte-Empfehlung der Art und Weise ändern, dass dies Auswirkungen auf das Ergebnis der bislang getroffenen Feststellungen haben sollte, ist die Bundesnetzagentur ohnehin nach § 14 Abs. 1, 2. Alt. TKG gehalten, eine erneute Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten unter Zugrundelegung einer dann überarbeiteten Märkte-Empfehlung zu treffen. Bis dahin kann jedoch von der derzeit geltenden Märkte-Empfehlung nur in Ausnahmefällen abgewichen werden, die dann gegeben sind, wenn nationale Besonderheiten bestehen oder eine nach wettbewerbsrechtlichen Abgrenzungskriterien festgestellte Austauschbarkeit der Produkte zu einer Einbeziehung in den sachlich relevanten Markt führt. Diese Voraussetzungen sind aber in Bezug auf die reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen wie bereits ausführlich dargelegt, derzeit nicht gegeben und werden auch für den vorliegend maßgeblichen Überprüfungszeitraum von zwei Jahren (§ 14 Abs. 2 TKG) nicht antizipiert. Im Falle des Bekanntwerdens von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass dieses Ergebnis nicht mehr den tatsächlichen Marktgegebenheiten entspricht, wird die Bundesnetzagentur auch schon zu einem früheren Zeitpunkt eine erneute Überprüfung der Marktdefinition und Marktanalyse gemäß § 14 Abs. 1, 1. Alt. TKG vorzunehmen haben.

An anderer Stelle wird mit Bezug zu Markt Nr. 12 die Frage aufgeworfen, ob überhaupt Bitstrom-Angebote realisiert werden könnten, wenn die Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von Glasfaser ausgeführt sei, diese jedoch nicht dem Markt Nr. 11 unterfalle. Da Bitstrom mit seinem Anschlussstück auf der Teilnehmeranschlussleitung aufsetze sei dies deshalb fraglich,

⁶¹ Zu der völlig anders gearteten Situation des Zugangs zu hybriden Teilnehmeranschlussleitungen auf der Basis von OPAL/ISIS, die eine Erweiterung des in Ziffer 11 der Kommissions-Empfehlung aufgeführten Marktes gebietet, siehe unter Kapitel H.1.2.

⁶² Vgl. dazu auch Kapitel B.I.

Festlegung

weil diese Vorleistung für den Anbieter dann nicht zur Verfügung stehe. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Marktdefinition und Marktanalyse zu Markt Nr. 12 Bitstrom auf Basis der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung definiert. Bitstrom stellt derzeit das Vorleistungsprodukt für die Realisierung von xDSL-Anschlüssen dar, welche wiederum nur über kupferbasierte Anschlusssteile realisiert werden können.

4. Keine Berücksichtigung eines Zugangs zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur auf HVt-Ebene

Die Mehrzahl der Wettbewerber hat sich im Rahmen der nationalen Konsultation für die Erweiterung der Marktdefinition und Marktanalyse hinsichtlich eines Zugangs zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur auf HVt-Ebene ausgesprochen. Ausgangspunkt für diese Forderung ist ein zukunftsnahe erwarteter Um- bzw. Ausbau des Anschlussnetzes durch die DT AG zur Realisierung von breitbandigen Teilnehmeranschlüssen mit besonders hohen Übertragungsraten.

Derzeit umfasst das Teilnehmeranschlussnetz aus Kupferleitungen bestehende Verbindungen zwischen dem Hauptverteiler und der Teilnehmeranschlusseinheit als Regelfall der Ausgestaltung von Teilnehmeranschlüssen. Den sich am Standort des Hauptverteilers bislang befindenden konzentrierenden Einrichtungen des PSTN⁶³/ ISDN⁶⁴ bzw. des Breitbandnetzes (DSLAM) werden die auf der Teilnehmeranschlussleitung realisierten Verkehre für Dienste wie Telefonie und schmal- und breitbandiger Internetzugang zur Konzentration zugeführt und von dort in nachgelagerte Netze übergeben. Bei den hochbitratigen DSL-Übertragungsverfahren, die über dieses herkömmliche (klassische) Teilnehmeranschlussnetz realisiert werden (z.B. ADSL2+), können derzeit Bandbreiten von bis zu 25 Mbit/s erreicht werden.⁶⁵ Die vorliegend in Rede stehenden Änderungs- bzw. Ausbaumaßnahmen des bisherigen Teilnehmeranschlussnetzes werden zur Ermöglichung höherer Übertragungsraten, insbesondere mit Einführung der VDSL-Übertragungstechnik⁶⁶, relevant. Wie bei den anderen xDSL-Varianten spielt auch bei VDSL die Länge und Beschaffenheit des Kupferkabels eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die Höhe der erreichbaren Übertragungsraten. Zur Erzielung dieser hohen Bandbreiten dürfen jedoch auf der mit Kupferkabeln zu überbrückenden Strecke zwischen Teilnehmeranschlusseinheit und DSLAM, an dem die über Kupferdoppeladern einlaufenden Datensignale konzentriert und i.d.R. über Glasfaser weitergeführt werden, nur wenige Hundert Meter (max. ca. 600 m) liegen. Weil im Regelfall die Entfernung zwischen der Teilnehmeranschlusseinheit des Endkunden und dem DSLAM, der sich in der bislang vorherrschenden Netzstruktur am Standort des Hauptverteilers befindet, mehr als 500 m beträgt, besteht ein wesentliches Erfordernis zur Realisierung von hohen Bandbreiten in der Verkürzung der kupferbasierten Teilnehmeranschlussleitung. Dies wird erreicht, indem der DSLAM als konzentrierende Einheit nicht mehr im Hauptverteiler untergebracht wird, sondern dessen Installation im oder neben dem näher zur Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Kabelverzweiger erfolgt und auf dem Segment zwischen Kabelverzweiger und Hauptverteiler Glasfasertechnik eingesetzt wird.⁶⁷

Damit besteht die für die Realisierung breitbandiger Teilnehmeranschlüsse mit sehr hohen Übertragungsraten erforderliche Zugangnetz-Infrastruktur aus einer Kupfer-Leitung zwischen Teilnehmeranschlusseinheit und dem mit DSLAM ausgerüsteten KVz, und einer Glasfaserverbindung zwischen KVz und Hauptverteiler.

⁶³ Public switched telephone network – Öffentliches leitungsvermittelltes Telefonnetz.

⁶⁴ Integrated services digital network – Digitales leitungsvermittelltes Telefonnetz.

⁶⁵ Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Breitbandzugang für Großkunden, Festlegung der Präsidentenkammer 2006, S. 5; <http://www.teltarif.de//adsl2plus.html>.

⁶⁶ Der Betrieb der VDSL-Technologie der Deutschen Telekom AG (DT AG) wurde 2006 in zehn deutschen Großstädten aufgenommen (<http://www.telekom.de/dtag/cms/content/dt/de/6782>).

⁶⁷ Liegt hingegen die TAE in einem Radius von ca. 500 m Entfernung zum Hauptverteiler, ist eine Installation des DSLAM im Kabelverzweiger nicht notwendig, da die mit Kupferkabel zu überbrückende Strecke durch die geringe Entfernung der TAE zum Hauptverteiler so kurz ist, dass hohe Bandbreiten ohne Netzbau möglich sind.

Festlegung

Ein im Rahmen der nationalen Konsultation geforderter Zugang zu dieser hybriden breitbandigen Infrastruktur, die von den Wettbewerbern in diesem Zusammenhang auch als Zugang zu einer sog. „breitbandigen hybriden Teilnehmeranschlussleitung“ oder als „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von VDSL“ bezeichnet wird, ist nach Auffassung der Bundesnetzagentur jedoch nicht in Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung der Kommission einzubeziehen.

Eine Abweichung von der Märkte-Empfehlung ist zwar grundsätzlich denkbar, wenn nationale Besonderheiten vorliegen und/ oder eine nach wettbewerbsrechtlichen Abgrenzungskriterien festgestellte Austauschbarkeit der untersuchten Produkte eine Einbeziehung in den Markt ermöglicht. Diese genannten Ausnahmetatbestände sind allerdings vorliegend zu verneinen.

Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich bei dem zuvor beschriebenen Umbau der Anschlussnetze zur Realisierung von Teilnehmeranschlüssen mit besonders hohen Bandbreiten um eine nationale Besonderheit handelt. Vielmehr findet die Diskussion um Ausgestaltung und mögliche Umbaupläne zukünftiger Anschlussnetze unter dem Stichwort der New Generation Access Networks (NGAN) derzeit auch auf europäischer Ebene statt.

In den Stellungnahmen ist mehrfach die Bezugnahme auf den in der vorhergehenden Marktdefinition zu Markt Nr. 11 enthaltenen Zugang zur hybriden OPAL/ISIS-Teilnehmeranschlussleitung als Begründung einer ebenso vorzunehmenden Einbeziehung eines Zugangs zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur zu finden. Dazu ist auszuführen, dass die Abweichung von der Märkte-Empfehlung zugunsten einer Einbeziehung einer hybriden Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS nur aufgrund der besonderen Historie in der Bundesrepublik Deutschland zu rechtfertigen war, da diese Infrastruktur im Rahmen eines Aufbauprogramms für die neuen Bundesländer erstellt worden war und in dieser Region kein flächendeckendes alternatives Kupfer-Anschlussnetz vorhanden ist. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei der hybriden breitbandigen Infrastruktur um eine Infrastruktur, die derzeit im Entstehen begriffen ist und überdies von der DT AG offenbar parallel zu den bestehenden Kupferleitungen ausgebaut wird.

Darüber hinaus sind die Infrastrukturen nur insofern vergleichbar, als dass zwischen Teilnehmeranschlusseinheit und KVz Kupfer und zwischen KVz und HVt Glasfaser eingesetzt ist bzw. wird. Schon die am KVz eingesetzte aktive Übertragungstechnik unterscheidet sich bei der OPAL/ ISIS-Infrastruktur maßgeblich von derjenigen, die bei der hybriden breitbandigen Infrastruktur verwendet werden muss, um die Verbindung mittels einer Glasfaserleitung zum HVt und von dort aus in das Backhaul-Netz zu schalten. Bei der OPAL/ISIS-Infrastruktur besteht auch auf der Glasfaserleitung eine feste Kanaluordnung der Teilnehmer. Hierdurch wird anders als bei der hybriden breitbandigen Infrastruktur auf der Infrastrukturebene (Layer 1) die Dedizierung der Leitung fortgeführt. Letztlich entscheidend sind jedoch die unterschiedlichen Verwendungszwecke und -möglichkeiten. So haben im Rahmen der nationalen Konsultation die Wettbewerber ihr Interesse am Zugang zu einer breitbandigen hybriden Infrastruktur auf HVt-Ebene als Vorleistung bekundet, um auf dem Endkundenmarkt breitbandige Teilnehmeranschlüsse anbieten zu können. Im Vergleich dazu wird der Zugang zu einer OPAL/ISIS Infrastruktur am HVt aus Sicht der Nachfrager nicht für diesen Verwendungszweck benötigt. Vielmehr ist über den Zugang zur OPAL/ISIS überhaupt kein breitbandiger Teilnehmeranschluss realisierbar. Es handelt sich um eine Vorleistung, die nur einen schmalbandigen Anschluss ermöglicht. Insofern ist der Zugang zur schmalbandigen OPAL/ISIS- Infrastruktur nicht mit dem Zugang zur hybriden breitbandigen Infrastruktur vergleichbar.

Wesentliches Argument für die Nichteinbeziehung eines Zugangs zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur auf HVt-Ebene ist jedoch die Berücksichtigung des Entbündelungsgebots im Rahmen von Markt Nr. 11. Dies ist zum einen in der Märkte-Empfehlung zu

Festlegung

Markt Nr. 11 vorgesehen⁶⁸ und daher weitestgehend zu berücksichtigen. Es erfüllt darüber hinaus aber auch die Funktion des Abgrenzungskriteriums zu Markt Nr. 12.⁶⁹ Schließlich hat ein entbündelter Zugang Auswirkungen auf Produktgestaltungsmöglichkeiten, die relevant sind für die Frage nach der Austauschbarkeit von Produkten und damit der Zuordnung zu sachlich relevanten Märkten.

Die zwischen Teilnehmeranschlusseinheit und Kabelverzweiger aus Kupfer und zwischen Kabelverzweiger und Hauptverteiler aus Glasfaser bestehenden Leitungsabschnitte können zusammen nicht als Teilnehmeranschlussleitung im für Markt Nr. 11 maßgeblichen Sinne gelten, weil in diesem Szenario ein Zugang am Hauptverteiler eine gebündelte Leitung wäre. Bei dieser Leistung würde es sich um eine solche Hochgeschwindigkeitsverbindung handeln, die der etablierte Betreiber bereits technisch auf Kupfer-Glasfasernetzen etabliert hätte. Am Hauptverteiler ist daher kein Zugang zu einer entbündelten Teilnehmeranschlussleitung gegeben. Wie zuvor schon ausgeführt, sind die dem Markt Nr. 11 unterfallenden Teilnehmeranschlussleitungen jedoch als entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen definiert. Im Falle des entbündelten Zugangs zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung am Hauptverteiler wird dem Nachfrager die zum Endkunden führende Verbindung zur ausschließlichen Nutzung überlassen, so dass mit dem physischen Zugang bei diesem auch die Kontrolle über die Qualitätsparameter verbleibt. Sinn und Zweck ist es, dass der Nachfrager die Entscheidung darüber treffen können soll, welche breitbandigen Dienste er über eine entbündelte Teilnehmeranschlussleitung anbieten will. Er hat so die Möglichkeit der Produktdifferenzierung und -entwicklung. Mit einem gebündelten Zugang zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur auf HVT-Ebene ist der Verwendungszweck von der bereits technisch beschalteten Leitung abhängig. Die Ausgestaltung des Produktportfolios obliegt damit nicht mehr den zumeist infrastrukturbasierten Nachfrager, sondern dem etablierten Betreiber. Aus diesen Gründen ist eine Austauschbarkeit der verschiedenen Zugangsvarianten zu verneinen.

Wie sich neben dem Verwendungszweck die Preisgestaltung bzw. die technischen Modifikationen einer Zugangsmöglichkeit zu einer hybriden gebündelten Infrastruktur auf HVT-Ebene im Einzelnen darstellen würden, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch schwer vorhersehbar. Jedenfalls käme ein solches Zugangsprodukt als Bitstrom-Produkt in Betracht, denn neben der reinen physikalischen Verbindung beinhaltet ein Bitstrom-Zugang auch Übertragungstechnik (z.B. DSLAM und Aggregation Switch im Zuführungsteil). Die physische Kontrolle über das Anschluss- und das Zuführungsnetz und damit über die Qualitätsparameter verbleibt beim Anbieter dieser Zugangsleistung, so dass am Hauptverteiler keine Möglichkeit zur Übernahme einer unbeschalteten Leitung besteht. Sowohl der Bitstrom-Zugang als auch ein etwaiger Zugang zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur stellen damit gebündelte Zugangsprodukte dar. Daraus ergibt sich auch, dass diese Zugangsprodukte auf denselben OSI-Schichten⁷⁰, nämlich Schicht 2 (Sicherheitsschicht/LinkLayer) oder 3 (Vermittlungsschicht/Network Layer), angesiedelt sind, wohingegen der entbündelte Zugang auf Schicht 1 (Bitübertragungsschicht/Physical Layer) liegt.⁷¹

Aus den insgesamt dargelegten Argumenten ist die Bundesnetzagentur der Auffassung, dass ein Zugang zu einer hybriden breitbandigen Infrastruktur nicht von Markt Nr. 11 umfasst ist. Vielmehr spricht vieles dafür, dass die hier in Rede stehende Thematik im Rahmen von Markt Nr. 12 zu behandeln ist.⁷² Dabei sind noch ökonomische und technische Fragen im Detail zu untersuchen. Um im Rahmen der Marktanalyse Nr. 12 die Einbeziehung eines Zugangs am Hauptverteiler konkret diskutieren zu können, ist beispielsweise die Frage der geografischen Lage der geeigneten Bitstrom-Zugangspunkte und ihrer Zuordnung in der Netzhierarchie zu bestimmen. Die aktuellen Bitstrom-Zugangs-Marktdefinitionen umfassen

⁶⁸ Nach dem englischen Text Märkte-Empfehlung: Wholesale unbundled access (including shared access) to metallic loops and sub-loops for the purpose of providing broadband and voice services.

⁶⁹ Siehe dazu insbesondere Kapitel H.I.6.

⁷⁰ Zur Erläuterung dieses Begriffs siehe auch Anhang 1.

⁷¹ Siehe zur weiteren Abgrenzung von Markt Nr. 11 und Markt Nr. 12 Kapitel H.I.6.

⁷² Dies wird von einem Wettbewerber als „Bitstrom-TAL“ im Rahmen der nationalen Konsultation vertreten.

Festlegung

grundsätzlich eine Zugangsvariante auf dieser Netzebene. Es ist mit den Marktteilnehmern zu klären, welche Übergabetechnologie am HVT eine Rolle spielt und für einen Zugang am besten geeignet ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu untersuchen, welcher Bedeutung die HVT-Ebene mittel- bis langfristig zukommt. Auch sind Fragen hinsichtlich der technischen Realisierung offen (z.B. Schnittstellen, Qualitäten etc.). Ebenso wird zu untersuchen sein, inwiefern für die Realisierung bestimmter besonders bandbreitenintensiver Dienste (z.B. IPTV) spezielle Zugangsknoten und –merkmale (z.B. Multicast) erforderlich sind. Die Bundesnetzagentur ist derzeit dabei, all diese Fragen zeitnah zu klären.

Auch auf EU-Ebene sind die regulatorischen Fragen, die sich aus der veränderten Anschlussinfrastruktur ergeben, noch nicht abschließend diskutiert. Die ERG hat ihr Arbeitsprogramm 2007 speziell auf die Fragen von Next Generation Access (NGA) ausgerichtet und hat aktuell eine umfassende Analyse dieses Themas abgeschlossen. Das ERG „Consultation Document on Regulatory Principles of NGA“ ist derzeit zur Konsultation gestellt. Darauf aufbauend soll eine „Gemeinsame Position“ verabschiedet werden. Auch die EU-Kommission ist daran interessiert, diese Fragen im Hinblick auf geeignete Remedies umfassend zu beantworten. Sie hat die ERG gebeten, eine „ERG Opinion“ vorzubereiten, die auf ein gemeinsames Vorgehen für die regulatorische Behandlung von „Next Generation Access Networks“ abzielt. Diese ERG Opinion soll bis Mitte September vorliegen.

5. Alternative Zugangstechnologien

Der empfohlene Markt beinhaltet erkennbar keine drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL), keine über breitbandigen drahtlosen Netzzugang (BWA) realisierten Teilnehmeranschlüsse, aufgerüstete Kabelfernsehtetze, digitale Rundfunksysteme sowie Powerline.

Zwar hat die Europäische Kommission schon vor einiger Zeit anerkannt⁷³, dass das den Endkunden mit den nächstgelegenen Verteilern verbindende Kupferkabel als Ortsanschlusnetz des etablierten Betreibers nicht die einzige technische Infrastruktur darstellt, die die Bereitstellung von Diensten für Endnutzer gestattet. Die Kommission kam in ihrer zitierten Mitteilung jedoch zu dem Schluss, dass Alternativen zum öffentlichen Telefonnetz für Hochgeschwindigkeits-Dienstleistungen wie drahtlose Teilnehmeranschlüsse, Powerline und/oder aufgerüstete Kabelfernsehtetze keinen Ersatz für das Ortsnetz bieten.⁷⁴

Auch die aktuelle Einschätzung der Kommission zur Bedeutung alternativer Zugangsnetze⁷⁵ führt zum selben Ergebnis, dass diese nicht als der Kupferdoppelader gleichwertig anzusehen sind. So bestehe die Verfügbarkeit von drahtlosen Teilnehmeranschlüssen, digitalen Rundfunksystemen sowie Powerline lediglich in einem geringen Umfang, so dass sich daraus für die Betreiber von Kupferleitungen keine Beschränkungen ergäben. Aufgerüstete Kabelfernsehtetze seien als alternative Wahlmöglichkeit zur Kupferdoppelader nicht flächendeckend disponibel. Darüber hinaus sei der entbündelte Zugang zu Kabelfernsehtetzen weder technisch möglich noch wirtschaftlich sinnvoll, so dass auch in dieser Hinsicht kein Äquivalent zur herkömmlichen Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung bestehe.

Nach hiesigen Erkenntnissen treffen die Ausführungen der Kommission auch auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland vollumfänglich zu. Für die Nichteinbeziehung der alternativen Zugangsnetze in den Markt Nr. 11 stellt insgesamt ihre eingeschränkte Ver-

⁷³ Mitteilung der Kommission – Entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss: Wettbewerbsorientierte Bereitstellung einer vollständigen Palette von elektronischen Kommunikationsdiensten einschließlich multimedialer Breitband- und schneller Internet-Dienste, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 272 vom 23. September 2000, S. 55, 57; siehe dazu auch die Entscheidung der Kommission vom 21. Mai 2003 – Deutsche Telekom AG, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Oktober 2003, S 263, S. 9, 21.

⁷⁴ So auch die Entscheidung der Kommission vom 21. Mai 2003 – Deutsche Telekom AG, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 14. Oktober 2003, S 263, S. 9, 21.

⁷⁵ Entwurf der Kommission zur Märkte-Empfehlung vom 28. Juni 2006, S. 29; siehe auch ausführlicher dazu Fn. 50 und 52.

Festlegung

fügarkeit und damit verbunden ihre Unwirtschaftlichkeit für die Mehrheit der Nachfrager im Verhältnis zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung das maßgebliche Argument dar. Gegen eine Einbeziehung des breitbandigen drahtlosen Netzzugangs, Broadband Wireless Access (BWA) in den vorliegenden Markt spricht zudem, dass die Netzbetreiber 2007 erst mit dem Netzaufbau beginnen werden.⁷⁶ Weil aus diesen Gründen keine erhebliche praktische Relevanz erkennbar ist, erübrigen sich nähere Ausführungen in Bezug auf die wettbewerbsrechtlichen Kriterien.

Es besteht keine erkennbare Notwendigkeit, von der seitens der Europäischen Kommission auf wettbewerbsrechtlicher Grundlage für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorgenommenen Bewertung abzuweichen.

6. Unterschied zwischen Markt Nr. 12 und Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung

Der vollständig entbundene Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als Leistung von Markt Nr. 11 und der in Markt Nr. 12 aufgeführte Breitbandzugang für Großkunden sind nach Auffassung der Kommission als komplementäre Betriebsarten anzusehen.⁷⁷ Im Übrigen macht die Kommission durch die Eingruppierung dieser Zugangsleistungen in unterschiedlich abgegrenzte Märkte deutlich, dass es sich um zwei voneinander getrennte Bereiche handelt.⁷⁸ Zur Begründung dieser Entscheidung führt die Kommission aus, dass es fraglich ist, ob ein Markteinsteiger, der einen Breitbandzugang für Großkunden zur Belieferung des Endnutzermarkts nutzt, problemlos auf Teilnehmeranschlüsse umstellen könnte, um einen gleichwertigen Dienst zu erbringen. Auf der Nachfragerseite wird ein Anbieter, der breitbandige Großkunden-Zugangsdienste nutzt, entbundene Teilnehmeranschlüsse nur als Substitution betrachten, wenn der Betreiber des breitbandigen Zugangs über alle übrigen Netzelemente verfügt, um einen gleichwertigen Dienst selbst bereitzustellen. Gleiches gilt für die Substitutionsmöglichkeiten auf der Angebotsseite.⁷⁹ Entbundene Teilnehmeranschlüsse und breitbandiger Großkunden-Zugang stellen daher eindeutig gesonderte Märkte dar.

Auch aus der Perspektive des TAL-Nachfragers ist Bitstrom-Zugang kein Substitut zur entbundene Teilnehmeranschlussleitung, auch wenn über beide Vorleistungsprodukte gleiche Endkundendienste angeboten werden können. Bitstrom setzt mit seinem Anschließteil auf der Teilnehmeranschlussleitung auf.

Bei der Teilnehmeranschlussleitung wird dem Nachfrager/Mieter das zum Endkunden führende Kupferkabel zur ausschließlichen Nutzung überlassen. Der etablierte Betreiber muss dem TAL-Nachfrager physischen Zugang zum Teilnehmeranschlussnetz einräumen. Damit liegt die physische Kontrolle über die Leitung und damit über die Qualitätsparameter beim Nachfrager der TAL. Der TAL-Nachfrager seinerseits entscheidet, welche Dienste er über diesen Teilnehmeranschluss anbietet: schmalbandige Sprach- und Datenübertragung und Internetzugangsdienste und/oder breitbandige Zugangsdienste, paketvermittelte Sprachdienste und hochbitratige Datenübertragung. Er hat diese Dienste auch mit der eigenen Technik herzustellen.

Beim Bitstrom-Zugang geht es ausschließlich um eine Hochgeschwindigkeitsverbindung, die der etablierte Betreiber technisch etabliert hat. Neben der reinen physikalischen Verbindung beinhaltet der Bitstrom auch Übertragungstechnik. Der Bitstromnachfrager muss gemäß sei-

⁷⁶ Siehe nähere Erläuterungen zu BWA unter Kapitel B.II.3.d.

⁷⁷ Mitteilung der Kommission „Entbundener Zugang zum Teilnehmeranschluss“ 2000/C272/10 vom 23.09.2000: „Wenn nur ein Teil dieser Möglichkeiten zur Verfügung steht, ist dies unzureichend. Zusammen dienen sie der Intensivierung des Wettbewerbs und der Erweiterung der Auswahl für alle Nutzer, indem der Markt entscheiden kann, welches Angebot dem Bedarf am besten gerecht wird. Dabei sind die Entwicklungen der Nachfrage, die technischen Anforderungen und der Investitionsbedarf der Marktteilnehmer zu berücksichtigen.“

⁷⁸ Begründung zur Empfehlung, S. 24f.

⁷⁹ Siehe Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Breitbandzugang für Großkunden, 2006.

Festlegung

ner eigenen Netztopologie entscheiden, an welchem Übergabepunkt er das Bitstrom-Zugangsprodukt übernimmt. Ein physischer Zugang zu dem Teilnehmeranschlussnetz des etablierten Betreibers ist nicht erforderlich. Die physische Kontrolle über den Anschluss und damit über die Qualitätsparameter verbleibt beim Anbieter des Bitstrom-Zugangs.

Diese Unterscheidung hinsichtlich der Kontrolle über Anschluss und Qualitätsparameter kommt auch darin zum Ausdruck, dass die beiden Zugangsprodukte auf verschiedenen OSI-Schichten⁸⁰ angesiedelt sind. Bitstrom liegt auf Schicht 2 (Sicherheitsschicht/LinkLayer) oder 3 (Vermittlungsschicht/Network Layer), der entbündelte Zugang auf Schicht 1 (Bitübertragungsschicht/Physical Layer).

Auch auf die Situation in Deutschland bezogen ist eine Austauschbarkeit beider Vorleistungsprodukte aus Nachfragersicht ausgeschlossen. Ein TAL-Zugangs-Nachfrager ist in der Regel ein infrastrukturbasierter Diensteanbieter, der mit seiner eigenen Infrastruktur die Anschlussnetzebene erreicht. Ein Bitstromnachfrager wird in der Regel ein neuer Anbieter von breitbandigen Zugangsdiensten sein, der überregional Breitbanddienste anbieten möchte, ohne seine Netze bis zur Anschlussebene ausbauen zu müssen. Da ein Bitstrom-Zugangsprodukt auf der Teilnehmeranschlussleitung aufsetzt und zusätzlich Zuführungsleistungen enthält, würde es für einen TAL-Nachfrager, der bereits über eigene Infrastruktur verfügt, wenig Sinn machen, ein Bitstrom-Zugangsprodukt nachzufragen. Bei diesem Produkt müsste er für Leistungen bezahlen, die er mit eigener Infrastruktur selbst erbringen kann. Ein solcher Netzbetreiber und Diensteanbieter, der seine Endkunden über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung erschließt, wird diese nicht durch nachgefragten Bitstrom substituieren, sollte der TAL-Preis um 10% steigen. Da er sich bei Bitstrom zusätzlich auch Breitbandanschlussdienste und Übertragungsdienste einkauft, würde er die Amortisation der eigenen Investitionen in die Zugangsnetz- und Übertragungsnetzinfrastruktur gefährden. Außerdem ist Bitstrom für ihn kein technisch gleichwertiges Produkt, da er hierüber nur Hochgeschwindigkeitsdienste anbieten kann, was ihn überdies zwingt, die vom etablierten Betreiber angebotenen Einrichtungen einzusetzen. Schmalbandige Dienste kann er hierüber ohnehin nicht anbieten. Bitstrom bietet einem TAL-Nachfrager aus wirtschaftlichen und funktionalen Gründen keine Wechsellmöglichkeit.

Auf der Angebotsseite ist der Wechsel von einem Bitstrom-Zugangsangebot zu einem Angebot von entbündeltem Zugang nur dann gegeben, wenn der Anbieter über alle Netzelemente verfügt, die ihm erlauben, gleichwertige Zugänge autonom anzubieten.

Die Wettbewerbsbedingungen auf dem TAL-Zugangs-Markt und den Bitstrom-Zugangsmärkten unterscheiden sich aufgrund unterschiedlicher Angebots- und Nachfragemerkmale. Diese Einschätzung gründet sich auf der Tatsache, dass sich die Angebote auf beiden Teilmärkten technologisch unterscheiden und auf unterschiedliche Anbieter und Nachfrager treffen. Es gibt nur wenige Anbieter von TAL-Zugang, da diese über ein eigenes Teilnehmeranschlussnetz verfügen müssen, das ein bedeutsames Bottleneck darstellt. Die Markteintrittshürden für Bitstrom-Zugangsanbieter sind niedriger, da diese die Vorleistung Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung nutzen können. TAL-Zugangs- und Bitstrom-Zugangsnachfrager unterscheiden sich durch ihre unterschiedliche Infrastrukturorientierung ihrer Geschäftsmodelle. Zum Teil bedienen sie auch unterschiedliche Endkundenmärkte. TAL-Zugangsnachfrager sind beispielsweise im Gegensatz zu Bitstrom-Zugangsnachfragern auch auf schmalbandigen Telefonimärkten tätig.

Bitstrom ist wegen fehlender Substitutionsbeziehungen und mangelnder Angebotsumstellungsflexibilität kein Ersatz für den entbündelten Teilnehmeranschluss. Dies gilt analog auch für die gemeinsame Nutzung der Kupferleitung. Aus den genannten Gründen werden gemäß der Empfehlung der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und der Bitstrom-Zugang (Breitbandzugang für Großkunden) getrennten Märkten (Markt 11 bzw. Markt 12) zugeordnet.

⁸⁰ Zur Erläuterung dieses Begriffs siehe auch Anhang 1.

7. Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass der in der Märkte-Empfehlung unter 11. aufgeführte Markt bezogen auf die tatsächliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland folgende Varianten des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung umfasst:

- Entbündelter/Gebündelter⁸¹ Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der Kupferdoppelader am Hauptverteiler⁸² oder einem anderen näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt; gemeinsamer Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Line Sharing)
- Entbündelter/Gebündelter⁸³ Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt.

Die Voraussetzungen des § 9a TKG liegen im vorliegenden Fall nicht vor.

⁸¹ Anstelle des entbündelten sog. Zugriffs auf den „blanken Draht“ wird der gebündelte Zugang nur in Ausnahmefällen erfasst, wenn das Angebot von entbündeltem Zugang im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre. Zur näheren Erläuterung siehe unter Kapitel B. II. 2.

⁸² Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

⁸³ Anstelle des entbündelten sog. Zugriffs auf den „blanken Draht“ wird der gebündelte Zugang nur in Ausnahmefällen erfasst, wenn das Angebot von entbündeltem Zugang im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre. Zur näheren Erläuterung siehe unter Kapitel B. II. 2.

II. Räumlich relevanter Markt

Im Anschluss an die Definition des sachlich relevanten Markts ist der räumlich relevante Markt abzugrenzen.⁸⁴ Fraglich ist, ob vorliegend von einem bundesweiten Markt ausgegangen werden kann.

Im Allgemeinen werden kleinere Märkte, die nur einen Teil des Bundesgebietes umfassen, immer dann anzunehmen sein, wenn aus Sicht des Nachfragers objektive Hemmnisse bestehen, welche die Bedarfsdeckung außerhalb eines bestimmten regionalen Gebietes nicht sinnvoll erscheinen lassen. So ist aus Sicht eines den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung nachsuchenden Unternehmens der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in einer Region nicht durch den Zugang zu einer Teilnehmeranschlussleitung in einer anderen Region austauschbar, da es darum geht, damit einen bestimmten Endkunden zu erreichen. Insofern ist der Standort der jeweiligen Teilnehmeranschlussleitung, zu welcher das jeweilige Unternehmen den Zugang nachfragt, aus seiner Sicht keineswegs beliebig austauschbar. Der räumlich relevante Markt könnte also jeweils deckungsgleich sein mit jeder einzelnen Teilnehmeranschlussleitung, zu welcher ein Unternehmen den Zugang nachfragt oder auch nur nachfragen könnte.

Es handelt sich allerdings hierbei um eine mit der im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung dargestellten Problematik⁸⁵ vergleichbare Situation, die sich aus den Besonderheiten des netzgebundenen Telekommunikationssektors ergibt und die insofern die nicht nur von der Bundesnetzagentur, sondern auch seitens des Bundeskartellamts in den vergangenen Jahren immer wieder betonte Gefahr einer verfälschten Wiedergabe der Wettbewerbsbedingungen infolge einer Abgrenzung zu kleiner Teilmärkte in sich birgt.

Bei homogenen Marktverhältnissen kann daher die an sich durch das Kriterium der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht vorgegebene Marktabgrenzung nicht nur in sachlicher, sondern auch in räumlicher Hinsicht relativiert werden. So können einzelne, zu demselben relevanten Markt gehörige Dienstleistungen dann zu einem auch in geographischer Hinsicht einheitlichen relevanten Markt zusammengefasst werden, wenn im Bundesgebiet weitgehend einheitliche Wettbewerbsbedingungen herrschen⁸⁶.

Zu prüfen ist daher, ob sich die Wettbewerbsbedingungen für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in verschiedenen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland signifikant unterscheiden.

Hierfür könnte die insbesondere die Situation in Bezug auf den Ausbau von Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis von OPAL/ ISIS sprechen. Regionale Unterschiede – wie etwa einen massiven Ausbau hybrider Teilnehmeranschlussleitungen überwiegend oder ausschließlich in den neuen Bundesländern – gibt es indes heute jedenfalls nicht mehr.

Mittlerweile sind auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ca. [BuG] Endkundenanschlüsse über hybride Teilnehmeranschlussleitungen mit dem Festnetz verbunden. Davon befindet sich der größte Teil der Endkunden-Anschlüsse in Ostdeutschland, aber auch ein erheblicher Anteil dieser Endkunden-Anschlüsse in Westdeutschland. Sie wurden beispielsweise in den ostdeutschen Städten bzw. Regionen Leipzig, Brandenburg, Gera, Luebz, Dresden-Cotta, Hoyerswerda,⁸⁷ aber auch in westdeutschen Städten bzw. Regionen wie etwa [BuG] verlegt.

⁸⁴ Vgl. Leitlinien, Rn. 55.

⁸⁵ Zugang zum öffentlichen Telefonnetz A ist nicht austauschbar mit Zugang zum öffentlichen Telefonnetz B.

⁸⁶ Vgl. dazu Wendland: in: Beck'scher TKG-Kommentar, vor § 33, Rdnr. 50.

⁸⁷ TK-Netz: Ostdeutschland ist weltweit die Nummer eins, in Computerwoche Nr. 22 v. 03.06.1994, S. 61.

Festlegung

Es ist damit klar erkennbar, dass Angebote von Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis einer Vereinigung von Glasfaser und Kupferdoppelader nicht lediglich in den neuen Bundesländern, sondern auch in Regionen der alten Bundesländer verlegt worden sind. Umgekehrt gibt es nicht nur in den alten Bundesländern, sondern auch in den neuen Bundesländern Teilnehmeranschlussleitungen auf Basis der Kupferdoppelader, zu welcher Zugang gewährt werden kann und muss. Wollte man also entsprechend der jeweiligen Variante der Teilnehmeranschlussleitung (reine Kupferdoppelader einerseits und OPAL/ISIS andererseits) den räumlich relevanten Markt abgrenzen, so würde sich jeweils ein über das gesamte Bundesgebiet verteilter Flickenteppich ergeben. Eine Wiedergabe der tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen würde dies indes erkennbar nicht darstellen.

Ausschlaggebend erscheint daher im Rahmen der räumlichen Marktabgrenzung, dass die DT AG im gesamten Bundesgebiet der einzige flächendeckende Anbieter des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung ist. Selbst wenn man andere Teilnehmernetzbetreiber betrachtet, die ebenfalls über Teilnehmeranschlussleitungen verfügen und somit als potenzielle Anbieter gelten können, kann durch diese eine Flächendeckung nicht annähernd erreicht werden. Das Auskunftersuchen hat gezeigt, dass diese Teilnehmernetzbetreiber jeweils nur in einem sehr begrenzten Gebiet überhaupt über Teilnehmeranschlussleitungen verfügen. Dabei sind diese häufig nicht im gesamten Stadtgebiet, sondern nur in einzelnen Stadtteilen oder Straßenzügen vorhanden. Selbst in diesen Gebieten verfügen sie jedoch keineswegs flächendeckend über Teilnehmeranschlussleitungen, sondern lediglich über eine vergleichsweise geringe, nur punktuell vorhandene Anzahl an Teilnehmeranschlussleitungen.

Somit ist von homogenen Wettbewerbsbedingungen im gesamten Bundesgebiet auszugehen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass es sich bei der DT AG um regulierte Preise handelt, denn es ist nicht ersichtlich, dass die DT AG oder andere Anbieter in verschiedenen Regionen bezogen auf Produkt-, und Rabattdifferenzierung signifikant unterschiedliche Strategien verfolgen. Daher spricht alles für einen bundesweiten Markt. Alleine die Tatsache, dass kleinere Wettbewerber regional eher punktuell auch den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen anbieten, führt nicht zu einem anderen Ergebnis.

Somit ist festzuhalten, dass der unter I. abgegrenzte sachlich relevante Markt räumlich als bundesweit zu qualifizieren ist.

Festlegung

I. Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

Im Anschluss an die Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte hat die Bundesnetzagentur diejenigen Märkte festzulegen, die für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommen, § 10 Abs. 1 TKG.

Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 TKG Märkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt, hat die Regulierungsbehörde weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG. In dieser Empfehlung ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass für Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung die drei oben genannten Kriterien erfüllt sind.

Die Nennung in der Märkte-Empfehlung oder die Aufforderung in der Stellungnahme der Kommission, einen bestimmten Markt zu untersuchen, stellt allerdings keine unwiderlegbare Vermutung dafür auf, dass der jeweilige Markt tatsächlich für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommt. Dies zeigen folgende Überlegungen:

Der Rechtsnatur nach sind Empfehlungen allgemein gemäß Art. 249 Abs. 5 EGV nicht verbindlich. Trotzdem entfalten sie durchaus Rechtswirkungen. Nach gefestigter Rechtspraxis sind sie zur Auslegung innerstaatlicher, Gemeinschaftsrecht umsetzender Rechtsvorschriften oder zur Ergänzung verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben heranzuziehen.⁸⁸ Art. 15 Abs. 3 S. 1 Rahmenrichtlinie verstärkt diese Wirkungen, indem dort die „weitestgehende Berücksichtigung“ der Empfehlung vorgegeben wird. Diese Formel, welche vom deutschen Gesetzgeber in § 10 Abs. 2 S. 3 TKG wiederholt wird, verpflichtet die Bundesnetzagentur indes nicht dazu, die vorgegebenen Marktdefinitionen unbesehen zu übernehmen.

So impliziert aus formeller Sicht gerade die Pflicht zur (lediglich) „weitestgehenden“ Berücksichtigung die Möglichkeit eines Abweichens. Art. 15 Abs. 3 S. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 4 S. 1 lit. a) Rahmenrichtlinie sowie Erwägungsgrund Nr. 19 der Märkte-Empfehlung weisen zudem ausdrücklich darauf hin, dass die nationalen Regulierungsbehörden Märkte festlegen können, die von denen der Empfehlung abweichen.

In materieller Hinsicht ist zu beachten, dass die von der Kommission zur Prüfung empfohlenen Märkte naturgemäß nur den europäischen Durchschnitt widerspiegeln können. Dabei ist allerdings auch aus der Begründung zur Empfehlung nicht ersichtlich, wie die Marktgegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten (etwa Deutschland) bewertet und dann zu einem europäischen Durchschnitt zusammengefasst worden sind. Des Weiteren sollte nicht verkannt werden, dass der Prüfungsrahmen der Kommission durch den Zwang, die in Anhang I der Rahmenrichtlinie vorgegebenen Märkte zumindest in der ersten Empfehlung zu berücksichtigen, spürbar eingeschränkt worden ist.

Es ist deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die von der Kommission genannten Märkte im Hinblick auf die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen. Die Märkte-Empfehlung stellt unter diesen Umständen keine unwiderlegbare Vermutung, son-

⁸⁸ EuGH, Rechtssache C-322/88, Urteil v. 13.12.1989, Slg. 1989, S. 4407, Rn. 7, 16, 18 - Salvatore Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles.

Festlegung

dem lediglich den Ausgangspunkt der Prüfung sowie eine Auslegungsregel für Zweifelsfälle dar.⁸⁹

Die von der Bundesnetzagentur durchzuführende Prüfung von § 10 Abs. 2 S. 1 TKG hat sich allerdings auf eine abstrakt-typisierende Untersuchung der jeweiligen Tatbestandsmerkmale zu beschränken.

Die abstrakt-typisierende Prüfungsweise bei § 10 Abs. 2 S. 1 TKG resultiert aus dem Zweck des Drei-Kriterien-Tests. Es sollen diejenigen Märkte herausgefunden werden, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils in Betracht kommt. Es ist aber nicht Aufgabe des Drei-Kriterien-Tests, eine Aussage darüber zu treffen, ob und in welchem Umfang auf bestimmten Märkten Regulierungsinstrumente tatsächlich einzusetzen sind. Letzteres ergibt sich erst aus dem Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht und gegebenenfalls weiteren, in den Einzelvorschriften des zweiten Teils enthaltenen Bedingungen. Eine konkret-individualisierende Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit bestimmter Regulierungsinstrumente hat deshalb auch erst in diesem zweiten Schritt zu erfolgen. Im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests, der lediglich eine Vorauswahl bestimmter Märkte treffen soll, ist ein Vorgriff auf diese spätere Prüfung hingegen zu vermeiden. Deshalb ist bei der Untersuchung der drei Kriterien nur eine abstrakt-typisierende Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit von Regulierungsinstrumenten vorzunehmen.⁹⁰ Für die Prüfung des zweiten Kriteriums (längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb) bedeutet dies beispielsweise, dass ein Abstellen auf die Marktanteilsentwicklungen genügt und keine weitergehenden Untersuchungen anzustellen sind.

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für den in Abschnitt H. abgegrenzten Markt zu untersuchen.

I. Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken

Wie weiter unten in Abschnitt J. im Einzelnen ausgeführt wird, ist der Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet.

II. Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen der notwendigen typisierenden Betrachtungsweise ist das Abstellen auf die Marktanteile für die Prüfung, ob längerfristig eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht, ausreichend. Werden konstant sehr hohe Marktanteile festgestellt, so ist dies als Indiz für das Fehlen einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu werten. Auf weitere individuelle Besonderheiten des Marktes ist bei der Anwendung des Drei-Kriterien-Tests noch nicht einzugehen. In diesem Zusammenhang wird auf die ausführliche Darstellung unter dem Abschnitt J. verwiesen.

Die seit Jahren auf sehr hohem Niveau (weit über [BuG] %) stagnierenden Marktanteile gemessen sowohl in Umsatzerlösen als auch in der Zahl der Teilnehmeranschlussleitungen, zeigen, dass eine wettbewerbliche Entwicklung – bezogen auf den Zeitraum von etwa ein bis zwei Jahren – auf dem zu untersuchenden Markt nicht zu erwarten ist. Im vorliegenden Fall kann aufgrund der Eindeutigkeit des Fehlens einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb die

⁸⁹ Vergleiche zu Fällen, in denen ein Markt nicht in der Märkte-Empfehlung genannt ist, Nr. 29 Leitlinien sowie VG Köln, Beschluss vom 24.8.2005 in der Sache 1 L 803/05, S. 8 des amtl. Umdrucks (Glasfaser-TAL).

⁹⁰ Vergleichbar BNetzA, Beschluss BK 4-05-002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der BNetzA 2005, S. 1461 ff., S. 79 f. der dort anliegenden Festlegung der Präsidentenkammer vom 24.06.2005. Siehe ferner Erwägungsgrund Nr. 20 Empfehlung 2003/311/EG, wonach auf Märkten, welche den drei Kriterien entsprechen, gleichwohl wirksamer Wettbewerb herrschen könne. Zum summarischen Charakter der „Drei Kriterien“ vgl. *Elketani*, K&R Beilage 1/2004, 11 (13). A.A. *Doll/Nigge*, MMR 2004, 519 (insbesondere 520 und 524), und *Loetz/Neumann*, German Law Journal 2003, 1307 (1321).

Festlegung

Frage dahingestellt bleiben, inwieweit eine solche Tendenz im Einzelnen sich vom tatsächlichen Vorliegen oder Fehlen von wirksamem Wettbewerb unterscheidet.

III. Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden

Die Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts als Reaktion auf das Marktversagen auf dem Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung erscheint nicht ausreichend.

Gemäß Explanatory Memorandum der Europäischen Kommission zur Märkte-Empfehlung, S. 11 kann eine Vorabregulierung „eine angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht darstellen, wenn dessen Anwendung nicht ausreicht, um dem Marktversagen entgegenzuwirken. Dies wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn bei einer Maßnahme zur Behebung eines Marktversagens zahlreiche Anforderungen erfüllt sein müssen (zum Beispiel detaillierte Buchhaltung für Regulierungszwecke, Kostenermittlung, Überwachung der Bedingungen einschließlich technischer Parameter u.a.) oder wenn ein häufiges und/oder frühzeitiges Einschreiten unerlässlich bzw. die Gewährleistung der Rechtssicherheit vorrangig ist. In der Praxis sollten sich die NRB mit ihren Wettbewerbsbehörden abstimmen und deren Standpunkt berücksichtigen, wenn sie entscheiden, ob sich der Einsatz zusätzlicher rechtlicher Instrumente empfiehlt oder die Instrumente des Wettbewerbsrechts ausreichen.“

Tatsächlich liegen diese Voraussetzungen auf dem hier untersuchten Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung vor. Der überwiegende Anteil der Wettbewerber der DT AG verfügt über keine eigene bzw. eine nur beschränkt vorhandene eigene Anschlussinfrastruktur zum Anschluss von Endkunden. Daher liegt die besondere wettbewerbspolitische Bedeutung des Angebots von Zugängen zur Teilnehmeranschlussleitung darin, dass dieses Vorleistungsprodukt für Wettbewerber essentiell ist, um überhaupt eigene Endkundenleistungen anbieten zu können. In Abwesenheit entgegenstehender Regeln wäre es für den etablierten Betreiber ein Leichtes, seine Marktmacht von der Vorleistungsebene auf die Endkundenebene auszudehnen, indem er möglichen Wettbewerbern den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf der Vorleistungsebene verweigerte oder nur zu unangemessenen Bedingungen gewährte.

Wie die Erfahrung mit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt hat, sind auf dem vorliegend untersuchten Markt die Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts daher nicht ausreichend. Denn besteht wie im vorliegenden Falle bei typisierender Betrachtungsweise die Möglichkeit einer beträchtlichen Marktmacht durch das etablierte Unternehmen DT AG, das nicht nur in konkreten Einzelfällen, sondern generell kein besonderes Interesse an der Gewährung von Zugang zur Anschlussinfrastruktur haben kann, ist allein ein punktuelles Eingreifen in einzelfallbezogenen Verfahren, wie es das allgemeine Wettbewerbsrecht vorsieht, nicht ausreichend. Erforderlich sind wesentlich detailliertere Befugnisse zur Vornahme positiver Regelungen, fortlaufende Überwachung und häufiges Einschreiten.

Zudem ermöglicht das TKG der Bundesnetzagentur i.d.R. ein schnelleres Einschreiten auf der Grundlage sofort vollziehbarer Verfügungen. Das ist bislang bei Verfügungen der Kartellbehörden nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht nur zum Teil der Fall. Besonders bei den einer dynamischen Entwicklung unterworfenen Telekommunikationsmärkten wird offenkundig, dass reaktive Maßnahmen gegen Missbrauchspraktiken allein schon wegen ihres späten Wirkens unzureichend sein müssen⁹¹. Dies gilt umso mehr, wenn man die erhebliche Dauer gerichtlicher Rechtsschutzverfahren berücksichtigt, während derer jedenfalls de facto meist auf die Durchsetzung einer Missbrauchsverfügung verzichtet wird⁹². Das birgt die Gefahr, dass ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Fall von Verdrängungspreisen finanzschwächere Unternehmen bis zum Ausgang der Verfahren vom Markt verdrängen kann.

⁹¹ Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 3. Auflage, § 10, Rn. 22.

⁹² S. Fn. 91.

Festlegung

Schließlich eröffnet das TKG größere Spielräume, mit mehreren zur Verfügung stehenden Zugangsregelungen in Telekommunikationsmärkten unterschiedliche Geschäftsmodelle zu ermöglichen, als die auf der essential-facility-doctrine fußende Regelung des § 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB.

Eine permanente Sicherstellung des Angebots von Zugängen zur Teilnehmeranschlussleitungen ist daher allein über eine wettbewerbssichernde allgemeine Wettbewerbsaufsicht hinausgehende regulatorische, d.h. präventiv wettbewerbsfördernde Intervention zu erreichen.

IV. Ergebnis

Die Voraussetzungen von § 10 Absatz 2 Satz 1 TKG liegen damit hinsichtlich des bundesweiten Marktes für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung vor. Er kommt deshalb weiterhin für eine Marktregulierung in Betracht.

J. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

Im Rahmen der Festlegung der nach § 10 für eine Regulierung nach dem 2. Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte prüft die Regulierungsbehörde gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 TKG, ob auf dem untersuchten Markt wirksamer Wettbewerb besteht.

Wirksamer Wettbewerb besteht nach § 11 Abs. 1 S. 2 TKG nicht, wenn ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt eine wirtschaftliche starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endkunden zu verhalten, § 11 Abs. 1 S. 3 TKG. Die Regulierungsbehörde berücksichtigt dabei weitestgehend die von der Kommission aufgestellten Kriterien, niedergelegt in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach Art. 15 Abs. 2 Rahmenrichtlinie, § 11 Abs. 1 S. 4 TKG.

Die Würdigung, inwiefern beträchtliche Marktmacht besteht, beruht auf einer vorausschauenden Marktanalyse, die sich auf die bestehenden Marktverhältnisse stützt.⁹³ Beträchtliche Marktmacht kann anhand einer Reihe von Kriterien festgestellt werden, die in einer Gesamtschau zu bewerten sind.⁹⁴ Die Unerlässlichkeit einer wertenden Gesamtschau ergibt sich daraus, dass es eine „umfassend ausgearbeitete Theorie der Wettbewerbsvoraussetzungen, die vom Vorliegen bestimmter Umstände einen zwingenden Schluss auf Unternehmensverhalten zuließe, bis heute nicht gibt und angesichts der netzartigen Verkoppelung sämtlicher Zustands- und Kontrollvariablen für Unternehmen vielleicht nie geben wird.“⁹⁵ Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.⁹⁶

Im Folgenden wird nunmehr die konkrete Untersuchung des unter H. abgegrenzten Marktes vorgenommen.

I. Marktanteile

Die Untersuchung hat gezeigt, dass auf dem unter H. definierten Markt 9 Unternehmen Teilnehmeranschlussleitungen anbieten. Weitere 4 Unternehmen haben angegeben, dass sie zwar über Teilnehmeranschlussleitungen verfügen, diese aber mangels Nachfrage nicht anbieten bzw. nicht beabsichtigen, diese anzubieten. Dies bedeutet, dass die DT AG nicht als einziges Unternehmen auf dem betrachteten Markt tätig ist. Somit kommt das Vorliegen eines faktischen Monopols nicht in Betracht. Ein wichtiges Kriterium der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht sind daher die Marktanteile der auf dem vorliegend untersuchten Markt tätigen Unternehmen.⁹⁷

Für 2003 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen für Zugänge zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen – gemessen in Umsatzerlösen – in Höhe von [BuG] €, für 2004 in Höhe von [BuG] € und für 2005 in Höhe von [BuG] €. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [BuG] %, [BuG] % bzw. [BuG] %. Die Umsatzerlöse für Zugänge zu hybriden Teilnehmeranschlussleitungen belaufen sich für das Jahr 2003 auf [BuG] €, für 2004 auf [BuG] € und für das Jahr 2005 auf [BuG] €. Für diese Zeiträume ergibt sich jeweils ein Marktanteil von [BuG] %, [BuG] % bzw. [BuG] %. Der Umsatz für Line Sharing ergibt für das Jahr 2003 einen Erlös von [BuG] €, für 2004 einen Erlös von [BuG] € und für 2005 einen Erlös von [BuG] €. Da die DT AG alleinige Anbieterin dieser Zu-

⁹³ Leitlinien, Rn. 75.

⁹⁴ Leitlinien, Rn. 75 und 79.

⁹⁵ So Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 2001, § 19 Rn. 54 m.w.N. zum – im Gegensatz zu Artikel 82 EG-Vertrag – sogar einen konkreten Kriterienkatalog enthaltenden § 19 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB.

⁹⁶ Vergleiche Dirksen, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, 2001, Art. 82 Rn. 37.

⁹⁷ Vgl. Leitlinien, Rn. 75.

Festlegung

gangsvariante ist, verfügt sie für die entsprechenden Zeiträume hinweg über einen Marktanteil von 100 %.

Für 2003 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen für Zugänge zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen – gemessen in abgesetzten Zugängen– in Höhe von [BuG] Zugängen, für 2004 in Höhe von [BuG] Zugängen und für 2005 in Höhe von [BuG] Zugängen. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [BuG] %, [BuG] % bzw. [BuG] %. Im Hinblick auf Zugänge zu hybriden Teilnehmeranschlussleitungen wurden [BuG] Zugänge im Jahr 2003, [BuG] Zugänge im Jahr 2004 und [BuG] Zugänge im Jahr 2005 abgesetzt. Für die entsprechenden Zeiträume ergibt sich für die DT AG jeweils ein Marktanteil von [BuG] %, [BuG] % bzw. [BuG] %. Für die Zugangsvariante Line Sharing errechnen sich [BuG] Zugänge für das Jahr 2003, [BuG] Zugänge für das Jahr 2004 sowie [BuG] Zugänge für das Jahr 2005. Die DT AG verfügt in den entsprechenden Zeiträumen über einen Marktanteil von [BuG] %.

Die Marktanteilsberechnungen haben gezeigt, dass die DT AG sowohl nach Umsätzen als auch nach Absätzen über den gesamten Zeitraum hinweg bezogen auf alle hier maßgeblichen Zugangsvarianten einen überragenden Marktanteil von mehr als [BuG] % hat. Die relevanten Umsätze und Absätze der Wettbewerber liegen hingegen für den Zugang zur Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung jeweils unter [BuG] % und für den Zugang zur hybriden Teilnehmeranschlussleitung unter [BuG] %. Ein Angebot von Line Sharing wird von den Wettbewerbern ohnehin nicht erbracht. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur wird der hier vorliegende Markt auch im Geschäftsjahr 2006 von im Vergleich zu den Wettbewerbern sehr hohen Marktanteilen der DT AG geprägt sein, zumindest liegen derzeit keine gegenteiligen Anhaltspunkte vor, die eine von dieser Prognose abweichende Entwicklungstendenz andeuten würden.

Im vorliegenden Fall sprechen folglich die dargestellten Marktanteile zwar ganz erheblich für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht der DT AG. Zwingend ist dies indes nicht. So ist selbst bei derart hohen Marktanteilen zu prüfen, ob außergewöhnliche Umstände gegen das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht sprechen, so dass eine wertende Gesamtschau der relevanten Faktoren vorzunehmen ist.⁹⁸ Im Folgenden werden daher auch weitere die Marktmacht betreffende Faktoren berücksichtigt.

II. Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen

Zu den relevanten Prüfungskriterien zählt die Frage des im Vergleich zu anderen Wettbewerbern leichten oder privilegierten Zugangs zu Kapitalmärkten und die finanziellen Ressourcen.

Die Ermittlung der Finanzkraft eines Unternehmens sollte auch Verflechtungen mit anderen Unternehmen, insbesondere die Zugehörigkeit zu einem multinationalen Konzern, berücksichtigen. Diese kann tendenziell die Marktposition eines Marktführers noch verstärken, weil dieser auf die gesamten Ressourcen des Unternehmens zurückgreifen kann.⁹⁹

Die Möglichkeiten des Zugangs zu den Kapitalmärkten sowie die finanziellen Ressourcen lassen sich für den größten Anbieter DT AG an den folgenden Zahlen ablesen:

Der Konzernumsatz der DT AG belief sich im Jahr 2004 auf 57,4 Mrd. € und im Jahr 2005 auf 59,6 Mrd. €. Davon entfielen jeweils 27,0 Mrd. € bzw. 26,0 Mrd. € auf T-Com/T-Online sowie jeweils 13,0 Mrd. € bzw. 12,9 Mrd. € auf T-Systems.

⁹⁸ Vgl. Leitlinien, Rn. 78; siehe dazu auch Dirksen in: Langen/Bunte, a. a. O., Art. 82 Rn. 48 m. w. N.

⁹⁹ Vgl. EuGH, Rs. 322/81, Urteil vom 09.11.1983 – Michelin, Slg. 1983, 3461 (3511); Urteil vom 03.07.1991 – AKZO II, Slg. 1991 I, 3359 (3453); weitere Nachweise bei: Schröter, in: Schröter/Jakob/Mederer, Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Art. 82 Rn.114 (Fn. 479).

Festlegung

Der Cash-Flow des Konzerns betrug im Jahr 2004 16,3 Mrd. € (Steigerung um 13,9% gegenüber 2003) und im Jahr 2005 15 Mrd € (Absinken um 10,3% gegenüber 2004).

Die Ertrags-/Finanzkraft der anderen, lediglich regional tätigen Anbieter auf dem hier relevanten bundesweiten Markt (vgl. dazu Anhang 2) ist hiermit nicht zu vergleichen.

Für die der DT AG in Bezug auf die Finanzkraft nachfolgenden Konzerne Vodafone Group Plc. und E.ON edis AG, mit denen die Anbieter von Zugängen zur Teilnehmeranschlussleitungen Arcor AG und Co. KG sowie die regional tätige e.discom Telekommunikation GmbH & Co. KG gesellschaftsrechtlich verbunden sind, stellt sich der Zugang zu den Kapitalmärkten sowie die finanziellen Ressourcen wie folgt dar:

Der Konzernumsatz der Vodafone Group Plc. belief sich im Geschäftsjahr 2003/2004 auf 49,8 Mrd. € und im Geschäftsjahr 2004/2005 auf 50,54 Mrd. €. Der Umsatz des der E.ON edis AG belief sich im Jahr 2004 auf 1,06 Mrd. € und im Jahr 2005 auf 1,17 Mrd. €.

Insgesamt ist die Finanzkraft der DT AG als bedeutend anzusehen. Neben ihr gibt es mit der Arcor AG & Co. KG jedoch einen ähnlich finanzstarken Wettbewerber sowie weitere, regional tätige finanzstarke Unternehmen, die auf dem hier relevanten Markt vertreten sind, so dass die Finanzkraft der DT AG neutral zu bewerten ist.

Bei hohen Marktanteilsabständen müssen die Wettbewerber der DT AG allerdings über eine überragende Finanzkraft verfügen, um überhaupt die vorhandenen Marktanteilsabstände aufzuholen. Denn die Wettbewerber müssen für einen Netzausbau bzw. Markteintritt zunächst umfangreiche Investitionen tätigen, die die DT AG lediglich punktuell (z.B. in Neubaugebieten) aufwenden muss, weil sie bereits über ein einzigartiges Telekommunikationsnetz in Deutschland verfügt.

III. Marktzutrittsschranken; Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur

Die Feststellung beträchtlicher Marktmacht hängt auch davon ab, wie leicht der Marktzugang ist. Insbesondere die Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur ist als ein für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht sprechender Faktor anzusehen.¹⁰⁰ Es handelt sich hierbei um eine – im Bereich der Netzwirtschaft besonders häufig anzutreffende – Marktzutrittsschranke.¹⁰¹ Der Ausbau einer derartigen Infrastruktur beinhaltet nämlich die – für Wettbewerber vielfach trotz der Angewiesenheit auf die Nutzung der Infrastruktur nicht lohnenswerte – Notwendigkeit umfangreicher Investitionen. Allein die DT AG verfügt über bundesweit ausgebaute Teilnehmeranschlussnetze und übt infolgedessen eine Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur im Sinne der Leitlinien aus.¹⁰² Dieser Umstand in Kombination mit einem überragend großen Endkundenbestand hindert tatsächliche oder potentielle Wettbewerber daran, beachtenswerte Marktanteile zu erobern und die Stellung der DT AG ernsthaft angreifen zu können. Für die Wettbewerber der DT AG erhöhen sich zwar die Marktzutrittschancen mit dem Ausbau einer eigenen Infrastruktur. Allerdings wäre eine vollständige Duplizierung der Netzinfrastruktur der DT AG weder volkswirtschaftlich noch betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen.

Hohe Marktzutrittsschranken können jedoch bei Märkten, die sich durch fortlaufende technologische Neuerungen auszeichnen, an Bedeutung verlieren. Insbesondere auf elektronischen Kommunikationsmärkten kann Wettbewerbsdruck durch die Innovationskraft poten-

¹⁰⁰ Vgl. Leitlinien, Rn. 78.

¹⁰¹ Vgl. dazu auch den Schlussantrag von Generalanwalt Francis Jacobs vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-7/97, Oscar Bronner, Rn. 66.

¹⁰² Siehe dazu auch die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 21. Mai 2003 in der Sache COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L°263 vom 14. Oktober 2003, S. 9 Rn. 101.

Festlegung

zieller Wettbewerber entstehen, die auf den Markt drängen.¹⁰³ Als derartige Neuerungen kommen prinzipiell verschiedene, bereits im Rahmen der Beschreibung der relevanten Leistungen und der Marktabgrenzung erläuterte Technologien wie z. B. WLL und BWA in Betracht. Diese spielen jedoch für den Betrachtungszeitraum – wie bereits erörtert – keine nennenswerte Rolle.¹⁰⁴

Zwar kann man nicht ausschließen, dass die durch den Bottleneck-Charakter der Teilnehmeranschlussleitung begründete hohe Marktzutrittsschranke irgendwann aufgrund neuer technologischer Entwicklungen an Bedeutung verlieren wird. Dies ist allerdings derzeit nicht einmal annähernd konkret absehbar. Stattdessen werden die marktgängigen Breitband- und Sprachprodukte nach wie vor auf der Teilnehmeranschlussleitung aufgebaut.

Somit lässt sich feststellen, dass der vorliegende Markt insbesondere aufgrund der Kontrolle der DT AG über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur durch hohe Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist. Auch dieses Kriterium spricht damit für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.

IV. Vertikale Integration

Die Verhaltensspielräume eines Unternehmens können sich dadurch erweitern, dass dieses einen im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überlegenen Zugang zu seinen Absatz- und Beschaffungsmärkten besitzt. Dies ist vorliegend in Bezug auf die DT AG zu bejahen.

Ausschlaggebend ist insoweit die Verfügungsgewalt der DT AG über ihre bundesweit ausgebaute und im Vergleich zu den Wettbewerbern einzigartige Netzinfrastruktur, die den gesamten Vorleistungsbereich und damit weit mehr als nur die Teilnehmeranschlussnetze abdeckt. Die Untersuchung hat gezeigt, dass nahezu alle Wettbewerber in hohem Maße auf die Vorleistungen der DT AG angewiesen sind und keine eigene TAL-Infrastruktur in größerem Umfang unterhalten.

Auch auf den relevanten Endkundenmärkten ist die Marktstellung der DT AG nicht mit der ihrer Wettbewerber zu vergleichen. Im Breitbandbereich beruht der überwiegende Teil der (DSL-)Anschlüsse auf Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG. Diese kann hierbei ihre eigenen Teilnehmeranschlussleitungen nutzen, während die Wettbewerber zum überwiegenden Teil auf die Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG zurückgreifen, sei es über die direkte Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung oder über Resale von DSL-Anschlüssen. Somit basieren mehr als [BuG] % der von den Wettbewerbern realisierten DSL-Anschlüsse auf Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG.

So betrug beispielsweise die Gesamtsumme der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Schmalbandanschlüsse Ende 2005 39,00 Mio. Davon entfielen auf die Wettbewerber lediglich 8,7%.¹⁰⁵ Allerdings ist auch hier davon auszugehen, dass der größte Teil auf von der DT AG gemieteten Teilnehmeranschlussleitungen basiert. Auch wenn die DT AG in den letzten Jahren Verluste bei den Festnetzanschlüssen hinnehmen musste, verfügt sie bezogen auf jedwede Art von Endkunden noch immer über einen weit überwiegenden Teil der Teilnehmeranschlüsse. Auch bei stetigem Anwachsen der Wettbewerber-Anschlüsse – in den Jahren 2001 bis 2005 hat sich deren Gesamtzahl nahezu verfünffacht¹⁰⁶ – machten diese im Vergleichsjahr 2005 mit 3,38 Millionen Anschlüssen nicht einmal ein Zehntel der bei der DT AG vorhandenen Anschlüsse aus.

¹⁰³ Leitlinien, Rn. 80.

¹⁰⁴ Siehe dazu Ausführungen unter Kapitel B. II. 3. d. sowie den Entwurf der Kommission zur Märkte-Empfehlung vom 28. Juni 2006, S. 29.

¹⁰⁵ Jahresbericht 2006 der Bundesnetzagentur, S. 60.

¹⁰⁶ Jahresbericht 2005 der Bundesnetzagentur, S. 29; Jahresbericht 2006 der Bundesnetzagentur, S. 61.

Festlegung

Auf der Nachfrageseite ist zu konstatieren, dass die DT AG, sofern sie nicht selbst Anbieter des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung ist, einen bedeutenden, wenn nicht gar den bedeutendsten Nachfrager der wenigen von den Wettbewerbern auf dem Markt angebotenen Zugänge zu Teilnehmeranschlussleitungen darstellt.

Die DT AG ist im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen ein voll integriertes Unternehmen. So hat sie als ehemals einziger Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor das am besten ausgebaute Netz und verfügt daher selbst über eine sehr hohe Fähigkeit der Eigenrealisierung von Telekommunikationsdienstleistungen. Sie bietet – unbestritten – ein umfassendes Portfolio sowohl auf der Endkunden- als auch auf der Vorleistungsebene an.

Daher spricht auch die vertikale Integration für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht der DT AG.

V. Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb

Der tatsächliche Wettbewerb auf dem hier untersuchten Markt ist als gering einzustufen. Es gibt nur wenige Wettbewerber der DT AG, die auf diesem Markt tätig sind. Dieser Wettbewerb findet aber eher punktuell statt, da die Angebote der Wettbewerber sich nicht nur auf bestimmte Regionen beschränken, sondern selbst innerhalb dieser Regionen auf wenige Gebiete/Strecken.

Ähnliches gilt für das potenzielle Angebot aufgrund von Eigenrealisierungen. So verfügt nur eine geringe Anzahl von Teilnehmernetzbetreibern überhaupt über eigene wenige Teilnehmeranschlussleitungen, die sie ggf. nachfragenden Unternehmen anbieten könnten, und dies selbst in den regional eng begrenzten Gebieten nicht flächendeckend.

So gab es im Jahr 2003 eine Gesamtmenge an vorhandenen herkömmlichen Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen in Höhe von [BuG], im Jahr 2004 in Höhe von [BuG] und im Jahr 2005 von [BuG]. Davon entfielen auf die DT AG im jeweiligen Zeitraum [BuG] %, [BuG] % bzw. [BuG] %. Bezogen auf hybride Teilnehmeranschlussleitungen gab es in den Jahren 2003 bis 2005 eine Gesamtmenge von [BuG] Mio. Davon entfielen auf die DT AG im Jahr 2003 [BuG] %, im Jahr 2004 über [BuG] % sowie über [BuG] % im Jahr 2005. Somit verfügen alle Wettbewerber zusammen nicht einmal über [BuG] % der vorhandenen Kupfer- bzw. hybriden Teilnehmeranschlussleitungen. Daraus ist ersichtlich, dass keiner der Wettbewerber über eine Infrastruktur verfügt, die es ihm ermöglichen würde, innerhalb kurzer Zeit als ernsthafter Wettbewerber der DT AG auf dem Markt aufzutreten bzw. auch nur die von ihm von der DT AG angemieteten Teilnehmeranschlussleitungen in großem Umfang durch Eigenrealisierung zu ersetzen.

Die umfangreichen Investitionen, die für den Ausbau eines Teilnehmeranschlussnetzes notwendig sind, sprechen bereits bezogen auf die herkömmlichen Technologien gegen einen schnellen Markteintritt bzw. eine schnelle Expansion bereits im Markt befindlicher Unternehmen. Auch gibt es, wie bereits erörtert, keine Anzeichen dafür, dass neue Technologien einen Markteintritt bzw. eine Expansion der Wettbewerber erleichtern und somit beschleunigen könnten.

Die Tatsache, dass die Wettbewerber nur in geringem Umfang überhaupt selbst Teilnehmeranschlussleitungen realisieren, zeigt sich auch darin, dass bei steigendem Absatz von Endkundenanschlüssen durch die Wettbewerber die Anzahl der von der DT AG an Wettbewerber vermieteten Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung ebenfalls steigt. So vermietete die DT AG im Jahr 2005 um [BuG]% mehr Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung als noch im Jahr 2003 an ihre Wettbewerber. Demnach setzt sich die Tendenz im Markt fort, Endkundenanschlüsse mittels von der DT AG angemieteter Zugänge zur TAL zu realisieren und nicht auf Eigenrealisierung zurückzugreifen.

Festlegung

Ein Mangel an Wettbewerb ist auch unter dem Aspekt der Bestimmung der Marktpreise anzunehmen. Grundsätzlich wird die Fähigkeit eines Unternehmens, den Marktpreis zu bestimmen oder zu kontrollieren, für die Prüfung beträchtlicher Marktmacht als besonders relevantes Verhalten des Unternehmens qualifiziert.¹⁰⁷ Die Untersuchung der von den Wettbewerbern verlangten Marktpreise hat gezeigt, [BuG]. Daraus kann eine Preisführerschaft der DT AG trotz ihrer regulierten Entgelte in der Weise abgeleitet werden, dass sich deren Preise in ganz erheblichem Umfang bestimmend auf die Preise der Wettbewerber auswirken. Damit ist ein nennenswerter Preiswettbewerb nicht erkennbar.

Die Kriterien des tatsächlichen und potenziellen Wettbewerbs sprechen damit ebenfalls für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht der DT AG.

VI. Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Die sich in den Marktanteilen andeutende beherrschende Stellung der DT AG wird auch nicht durch eine gegengewichtige Nachfragemacht ausgeglichen. Eine solche Nachfragemacht könnte zwar unter Umständen dann vorliegen, wenn der DT AG spürbare Sanktionen von den jeweiligen Endkunden drohten, die nachfragenden Wettbewerber in relevantem Maß den Leistungen der DT AG ausweichen könnten und/oder die DT AG ihrerseits auf die Leistungen der Wettbewerber angewiesen wäre. Im vorliegenden Falle dürfte keiner dieser Fälle gegeben sein.

Die Wettbewerber können den Leistungen der DT AG für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung wegen des überragend großen Endkundenbestandes und des im ganzen Bundesgebiet flächendeckend ausgebauten Teilnehmeranschlussnetzes der DT AG i.d.R. nicht ausweichen. So hat eine Reihe von Unternehmen im Auskunftersuchen vorgebracht, dass es nicht möglich sei, den Anbieter zu wechseln, weil in dem räumlichen Tätigkeitsgebiet des jeweiligen Unternehmens außer der DT AG kein weiteres Unternehmen Teilnehmeranschlussleitungen anbietet.

Auch eine Eigenerstellung scheidet vielfach aus, weil dies größtenteils eine Doppelung der Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG bedeuten würde, die wirtschaftlich nicht durchführbar und auch nicht sinnvoll ist.

Der Umstand, dass die DT AG auch Nachfragerin von den von Wettbewerbern angebotenen Zugängen zur Teilnehmeranschlussleitung ist, bedingt keine entgegengerichtete Nachfragemacht der Wettbewerber, weil die geringe Anzahl der nachgefragten Zugänge der DT AG bei den Wettbewerbern in keinem Verhältnis zur Anzahl der entsprechend von den Wettbewerbern bei der DTAG nachgefragten Zugänge steht, um als eine reziproke Leistungsbeziehung zu gelten, die zur Relativierung von Marktmacht führen könnte. Im Übrigen wäre es der DT AG auch in Anbetracht ihrer Finanzkraft ein leichtes, punktuell einen Ausbau ihrer Infrastruktur vorzunehmen, um diese wenige Tausend Teilnehmeranschlussleitungen selbst zu realisieren.

Die Wettbewerber der DT AG, welche aufgrund des bundesweit ausgebauten Teilnehmeranschlussnetzes auf die Leistung der DT AG im Sinne eines Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung angewiesen sind, haben daher am Ende der Macht der DT AG nichts entgegengesetzt.

¹⁰⁷ Vgl. Dirksen in: Langen/Bunte, a. a. O., Art. 82 Rn. 57 m. w. N.

VII. Weitere Kriterien

Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass weitere Kriterien, insbesondere die von der Kommission in den Leitlinien genannten Kriterien für die Feststellung beträchtlicher Marktmacht, eine das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung entscheidend beeinflussende Bedeutung haben könnten, so dass sie nicht ausdrücklich erörtert werden.

VIII. Gesamtschau und Ergebnis

Für beträchtliche Marktmacht sprechen insbesondere Marktanteile, Marktzutrittsschranken wie die Kontrolle über nicht leicht duplizierbare Infrastruktur, vertikale Integration und der als gering einzustufende tatsächliche und potenzielle Wettbewerb. Es gibt zudem bezogen auf den vorliegend untersuchten relevanten Markt keine ernsthaften Anhaltspunkte für das Vorliegen einer die Marktmacht der DT AG ausgleichenden gegengerichteten Nachfragemacht. Insgesamt lässt sich feststellen, dass alle untersuchten Kriterien entweder für oder jedenfalls nicht gegen das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht der DT AG sprechen.

Die DT AG kritisiert im Rahmen der nationalen Konsultation die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur bei der Bestimmung der beträchtlichen Marktmacht. Die Bundesnetzagentur schließe unzulässigerweise zum einen die Betrachtung der eigenrealisierten, aber nicht vermarkteten Kupferleitungen der Wettbewerber aus. Zum anderen hätte sie mit Blick auf die Zuwachsraten bei alternativen Anschlüssen diese alternativen Zugangstechnologien bei der Beurteilung der Marktmacht einbeziehen müssen. Eine Berücksichtigung dieser Argumente wäre im Zusammenhang mit der Untersuchung der Marktanteile, der Prüfung des Bestehens von Marktzutrittsschranken bzw. der Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur sowie bei der Analyse einer ausgleichenden gegengerichteten Nachfragemacht erforderlich gewesen. Die Nichteinbeziehung führe hingegen zur Feststellung hoher Marktanteile und darüber fast automatisch zur Feststellung von Regulierungsbedarf und Marktmacht. Vor diesem Hintergrund bedürfe das Ergebnis der beträchtlichen Marktmacht einer erneuten Überprüfung, um eine Perpetuierung von Marktmacht auszuschließen.

Dem Vorbringen der DT AG ist entgegenzuhalten, dass die Bundesnetzagentur das potenzielle Angebot von Eigenrealisierungen ausführlich in Kapitel J.V. behandelt hat. Anhand des dort genannten Marktanteils der DT AG an den insgesamt vorhandenen Teilnehmeranschlussleitungen geht hervor, dass der Anteil der eigenrealisierten Teilnehmeranschlussleitungen der Wettbewerber [BuG] beträgt, wobei sich dieser Anteil selbst in regional begrenzten Gebieten nicht als flächendeckend erweist. Es ist in diesem Zusammenhang bereits im Konsultationsentwurf eingehend dargelegt worden, dass diese Marktgegebenheiten den Wettbewerbern keine Grundlage bieten, innerhalb kurzer Zeit als ernsthafter Wettbewerber der DT AG auf dem Markt aufzutreten. Eine entgegengerichtete ausgleichende Nachfragemacht ist mit dem von der DT AG vorgetragenen Ausweichen auf eigene Infrastruktur nach Auffassung der Bundesnetzagentur jedenfalls nicht zu erreichen. Auch spricht die Tatsache, dass in dem vorliegend betrachteten Zeitraum die Eigenrealisierungen der Wettbewerber an Teilnehmeranschlussleitungen kaum gestiegen sind, gleichzeitig aber die Anzahl der von der DT AG an Wettbewerber vermieteten Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung sehr stark angestiegen ist, weiterhin für das Vorliegen hoher Marktzutrittsschranken sowie einer nicht leicht zu duplizierenden Infrastruktur.

Entgegen den Behauptungen der DT AG blendet die Bundesnetzagentur die Betrachtung der Anschlüsse alternativer Zugangstechnologien nicht pauschal aus. Vielmehr stellt die Bundesnetzagentur bereits im Rahmen der Marktdefinition fest¹⁰⁸, dass sie bislang kein Äquivalent zu den Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG darstellen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass sie derzeit z.T. nicht annähernd eine flächendeckende Verfügbarkeit bieten können und daher in der Praxis von geringer Relevanz sind. So sind die Nutzungsbe-

¹⁰⁸ Vgl. dazu Kapitel B.II.3.d. sowie Kapitel H.I.5.

Festlegung

rechten der BWA- und WiMAX-Frequenzen derzeit noch mit Netzplanung und -aufbau befasst. Des Weiteren stützt sich die mangelnde Vergleichbarkeit darauf, dass beispielsweise die Zugänge zu einer Teilnehmeranschlussleitung über WLL oder Kabelfernsehtetze nicht als entbündelte Zugänge möglich sind. Trägt die DT AG zudem aus dem Jahresbericht 2006 der Bundesnetzagentur vor, dass im Jahr 2006 immerhin 490.000 Breitbandanschlüsse auf Basis von Kabelfernsehtetzen und 60.000 Breitbandanschlüsse auf Basis von Satellit und Powerline realisiert worden sind, so ist in diesem Zusammenhang auch zu erwähnen, dass im selben Zeitraum insgesamt 14,9 Mio. Breitbandanschlüsse bestanden und von diesen Anschlüssen 14,1 Mio. nach wie vor auf die DSL-Technologie entfallen¹⁰⁹, für die die Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung die erforderliche Vorleistung darstellt. Letztlich ist daher auch bei einer in der Vergangenheit gewachsenen Bedeutung der alternativen Zugangstechnologien gegenwärtig nicht von einer derartigen signifikanten Relevanz auszugehen, dass sich in Bezug auf die Prüfung der Marktanteile, einer entgegengerichteten ausgleichenden Nachfragemacht der Wettbewerber gegenüber der DT AG sowie hinsichtlich der Untersuchung von Marktzutrittsschranken eine andere Bewertung ergeben würde als sie von der Bundesnetzagentur bereits im Konsultationsentwurf vorgenommen wurde.

Damit bleibt die Bundesnetzagentur bei ihrem Prüfungsergebnis, dass die DT AG als den bundesweiten Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung beherrschendes Unternehmen qualifiziert wird. Sie verfügt also auf dem Markt für entbündelten Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten über beträchtliche Marktmacht im Sinne des § 11 TKG. In sachlicher Hinsicht umfasst der Markt bezogen auf die tatsächliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland folgende Varianten des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung:

- **Entbündelter/Gebündelter¹¹⁰ Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der Kupferdoppelader am Hauptverteiler¹¹¹ oder einem anderen näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt; gemeinsamer Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Line Sharing)**
- **Entbündelter/Gebündelter¹¹² Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt.**

¹⁰⁹ Jahresbericht 2006 der Bundesnetzagentur, S. 62 f.

¹¹⁰ Anstelle des entbündelten sog. Zugriffs auf den „blanken Draht“ wird der gebündelte Zugang nur in Ausnahmefällen erfasst, wenn das Angebot von entbündeltem Zugang im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre. Zur näheren Erläuterung siehe unter Kapitel B. II. 2.

¹¹¹ Zur Erläuterung dieses und anderer Begriffe siehe auch Anhang 1.

¹¹² Anstelle des entbündelten sog. Zugriffs auf den „blanken Draht“ wird der gebündelte Zugang nur in Ausnahmefällen erfasst, wenn das Angebot von entbündeltem Zugang im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre. Zur näheren Erläuterung siehe unter Kapitel B. II. 2.

Festlegung

K. Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht

Auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für entbündelten Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten verfügt das Unternehmen Deutsche Telekom AG im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht.

Bonn, den 27.06.2007

Kindler
(Beisitzer)

Kurth
(Vorsitzender)

Dr. Henseler-Unger
(Beisitzerin und
Berichterstatterin)

BK 1-06/003

Festlegung

L. Anhang 1: Begriffserläuterungen

Entbündelt	ohne vorgeschaltete Übertragungs- (bzw. Vermittlungstechnik).
Endkabelnetz	Netz zwischen Endverzweiger und Teilnehmeranschlusseinheit.
Endverzweiger	Abschlusseinrichtung des Liniennetzes im bzw. am Gebäude des Endkunden.
FTTB	Fibre to the building. Hybride Teilnehmeranschlussleitung, bei der der Abschnitt zwischen Hauptverteiler und Endverzweiger in bzw. an einem Kundengebäude aus Glasfaser besteht. Der Rest der Leitung bis zur TAE besteht aus Kupferkabel.
FTTC	Fibre to the curb. Hybride Teilnehmeranschlussleitung, bei der der Abschnitt zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger aus Glasfaser und der Rest der Leitung aus Kupferkabel besteht.
Hauptkabel	Kabel zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger.
Hauptkabelnetz	Netz zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger.
Hauptverteiler	Abschlusseinrichtung des Anschlussnetzes.
HYTAS	Teilnehmeranschlussnetze in Form von hybriden Teilnehmeranschlusssystemen, die Glasfaser- und Kupferleitungen in einer Teilnehmeranschlussleitung vereinen.
ISIS	Integriertes System auf optischer Basis zur Bereitstellung der Netzinfrastruktur im Teilnehmeranschlussnetz. Eine Variante der HYTAS-Technik.
Kabelverzweiger	Rangiereinrichtung, in der Hauptkabel mit Verzweigerkabel verbunden werden.
Kupferdoppelader	zwei Kupferdrähte.
Kupferdoppelader 4 Draht	zwei Kupferdoppeladern.
Leitung	Verbindung zwischen zwei Punkten.
Line Sharing	Die Teilnehmeranschlussleitung, in der Form der Kupferdoppelader, wird in mehrere Frequenzbereiche unterteilt. Damit kann z. B. der untere (schmalbandige) Frequenzbereich vom eigentlichen Bereitsteller der Teilnehmeranschlussleitung weiter zum Angebot für Sprachübertragung genutzt werden, während der den Zugang erhaltende Wettbewerber den oberen (breitbandigen) Frequenzbereich für Datenübertragung (typischerweise für schnelle Internetzugänge auf Basis der DSL-Technologie) für den Endkunden bereitstellt.
Mehrfachausnutzung	Eine Leitung wird mittels Übertragungstechnik für mehrere Teilnehmeranschlüsse genutzt.

Festlegung

ONU	Optical Network Unit. Der englische Begriff bedeutet auf deutsch Verteilpunkt im optischen Netz. Bei einer hybriden Teilnehmeranschlussleitung wird so die Schnittstelle von Glasfaser- und Kupferkabel bezeichnet, an der optische in elektronische Signale umgewandelt werden.
OPAL	Optisches Anschlussleitungssystem Eine Variante der HYTAS-Technik.
OSI-Schichten-Modell	Vom internationalen Standardisierungsgremium der ISO entwickeltes Architekturmodell für offene Kommunikationssysteme (OSI Referenzmodell); gliedert die notwendigen Funktionen in einer hierarchischen Schichtenstruktur und hat auf die Gestaltung von Datenendsystemen und Datennetzen großen Einfluss. Alle modernen Kommunikationsnetze orientieren sich an den Prinzipien und Festlegungen dieses Modells.
PLC	Powerline Communication. Übertragungstechnik bei der das Stromnetz, als Zugangsnetz zum Endkunden genutzt wird.
Teilnehmeranschlusseinheit	Anschlusspunkt beim Endkunden (kundenseitiger Abschlusspunkt des Teilnehmeranschlussnetzes), an den er sein Endgerät anschließt.
Teilnehmervermittlungsstelle	Vermittlungsstelle, an der die Teilnehmeranschlussleitung angeschaltet ist und über die die Verbindung zur nächsten Vermittlungsstelle oder zu einem Endkunden im gleichen Ortsnetz hergestellt wird.
Teilnehmeranschlussleitung	Die Verbindung, mit der der Netzabschlusspunkt (TAE) in den Räumlichkeiten des Teilnehmers mit dem Hauptverteiler oder einer gleichwertigen Einrichtung in öffentlichen Telefonnetzen verbunden wird (vgl. Artikel 2 lit. e) der Zugangsrichtlinie). Bei dieser Verbindung handelt es sich um eine einzelne (physisch bzw. durch übertragungstechnische Maßnahmen wie etwa Multiplexing) nur einem Teilnehmer fest zugeordnete Leitung.
Verbindungsnetz	Netz zwischen Vermittlungsstellen.
Verzweigerkabelnetz oder Verzweigernetz	Netz zwischen Kabelverzweigern und Endverzweigern.
Wellenlängenmultiplexen	wellenlängenbasiertes, übertragungstechnisches Verfahren zur Mehrfachnutzung bei Glasfasern.
WLL	Wireless Local Loop. Drahtloser Teilnehmeranschluss an eine Teilnehmervermittlungsstelle.
Zeitmultiplexen	zeitbasiertes, übertragungstechnisches Verfahren zur Mehrfachnutzung von Leitungen.

M. Anhang 2: Ergebnisse der Auswertung

[enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse].

Festlegung

N. Anhang 3: Stellungnahmen interessierter Parteien

Die zugehörigen Stellungnahmen befinden sich im beigefügten Adobe-Dokument.



Eschborn

Andreas Schröder
Recht, Regulierung und
Liegenschaften

Andreas.Schroeder@arcor.net

Tel.: 069 / 2169 - 5864

Fax: 069 / 2169 - 4614

04.05.2007

Arcor AG & Co. KG, Alfred-Herrhausen-Allee 1, 65760 Eschborn

e-Mail: TAL.Anhoerung@bnetza.de
Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Gas, Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen
Dienststelle 116b
Postfach 8001
53105 Bonn

**Stellungnahme zum Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des
Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung Markt Nr. 11 der Märkte-Empfehlung der EU-
Kommission und zum „Chapeau-Papier“
BK 1-06/003**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Amtsblatt Nr. 7 vom 04.04.2007 hat die BNetzA einen Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung veröffentlicht. Im selben Amtsblatt hat die BNetzA ein sogenanntes „Chapeau-Papier“ abgedruckt, in dem Thesen, Frage- und Problemstellungen formuliert sind, die im Zusammenhang mit dem von der T-Com bereits vorgenommenen bzw. weiter geplanten VDSL-Ausbau ihrer KVz stehen und eine Umstrukturierung und mögliche Neudefinition des T-Com Anschlussnetzes zur Folge haben kann. Bevor wir zu dem „Chapeau-Papier“ sowie zu dem Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse Stellung nehmen, möchten wir zusammenfassend die Positionen und Forderungen Arcors voranstellen:

- Zugangsverpflichtung zu Kabelkanälen, Glasfasern, hilfsweise zu einzelnen Fasern einer Glasfaser inklusive Wahlrecht der Wettbewerber und ex-ante Entgeltregulierung dieser Leistungen
- Zugangsverpflichtung in den KVz der T-Com und ex-ante Entgeltregulierung dieser Leistung

Arcor AG & Co. KG
Sitz: Eschborn
Eintragung im Handelsregister:
AG Frankfurt am Main, HRA Nr.: 28013
Zentrale: Alfred-Herrhausen-Allee 1,
65760 Eschborn

Pers. haftende Gesellschafterin:
Arcor Verwaltungs-AG
Sitz: Eschborn,
Eintragung im Handelsregister:
Amtsgericht Frankfurt am Main,
HRB Nr. 44109

Vorstand: Harald Stöber (Vorsitzender),
Michael Grodd, Dr. Michael Hann,
Kay Schwabedal, Norbert Westfal
Vorsitzender des Aufsichtsrats:
Friedrich Jousen

- Offenlegung der für die Planungen der Wettbewerber notwendigen Informationen des KVz-Ausbaus der T-Com
- angemessene Auslauffrist für HVt-Standorte und Kupfer-Hauptkabel
- Ex-post Entgeltkontrolle für Bitstrom-TAL am HVt und IP-Bitstrom an 200 Standorten
- zeitlich befristete Bitstrom TAL-Zugangspflichtung am HVt in KVz-Ausbaugebieten
- Entgeltregulierung Zugang der TAL nach dem Restwertprinzip infolge Deinstallation von HVt-Standorten und Kupfer-Hauptkabeln
- Aufnahme Glasfaser – TAL in den Markt 11

Im Einzelnen:

A. Stellungnahme zu dem „Chapeau-Papier“ der BNetzA

Die Thesen, Frage- und Problemstellungen, die von der BNetzA mit dem Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse veröffentlicht wurden und mit denen ein mögliches zukünftiges Abrücken von den bisherigen Feststellungen und Entscheidungen der BNetzA im Zusammenhang mit der Teilnehmeranschlussleitung der T-Com und Bitstrom-Zugangsarten diskutiert werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Das Erbringen hoher Übertragungsraten mache einen Ausbau und möglicherweise auch einen Umbau des Teilnehmeranschlussnetzes erforderlich. Um die Entfernung des Kupferkabels zwischen der Teilnehmeranschlusseinheit und DSLAM möglichst gering zu halten, sei eine Verlagerung des DSLAM vom HVt in den KVz erforderlich. Um die hohen Bandbreiten dann von den KVz abtransportieren zu können, sei eine Anbindung der KVz an das Backbonenetz über Glasfaser erforderlich. Die Anbindung der KVz mit Glasfaser nehme die T-Com nach derzeitigem Kenntnisstand über ihre HVt vor.

2. In den Fällen, in denen die T-Com ihre KVz mit DSLAM bestücke, könne sie alle ihre Endkunden zukünftig über Kupfer-Anschlussleitungen versorgen, die am KVz enden. Die sonst erforderliche Kupferstrecke zwischen KVz und HVt könnte dann nicht mehr notwendig sein und die T-Com könnte auf sie verzichten. Das wiederum könnte dazu führen, dass das Teilnehmeranschlussnetz zukünftig am KVz ende und am HVt ausschließlich die Möglichkeit bestünde, ein gebündeltes Vorleistungsprodukt zu übernehmen (Bitstrom-Zugang). Das Interesse von Unternehmen nach einem Bitstrom-Zugang könnte auch unabhängig davon bestehen, ob zwischen dem HVt und dem KVz die Kupfer-Infrastruktur aufrecht erhalten werde oder nicht. Die Frage nach der marktdefinitiven Abgrenzung des Teilnehmeranschlussnetzes müsse dabei auch vor dem Hintergrund betrachtet und beantwortet werden, dass die Märkte-Empfehlung der Kommission zu Markt 11 den entbündelten Zugang zur TAL verlange, die als Drahtleitung definiert werde.

3. Mit einem Ausbau der KVz mit DSLAM durch die T-Com könnte es passieren, dass keine entbündelte Zugangsmöglichkeit zu einer Leitung am HVt mehr möglich sei. Dies bedeutete für Wettbewerber, die auch zukünftig Breitbandanschlüsse über eine TAL realisieren wollten, die Notwendigkeit der Erschließung der Strecke zu den KVz, um dort den entbündelten Zugang zu erhalten. Die bis dahin von den Wettbewerbern vorgenommenen Investitionen an den HVt könnten sich dann als versunkene Kosten herausstellen. Die Anbindung der KVz könnte dabei grundsätzlich auf dreierlei Wegen erfolgen:
 - Erschließung der KVz durch Investitionen in die komplette Erstellung eigener Glasfaserstrecken
 - Anmietung von Leerrohren, um eigene Glasfasern verlegen zu können
 - Anmietung von unbeschalteter Glasfaser (Dark Fibre)

4. Ohne weitere Investitionen in den Netzausbau (näher zum Teilnehmer hin) könne nur der Bitstrom-Zugang ggf. zusätzlich auch am HVt eine geeignete Zugangslösung darstellen. Ein solcher Zugang würde sich aus einem Anschlussteil (Kupfer bis zum KVz) und einem Zuführungsteil (Glasfaserstrecke zwischen KVz und HVt) zusammensetzen. Auf diese Weise würde Wettbewerbern, die bisher HVts erschlossen und damit in Infrastruktur investiert haben, die Möglichkeit eröffnet, ohne erneute Investitionen weiterhin am Markt tätig sein zu können. Auch für diejenigen Wettbewerber, die Investitionen bis zum KVz planten, könne eine Migration ggf. sinnvoll sein.
5. Die Analyse des Marktes Nr. 12 definiere grundsätzlich Zugangsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen der Netzhierarchie, wobei die existierenden Regulierungsverfügungen zum Bitstrom-Zugang derzeit keine Zugangsmöglichkeiten am HVt vorsehen. Aus diesem Grund müsse die Frage gestellt werden, ob und wie weit die Analyse des Marktes Nr. 12 und die Regulierungsverfügungen u.U. zeitnah entsprechend klargestellt bzw. angepasst werden müssten.
6. Die geschilderten Problemlagen könnten noch komplexer werden, wenn eine eigene Infrastruktur zur Zusammenschaltung auf der HVt-Ebene ganz oder teilweise entfallen oder zurückgebaut würde.

A.I Erfordernis einer konzeptionellen Beantwortung des „Chapeau-Papiers“

Die aufgeworfenen Thesen, Frage- und Problemstellungen machen eine allumfassende Auseinandersetzung mit den Themenkomplexen „KVz-Anbindung“, „KVz-Zugang“, „Bitstrom-Zugang“ und der Frage, ob der Erhalt verschiedener Netzebenen zukünftig noch erforderlich sein wird, notwendig.

Aus Sicht von Arcor dürfen die aufgezeigten Themenkomplexe daher nicht getrennt von einander - also jede für sich allein - beantwortet werden. Vielmehr besteht zwischen ihnen eine unmittelbare Interdependenz, die bei der

Beantwortung berücksichtigt werden muss, so dass eine konzeptionelle Stellungnahme zum Chapeau-Papier erforderlich und im Folgenden vorgenommen wird.

A.I.1 Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche KVz-Erschließung als notwendige Bedingung

Unabhängig von dem zukünftigen Zusammenspiel zwischen dem Zugang zur TAL und einem möglichen Bitstrom-Zugang ist es jetzt unabdingbar, dass die BNetzA die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche KVz-Erschließung schafft. Dies umfasst einerseits die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Anbindungsvarianten, andererseits die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Kollokationsvariante.

A.I.1.a Ausgestaltung einer wirtschaftlichen KVz-Anbindung

Die T-Com baut seit 2005 ihre KVz VDSL-fähig aus und verlegt zwischen diesen KVz und den dazugehörigen HVt Glasfaserkabel. Das heißt, die T-Com hat bereits jetzt Fakten geschaffen, in dem sie zu Monopolzeiten erstellte Einrichtungen, insbesondere Kabelkanalanlagen nutzt und so ihre KVz zu günstigeren Konditionen anbindet, als dies die Wettbewerber derzeit vornehmen könnten. Um auf den so gewonnenen Vorsprung zumindest aufschließen zu können, müssen infrastrukturbasierte und an einer KVz-Erschließung interessierte Unternehmen die Chance bekommen, die KVz unter gleichen wirtschaftlichen Bedingungen anzubinden wie die T-Com. Dies umfasst zum einen den Zugang zu den Kabelkanalanlagen der T-Com, um die KVz so mit eigenen Glasfaserkabeln anbinden zu können. Dies umfasst zum anderen aber auch den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser der T-Com, um durch deren Anmietung die KVz an das Netz des Wettbewerbers anbinden zu können. Als weitere Zugangsvariante sei an dieser Stelle die Überlassung einer in einem Glasfaserpaar der Betroffenen unter Anwendung eines Wellenlängenmultiplexverfahrens (WDM) ausgekoppelten Spektralfarbe („Farbe“) als optischen Übertragungskanal erwähnt, die eine

hilfsweise Anbindungsvariante darstellt und dann zum Einsatz kommen kann, wenn sowohl Leerrohrkapazitäten als auch Glasfaserkapazitäten im Einzelfall nicht zur Verfügung stehen sollten.

Der parallel konsultierte Entwurf der Regulierungsverfügung (BK 4-07-002/R) sieht derzeit zunächst nur den Zugang zu den Kabelkanälen der T-Com vor und erst dann, wenn dieser Zugang aufgrund von Kapazitätsengpässen oder aus technischen Gründen nicht möglich ist, den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser der T-Com. Aus Sicht von Arcor müssen aber beide Anbindungsvarianten gleichwertig nebeneinander stehen. Ebenso, wie die T-Com die Anbindung ihrer KVz wirtschaftlich und effizient vornimmt und dabei unter verschiedenen Anbindungsalternativen auswählt – sie kann in dem einen Fall mal auf bereits vorhandene Glasfasern zurückgreifen, in dem anderen Fall lohnt sich möglicherweise trotz bestehender Glasfaser das Einziehen größerer Glasfaserkabel in Kabelkanälen, weil mehrere KVz in einer Ringstruktur erschlossen werden sollen und das Anbinden jedes einzelnen KVz an den HVT wesentlich teurer wäre – muss es auch für die Wettbewerber möglich sein, unter verschiedenen Anbindungstopologien und der hieraus resultierenden günstigsten Anbindungsvariante auswählen zu können:

Die Erschließung von KVz in einem Anschlussbereich bedarf einer intensiven netzplanerischen Auseinandersetzung. Mit Hilfe der zur Verfügung gestellten Informationen – zu der Offenlegung unabdingbarer Informationen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen KVz-Erschließung, wie z.B. die Lage der KVz, Verlauf von Kabelkanälen und unbeschalteter Glasfasern der T-Com werden wir weiter unten eingehen – kann der Wettbewerber entscheiden, welche Anbindungsstrategie in der jeweiligen Situation die günstigste ist, wodurch eine wirtschaftlich und technisch effiziente Anbindung der KVz gewährleistet ist. So kann sich in dem einen Fall, wenn z. B. ein einzelner KVz an einen HVT angebunden werden soll, die Anmietung einer unbeschalteten Glasfaser als effiziente Anbindungsvariante herausstellen. In anderen Fällen wird die Anmietung eines Kabelkanals sinnvoller sein, wenn zum Beispiel mehrere KVz mit Hilfe mehrerer

eigener Glasfasern angebunden werden sollen, weil die KVz in Form einer Ringstruktur erschlossen werden können, wodurch sich die Kosten für die Anmietung des Kabelkanals auf mehrere Glasfasern verteilen.

Genauso wie die T-Com muss also auch der Wettbewerber die Möglichkeit haben, die wirtschaftlich und technisch effizienteste Anbindungsvariante realisieren zu können. Insofern ist es unbedingt erforderlich, als Wettbewerber sowohl zum Zugang der Kabelkanäle als auch zum Zugang von unbeschalteten Glasfasern der T-Com zu erhalten. Die Zugangsvarianten müssen dabei als optionale Alternativen verstanden werden, die gleichwertig nebeneinander stehen und aus denen der Wettbewerber je nach Bedarf und seiner Anbindungsstrategie auswählen kann.

Zudem sei noch einmal darauf hingewiesen, dass eine Zugangsverpflichtung zu diesen Infrastrukturen auch deshalb eine notwendige Bedingung darstellt, weil der Bau eigener Trassen zu diesen KVz bzw. der Verweis auf Infrastrukturen anderer Versorgungsunternehmen tatsächlich keine Alternative darstellt. Die T-Com befindet sich nämlich in einer Situation, in der sie den Wettbewerber durch strategisches Preissetzen tatsächlich vom Markteintritt abhält. Die im Falle der Eigenrealisierung anfallenden hohen Investitionskosten schrecken den Wettbewerber nämlich von einem Markteintritt schon deshalb ab, weil jederzeit die Gefahr besteht, dass die T-Com den Endkunden aufgrund der niedrigeren Kosten ein günstigeres Angebot macht, so dass der Wettbewerber keine Möglichkeit hat, Kundenpotential zu erschließen und er von vornherein die KVz-Erschließung als Geschäftsmodell ausschließt.

Hinsichtlich des Verweises auf Leitungssysteme anderer Netzbetreiber, z. B. Abwasserkanäle und U-Bahnschächte sei angemerkt, dass diese regelmäßig andere Streckenverläufe haben und naturgemäß vielfach nicht die für die Telekommunikation relevanten Strecken von HVt-Standorten zu KVz-Standorten abdecken. Jedenfalls würde es vielfach zu Umwegen kommen oder dazu, dass die relevante Strecke von einem HVt zu einem KVz nur über eine Kombination verschiedener Leitungssysteme überwunden werden könnte, was die Erschließung

verzögert, verteuert und ggf. eine Mehrzahl verschiedener Vertragspartner erfordern würde. Die Verbindungslinien von einem solchen Leitungssystem zu einem Kabelverzweiger müssten regelmäßig erst noch geschaffen werden, da weder Abwassersysteme, U-Bahnschächte oder Stromlinien an diesen Punkte Abzweigungen oder Auslässe haben werden. Hinsichtlich der U-Bahnschächte kommt hinzu, dass sich nur in den wenigsten Städten Deutschlands ein U-Bahnnetz befindet. In denjenigen Städten, in denen sich eine U-Bahn befindet, verlaufen die Trassen in den wenigsten Fällen an den KVz und HVt der T-Com entlang.

Neben der erforderlichen Zugangsverpflichtung zu den Infrastrukturen (Kabelkanalanlagen, unbeschaltete Glasfaser und hilfsweise Farbe) ist es unabdingbar, die Entgelte für diese Vorleistungen der ex-ante Entgeltregulierung zu unterwerfen und auf Basis der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung das Entgelt festzusetzen, um missbräuchliches oder strategisches Verhalten der T-Com von vornherein auszuschließen.

A.I.1.b Ausgestaltung einer wirtschaftlichen KVz-Kollokation

Neben der richtigen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Anbindung der KVz spielt auch die Kollokationsvariante im KVz der T-Com eine zentrale Rolle für eine erfolgreiche KVz-Erschließung durch die Wettbewerber.

Dabei ist es unumgänglich, dass die Kollokation im KVz der T-Com erfolgt, das heißt, die Unterbringung der Systemtechnik der Wettbewerber, also der DSLAM, muss im KVz-Gehäuse der T-Com erfolgen. Die theoretische Alternative des Aufbaus eigener KVz neben denen der T-Com stellt tatsächlich keine realistische Variante dar. Bei einem Zugang an den KVz der T-Com entstehen den Wettbewerbern zusätzliche Marktzutrittskosten, die die T-Com nicht hat. Hierdurch würde sich die Wettbewerbsposition gegenüber der T-Com verschlechtern.

Der Aufbau eigener Gehäuse wird aber schon vielfach deshalb scheitern oder jedenfalls ernsthaft in Frage stehen, weil die Kommunen, Städte und Gemeinden in

aller Regel das Aufstellen weiterer Gehäuse untersagen werden. Dies zeigen erste Gespräche des VATM und des Breko mit der öffentlichen Hand. Sollte dennoch im Einzelfall der Aufbau durch die Gemeinden genehmigt werden, so verteuert sich diese Art der Kollokation, die einer Fernkollokation nahe kommt, gegenüber einer unmittelbaren Kollokation im KVz der T-Com wesentlich. Dies liegt in erster Linie an den Kosten, die für das zweite Gehäuse und den zweiten Verteiler erforderlich werden, an den Kosten, die für die Stromversorgung durch den Stromlieferanten erforderlich werden und nicht zuletzt an den Tiefbaukosten, die notwendig werden, um das KVz-Zuführungskabel an den KVz der T-Com zu führen. Ein solche passive Verlängerung der TAL kann schlimmstenfalls gar zu einer erheblichen Bandbreitenreduktion im Vergleich zur T-Com führen. Alle diese zusätzlichen Marktzutrittskosten können vermieden werden, wenn die Wettbewerber die Möglichkeit erhielten, ihre Systemtechnik in den KVz der T-Com unterzubringen. Wenn dies ermöglicht wird, benötigten die Wettbewerber keine eigenen KVz-Gehäuse, die Stromversorgung könnte über den bereits vorhandenen Stromanschluss der T-Com erfolgen und auch die aufwendigen und kostenintensiven Tiefbauarbeiten fielen weg. Ganz im Gegenteil, es ließen sich Skaleneffekte realisieren, wenn sich die Carrier einschließlich der T-Com die fixen Kosten für Gehäuse und die sonstigen Infrastrukturen (Stromzuführung, RLT etc.) teilen. An dieser Stelle sei noch angemerkt, dass eine Mitnutzung der Infrastruktur der T-Com durch die Wettbewerber nur gegen ein ex-ante reguliertes Entgelt erfolgen kann, um einen Missbrauch der insoweit bestehenden Quasi-Monopolstellung der T-Com zu verhindern.

In mehreren Äußerungen der T-Com ist bereits erkennbar geworden, dass die meisten der mit DSLAM bestückten KVz angeblich keinen Platz mehr für die Technik der Wettbewerber haben sollen. Einen Nachweis ist die T-Com bisher schuldig geblieben. Es blieb lediglich bei pauschalen Behauptungen. Insofern muss analog zur HVt-Kollokation auch für die KVz-Kollokation ein Nachweisverfahren etabliert werden, mit dessen Hilfe freie Kapazitäten nachgewiesen werden können. Sollte im Einzelfall tatsächlich kein Platz vorhanden sein, muss aus Sicht Arcors die T-Com zu einer Kapazitätserweiterung des bestehenden KVz verpflichtet werden.

Eine Erweiterung bzw. ein Überbau des bestehenden KVz wird in der Regel günstiger ausfallen, als der Bau eines zweiten KVz neben dem der T-Com. Auch der damit verbundene Genehmigungsakt dürfte einfacher vonstatten gehen, wenn ein bereits bekannter Bauherr eine Erweiterung eines bestehenden KVz beantragt als wenn ein neuer Bauherr die Genehmigung für das Aufstellen eines weiteren Gehäuses erwirken möchte. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die DSLAM der Wettbewerber nur geringfügigen Platz benötigen und dafür der Aufbau eigener Gehäuse sowohl aus gestalterischen, als auch aus betriebs- und volkswirtschaftlichen Gründen unverhältnismäßig wäre (siehe hierzu unseren Schriftsatz vom 05.10.2006 im Verfahren BK 4c-06-063).

Ergibt die Nachfrage bei der T-Com oder das Nachweisverfahren, dass in einem bestehenden KVz genügend Platz vorhanden ist, um DSLAM von Wettbewerbern unterbringen zu können, so darf das bisher von der T-Com vorgetragene Argument, die Technik der T-Com müsse aus Gründen der Wahrung ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt werden, nicht zu einer Nutzungsverweigerung durch den Wettbewerber und damit zu einer Ablehnung einer Kollokation führen. Das Interesse der Wettbewerber nach einer kostengünstigen Kollokationsmöglichkeit steht aus Sicht Arcors zumindest auf der gleichen Stufe wie das Interesse der T-Com, ihre Technik schützen zu wollen, so dass gemeinsam an Lösungen gearbeitet werden muss, um beiden Interessen nachkommen zu können.

Es kann davon ausgegangen werden, dass es technisch keine große Herausforderung darstellt, die bestehenden KVz so nachzurüsten, dass die Technik der T-Com von der der Wettbewerber separiert und ein Zugangssystem geschaffen werden kann, dass die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der jeweiligen Parteien gewahrt bleiben. Nach Auffassung Arcors könnten kurzfristige Gesprächsrunden mit den beteiligten Parteien (BNetzA, T-Com, Wettbewerber und Systemhersteller) aufgenommen werden, um entsprechende Lösungen zu finden.

Eines haben die Diskussionen und der bisherige Erkenntnisstand aber auf jeden Fall erkennen lassen: T-Com muss schnellstmöglich dazu verpflichtet werden, ihre zukünftigen KVz ggf. – wenn Platzmangel in den bereits erweiterten KVz überhaupt ein regelmäßiges Problem sein sollte, was hier bestritten wird - so zu dimensionieren und auszugestalten, dass Wettbewerber genügend Platz haben, ihre Technik unterbringen zu können, um eine effiziente Kollokation zu gewährleisten.

A.1.2 Transparenz / Offenlegung wesentlicher Informationen

Ein effizienter KVz-Zugang sowie ein wirtschaftlicher Zugang zu Kabelkanälen bzw. unbeschalteter Glasfaser setzen voraus, dass die T-Com zur Offenlegung wesentlicher Informationen, die im Zusammenhang mit der KVz-Erschließung und dem VDSL Ausbau eine Rolle spielen, verpflichtet wird. Die im Folgenden näher beschriebenen Informationen stellen dabei unabdingbares Wissen dar, um einen entsprechenden KVz-Ausbau und den damit einhergehenden VDSL-Ausbau sinnvoll planen zu können.

A.1.2.a Lage und Verlauf vorhandener Kabelkanäle und Glasfasern

Zunächst stellen der Verlauf vorhandener Kabelkanäle und unbeschalteter Glasfasern der T-Com unverzichtbare Informationen für die Wettbewerber dar, um einen wirtschaftlichen KVz-Ausbau planen und vornehmen zu können. Aus dem veröffentlichten Informationsmaterial muss hervorgehen, ob zwischen den KVz und dem dazugehörigen Hvt Kabelkanäle (mit oder ohne freie Glasfasern) oder Erdkabel verlaufen. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung zu wissen, ob auch zwischen einzelnen KVz Kabelkanäle existieren (Ringbildung zur Anbindung). Grundsätzlich muss anhand eines Planes pro Anschlussbereich erkennbar sein, wie die Kabelkanäle, Glasfasern und Erdkabel der T-Com in dem jeweiligen Anschlussbereich bzw. Ortsnetz verlaufen. Nur so haben die Wettbewerber die Chance, eine wirtschaftliche Anbindung ihrer KVz an den jeweiligen Hvt planen und letztlich vornehmen zu können.

Auf Basis dieses Lageplans können die Unternehmen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheiden, ob sie einen konkreten KVz mit einer angemieteten Glasfaser anbinden wollen, oder ob sie mehrere KVz durch eigene Glasfasern in Form einer Ringstruktur erschließen, in dem sie auf vorhandene Kabelkanäle der T-Com, die an den jeweiligen KVz entlang laufen, zurückgreifen. Die Verläufe der genannten Infrastrukturen sind also unabdingbar, um beurteilen zu können, wie die KVz technisch, wirtschaftlich und netztopologisch am besten erschlossen werden können.

A.1.2.b Auskünfte über vorhandene Kapazitäten von Kabelkanälen und Glasfasern

Die Wettbewerber müssen auf Nachfrage auch Kenntnis über vorhandene freie Kapazitäten innerhalb der Kabelkanäle sowie über freie Glasfasern erlangen, um einschätzen zu können, in welchem Umfang sie eigene Glasfasern einblasen oder alternativ auf Glasfasern der T-Com zurückgreifen können. Nur mit Hilfe dieser Informationen ist eine Erschließungsplanung vollziehbar.

A.1.2.c Informationen zum erfolgten und geplanten KVz-Ausbaustand

Die T-Com muss zudem dazu verpflichtet werden, offen zu legen, welche KVz in einem ASB mit DSLAM bestückt werden können und welche nicht. Einerseits ist die Information notwendig, um zu wissen, ab wann ein Bitstrom – Angebot am HVT erhältlich sein muss. Andererseits gründet diese Informationspflicht auf der Tatsache, dass die T-Com im Zusammenhang mit der Netzverträglichkeitsprüfung des Übertragungsverfahrens VDSL 2 Planungsregeln veröffentlicht hat. Diese Planungsregeln sind im Extranet der T-Com hinterlegt und verbindlich einzuhalten. In der Form, wie sie veröffentlicht sind, können die Wettbewerber keinen Mehrwert daraus ziehen. Zunächst hat die T-Com die Regel aufgestellt, dass alle KVz, die sich im Nahbereich eines HVT befinden, also nicht mehr als 550 m vom HVT entfernt sind, nicht mit DSLAM ausgestattet werden dürfen (mit Ausnahme der „ISIS/OPAL-KVz“). Der Grund liegt darin, dass Endkunden, die an diesen KVz

angebunden sind, die hohen Bandbreiten über den HVt angeboten werden können und eine Einspeisung von VDSL-Signalen zu gegenseitiger Beeinträchtigung und zu Qualitätsverlusten von Anschlüssen führen wird. Wenn nun ein Wettbewerber KVz in einem bereits durch die T-Com erschlossenen ASB anbinden möchte, muss er Kenntnis darüber erhalten, in welchen KVz DSLAM aufgebaut werden dürfen. Genau so verhält es sich im Falle der Ersterschließung durch den Wettbewerber. Auch in diesem Fall benötigt der Wettbewerber vor dem tatsächlichen Ausbau die Information darüber, welche KVz mit DSLAM bestückt werden dürfen. Entweder muss also die T-Com dazu verpflichtet werden die KVz der jeweiligen Nahbereiche bekannt zu machen oder aber die jeweilige Entfernung zwischen HVt und jedem KVz zu veröffentlichen.

Eine weitere Restriktion im Zusammenhang mit dem VDSL-Ausbau besteht darin, dass die T-Com bis zu vier KVz zu einem sogenannten SOL-Konzept (SOL = Strategische Outdoor Lokation) zusammenfasst. Das bedeutet, es wird nur ein KVz mit DSLAM ausgerüstet und zwei bis drei weitere KVz werden über diesen KVz mitversorgt, in dem sie an diesen angebunden werden. Für die passiv angebundenen KVz gilt, dass diese nicht mit DSLAM ausgerüstet werden dürfen. Damit optimiert die T-Com ihre KVz-Erschließung, in dem sie lediglich einen KVz mit DSLAM ausrüstet, mit Glasfaser an den HVt anbindet und, um den Endkunden, die an den drei anderen KVz angebunden sind, ebenfalls hohe Bandbreiten anbieten zu können, für diese drei KVz lediglich eine passive Verlängerung vornimmt.

Der KVz - erschließende Wettbewerber muss im Vorfeld, bevor er also Infrastruktur anmietet, wissen, welche KVz mit DSLAM ausgerüstet werden dürfen und bei welchen eine derartige Ausrüstung aufgrund der Planungsregeln nicht gestattet ist. Anderenfalls stocherte er im Nebel und unterläge der großen Gefahr einer Fehlplanung und -investition.

A.I.2.d Stilllegung oder Verschiebung von HVT-Standorten

Die T-Com muss weiterhin dazu verpflichtet werden, rechtzeitig offen zu legen, wann und welche HVT stillgelegt oder verschoben werden. Anderenfalls können die Wettbewerber nicht rechtzeitig für eine Migration auf andere Vorleistungsprodukte (KVz-TAL und Bitstrom Am HVT) planen.

A.II Ausgestaltung eines Bitstrom-Produktes am HVT

Aus Sicht von Arcor stellt die Ausgestaltung wirtschaftlicher Zugangsbedingungen zur KVz-Erschließung, wie sie vorstehend dargestellt wurden, die Kernforderung an die BNetzA dar. Nur durch eine KVz-Erschließung auf der Basis eigener Infrastruktur wird sichergestellt, dass Wettbewerber der T-Com

- ADSL- und VDSL - basierte Produkte mit beliebiger Produktdifferenzierung erstellen können,
- DSL-Produktinnovationen entwickeln und einführen können,
- die Anbindung der KVz im Wettbewerb erstellt wird und
- Bitstrom-Wholesale-Produkte zur Anbindung der KVz von Wettbewerbern der T-Com für Wettbewerber der T-Com erbracht werden können.

KVz-Ausbaugebiete

KVz-Ausbaugebiete im Sinne der nachfolgenden Darlegungen sind Anschlussbereiche, in denen die T-Com Kabelverzweiger für die Aufnahme aktiver Systemtechnik (DSLAM) erweitert hat. Die bisher bekannten Ausbaugebiete zeichnen sich dadurch aus, dass sie Großstädte betreffen, also Gebiete mit hoher Einwohner- und Anschlussdichte darstellen. Diese Gebiete werden daher regelmäßig, wenn auch nicht ausschließlich, objektiv auch für Wettbewerber für eine KVz-Erschließung in Betracht kommen. Eine Erschließung der KVz mit eigener Infrastruktur ist zeit- und finanzierungsintensiv, und somit flächendeckend für einen Wettbewerber nicht ad hoc leistbar. Daher ist in KVz-Ausbaugebieten eine

Bitstrom-TAL am HVt¹ als Einstiegsprodukt für Wettbewerber notwendig, um ein flächendeckendes Angebot mit hochbitratigen DSL-Produkten sowie eine spätere Migration auf KVz-TAL zu ermöglichen. Dies gilt ebenso für neue HVt-Standorte, sofern T-Com neue Knotenpunktstandorte für die Einsammlung der Verkehr der DSLAM bei gleichzeitiger Aufgabe alter HVt-Standorte installiert.

Ein Bitstrom-Produkt am HVT ist daher allenfalls als ein ergänzendes Vorleistungsprodukt zur KVz – Erschließung anzusehen. Insofern halten wir eine entsprechende umgehende erneute Analyse des Marktes Nr. 12 durch die BNetzA für die richtige Vorgehensweise.

Eine Zugangsverpflichtung hinsichtlich von Bitstrom-TAL am HVt darf jedoch nur befristet auferlegt werden. Eine dauerhafte Zugangsverpflichtung der T-Com würde nämlich den Anreiz senken, in einen KVz - Ausbau zu investieren. Darüber hinaus lassen sich die KVz dauerhaft konkurrenzfähig erschließen, wenn eine entsprechend hohe Ausschöpfung des Kundenpotentials durch das Angebot eigener Bitstrom – TAL - Produkte durch Wettbewerber, die die entsprechenden Kabelverzweiger erschlossen haben, ermöglicht wird.

Vor dem Hintergrund einer Einführung einer Bitstrom-TAL am HVt ist die Frage der richtigen Entgeltfestsetzung zu klären. Aus Sicht eines infrastrukturbasierten Anbieters, wie Arcor, ist es von Interesse, einen möglichst hohen Auslastungsgrad bei der KVz-Erschließung zu erzielen, um durch entsprechende Skalenvorteile mit der T-Com konkurrieren zu können. Insofern haben infrastrukturbasierte Anbieter das Bestreben, eigene Bitstrom-TAL Angebote im Wettbewerb zur T-Com in den Markt zu bringen. Infolge eines solchen Wettbewerbs im Bitstrom-Markt ist eine ex-ante Entgeltfestsetzung für Bitstrom-TAL am HVt nicht notwendig. Eine ex-post Entgeltkontrolle von solchen Bitstrom-Produkten, die wettbewerbsbehindernde, missbräuchliche Angebote der T-Com verhindern, ist dabei ausreichend.

Nicht-KVz-Ausbaugebiete

In Anschlussbereichen, die keine KVz-Ausbaugebiete im Sinne des Vorstehenden sind („Nicht-KVz-Ausbaugebiete“), ist in Bezug auf dort beziehbare IP-Bitstrom-

¹ Bitstrom-TAL am HVt = Bitstrom-Produkt am HVt, Übergabe des Bitstrom am HVt

Angebote gleichfalls eine ex-post Kontrolle ausreichend, um Bitstrom-Angebote im Wettbewerb zu ermöglichen. An dieser Stelle möchten wir aber darauf hinweisen, dass die derzeit vorgesehenen 73 Übergabepunkte der T-Com nicht ausreichend sind. Arcor befürwortet ein Angebot auf Basis von ca. 200 Übergabepunkten. Hierdurch würden den Wettbewerbern eigene Bitstrom-Angebote auf Basis eigener größerer Wertschöpfung ermöglicht werden. Zudem sorgen die gewachsene DSL-Kundenzahl und das weitere Marktwachstum infolge von größeren Skalenvorteilen dafür, dass eine Erschließung von 200 IP-Bitstrom-Übergabepunkten für Wettbewerber der T-Com lohnend ist. Im übrigen sorgt der gewachsene und weiterhin wachsende Bandbreitenbedarf der Nutzer dafür, dass es notwendig ist, den Verkehr bei Vermittlung im selben Einzugsbereich wieder frühzeitig zu vermitteln. Der Anteil dieser internen Vermittlung wird zudem durch den Aufbau dezentraler Server-Strukturen für Inhaltendienste (Video on demand etc.) weiter steigen. Anderenfalls würden IP-Bitstrom-Nachfrager gezwungen werden, nicht notwendige Übertragungsleistungen von T-Com abzunehmen.

A.III Parallele Netze nicht effizient

Bei der Ausgestaltung eines wirtschaftlichen KVz-Zugangs und eines entsprechenden Bitstrom-Zugangs stellt sich die Frage, ob ein Erhalt der HVT – Standorte und des Kupferhauptkabels in Anschlussbereichen bzw. Ortsnetzen noch erforderlich ist. Nach Auffassung Arcors wird der dauerhafte Erhalt der HVT-Standorte und der Kupfer-Hauptkabel in KVz-Ausbaugebieten nicht sinnvoll sein, da der Erhalt und Betrieb einer zweiten, technisch überholten Infrastrukturebene nicht effizient ist. Darüber hinaus kann durch das Ausziehen der Hauptkabel freie Leerrohrkapazität geschaffen werden. Hierbei wird jedoch eine angemessene Auslaufzeit benötigt, um

- die zeit- und finanzierungsintensive Migration der Wettbewerber zu anderen Vorleistungsprodukten und Standorten der T-Com zu ermöglichen,
- getätigte TAL - HVT-Investitionen nicht sofort zu entwerten.

Zudem ist die Frage zu beantworten, wann eine angemessene Auslaufzeit für Kupferhauptkabel und der HVt-Standorte beginnen soll. Arcor spricht sich dafür aus, dass eine solche Auslaufzeit für den jeweilig betroffenen HVt mit Vorliegen folgender Voraussetzungen beginnt:

- Mit Erlass der Regulierungsverfügung, in der eine Zugangsverpflichtung für T-Com in Bezug auf Kabelkanalanlagen/unbeschalteter Glasfasern/hilfsweise: Farbe nebst Zugang in den KVz enthalten ist und
- Erschließung eines KVz durch mindestens einen Wettbewerber der T-Com im jeweiligen Anschlussbereich des HVt.

A.IV Zukünftige Entgeltregulierung des Zugangs zur TAL nach dem Restwertprinzip

In diesem Zusammenhang möchten wir auf ein weiteres bedeutendes Thema eingehen. Der Abbau von HVt-Standorten und Kupferhauptkabeln hat unmittelbaren Einfluss auf die Entgeltregulierung der HVt-TAL. Bei der Kostenbestimmung kann nicht mehr das Prinzip der Wiederbeschaffung angesetzt werden, da der Wert der HVt-Standorte und Kupferhauptkabeln infolge ihrer Beseitigung nicht mehr erhalten werden kann. Vielmehr muss die BNetzA dazu übergehen, bei der Entgeltfestsetzung der TAL nur noch den Restwert für die Restnutzungsdauer bis zur Beseitigung anzusetzen. Hierbei sind Wiederverkaufserlöse zu berücksichtigen. Das bedeutet, bei der Bestimmung der Investitionskosten der HVt - TAL muss zukünftig auf Ist-Kosten abgestellt werden, nicht aber auf Wiederbeschaffungspreise.

B. Stellungnahme zu dem Entwurf zur Marktanalyse und Marktdefinition

Auf den S. 30-32 geht der Entwurf der Marktanalyse und Marktdefinition auf den Zugang zur TAL in Form reiner Glasfaser ein und gelangt zu dem Ergebnis, diese TAL-Variante nicht in den Markt 11 einzubeziehen.

Zunächst wird erwähnt, dass zuletzt auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 14.02.2007 (6 C 28.05) bestätigt habe, „dass der Zugang zur reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung nicht von Markt 11 erfasst“ werde. Diese Aussage trifft so aber nicht zu. In dem erwähnten Urteil hatte das BVerwG sich materiell lediglich dazu geäußert, dass die Entscheidung der Regulierungsbehörde, die Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung bedürfe „weder als Bestandteil des Marktes Nr. 11 ... noch in anderem Zusammenhang der Regulierung [bedürfe]...“ nicht zu einem „besonders schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler“ führe, der die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes nach sich zöge (aaO., S. 18 des amtl. Umdrucks). Damit hat das BVerwG gerade keine Entscheidung dahingehend getroffen, dass die Herausnahme der Glasfaser-TAL in Verfahren und Inhalt in jedem Fall rechtmäßig war.

In dem Entwurf führt die BNetzA aus, Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen und Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen seien weder aus Sicht der Nachfrager, noch aus Sicht der Anbieter substituierbar. Ob es jedenfalls vor dem Hintergrund des Entwurfs einer Markttempfhlung im Rahmen des EU - Review auf eine solche Substituierbarkeit ankommt und daher die Nichteinbeziehung von Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitungen hierdurch gerechtfertigt werden kann, erscheint zweifelhaft. In unserem Schreiben vom 31.07.2006 (im Rahmen der Auskunftsanordnung, 116c 6632/06001) hatten wir angeführt, dass der erwähnte Entwurf in den Markt 11 ergänzt wird um die Wörter „or equivalent“. Damit sollen der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung entsprechende Endkundenanbindungen erfasst werden. Demnach soll die Frage nach der physikalischen Beschaffenheit der Anschlussleitung (Kupfer oder Glasfaser) für die Zuordnung zum Markt 11 ohne Bedeutung sein, wenn und soweit hierüber gegenüber Endkunden Breitband- und Sprachdienste angeboten werden. Das ist aber auch bei einer Glasfaser-TAL zu bejahen, so dass die Glasfaser-TAL in diesem Sinne ein „equivalent“ zur Kupfer-TAL darstellt. Ein Verständnis dieser anstehenden Ergänzung der Märktempfehlung in dem Sinne, dass bei einem „equivalent“ zu einer Metalleitung gerade eine Austauschbarkeit in dem im Entwurf dargestellten Sinne vorliegen müsse,

überzeugt nicht, weil auch bei den reinen Metalleitungen eine solche Austauschbarkeit nicht unbedingt gegeben sein muss. So ist z. B. die so genannte KVz-Kupfer-TAL nicht in diesem Sinne austauschbar mit einer HVt-Kupfer-TAL, da die Länge der KVz-Kupfer-TAL wesentlich breitbandigere Dienste zulässt als die HVt-Kupfer-TAL. Abhängig vom jeweils eingesetzten Übertragungsverfahren können auch zwischen Metalleitungsvarianten sehr unterschiedlich hohe Bandbreiten ermöglicht werden, so dass auch innerhalb dieser Varianten Unterschiede zum Tragen kommen wie sie im Entwurf in Bezug auf Glasfaser-TAL genannt werden. Demnach ist für die Aufnahme in den Markt 11 entscheidend, dass es sich auch bei der Glasfaser-TAL um eine direkte Leitungsanbindung von Endkunden für die Dienstleistung handelt, die physikalische Beschaffenheit dieser Leitung hingegen ohne Bedeutung ist. Eine Beschränkung auf Metalleitungen ist daher nicht statthaft.

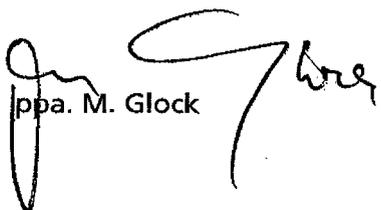
Arcor beantragt daher, auch Glasfaser-TAL im Rahmen der Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes 11 umfassend zu untersuchen.

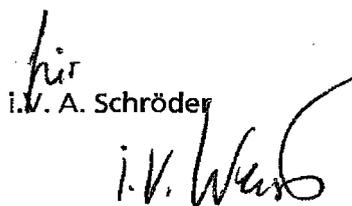
Für Rückfragen und Gespräche stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Das Schreiben enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Arcor AG & Co. KG


ppa. M. Glock


i.V. A. Schröder
i.V. Wenz

Vorab per Mail: TAL.Anhoerung@bnetza.de

Phone: +49 (0) 228 249 99-70

Fax: +49 (0) 228 249 99-72

Mail: breko@brekoverband.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Tele-
kommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 4
Dienststelle 116 b
Postfach 8001

53113 Bonn

3. Mai 2007

RL/BK

Thesepapier der Bundesnetzagentur zum VDSL-Ausbau der DTAG und der Entwicklung des Anschlussnetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 4. April hat die Bundesnetzagentur auf ihrer Homepage in Zusammenhang mit ihrem Entwurf einer Marktanalyse für den Zugangsmarkt zur Teilnehmerschlussleitung (Markt Nr.11 der EU-Märkteempfehlung) ein Thesepapier zum VDSL-Ausbau der DTAG und der Entwicklung des Anschlussnetzes veröffentlicht und um Kommentare hierzu gebeten.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme und kommentieren das Thesepapier wie folgt.

Zunächst möchten wir festhalten, dass das Thesepapier nicht Bestandteil der Marktanalyse für den TAL-Zugangsmarkt ist und folglich auch nicht im Amtsblatt mit veröffentlicht wurde. Es hat daher keine rechtlichen Wirkungen und löst auch keinerlei Ausschlussfristen aus. Insofern halten wir den letzten Absatz des Papiers für missverständlich.

Eine Behandlung der Entwicklung des Anschlussnetzes in einem formalen Verfahren mit kurzen Stellungnahme- und Entscheidungsfristen wäre in Anbetracht der außerordentlich hohen Bedeutung des Themas für die mittelfristige Entwicklung des Wettbewerbs und das Investitionsklima auf den deutschen Telekommunikationsmärkten auch unangemessen. Wir sehen das Thesepapier daher als den Anstoß für eine gründliche und wissenschaftlich begleitete Diskussion mit allen Marktteilnehmern, deren Ergebnis jetzt noch offen sein muss. Daher begrüßt der BREKO die Entscheidung der BNetzA, die im Thesepapier erörterten Fragen formal von dem Verfahren zur Marktanalyse abzukoppeln.

sion mit allen Marktteilnehmern, deren Ergebnis jetzt noch offen sein muss. Daher begrüßt der BREKO die Entscheidung der BNetzA, die im Thesenpapier erörterten Fragen formal von dem Verfahren zur Marktanalyse abzukoppeln.

Inhaltlich hat das Thesenpapier aus der Sicht des BREKO drei Schwerpunkte. Zum einen behandelt es die Fragen nach einer entsprechenden Ausgestaltung eines KVz-Zugangs (hierzu unter I.) sowie nach weiteren Maßnahmen, die infolge der VDSL-Ausbaustrategie der Deutschen Telekom AG zu treffen sind, um den Wettbewerbern der DTAG ihrerseits das Angebot konkurrenzfähiger VDSL-Endkundenprodukte auch vom HVt aus zu ermöglichen (hierzu unter II.); Zum dritten spricht das Papier die Probleme an, die sich daraus ergeben könnten, dass die Deutsche Telekom AG ihr Zugangsnetz mittelfristig umstrukturieren und HVt-Standorte auflösen möchte (hierzu unter III.)

I. Zugang zum und im KVz

Grundsätzlich können infrastrukturbasierte Wettbewerber der Deutschen Telekom AG VDSL-Produkte neben einer kompletten Eigenleistung über FTTH/FTTB entweder mittels des Ausbaus ihres Netzes zum KVz hin oder durch die Nutzung einer „hybriden TAL“ bzw. eines „Bitstroms“ vom HVt aus realisieren. Die Bedingungen für einen wirtschaftlich sinnvollen Ausbau zum KVz – der Zugang zum Leerrohr und zur unbeschalteten Glasfaser („dark fiber“) bzw. zu einer Wellenlänge sowie die Kollokation *im* KVz der DTAG – sind im Entwurf der Regulierungsverfügung zu Markt Nr.11 zum Teil bereits berücksichtigt und wurden von BREKO auch in diesem Kontext gesondert kommentiert. BREKO hat dabei unterstrichen, dass die BNetzA die Rahmenbedingungen für einen KVz-Zugang so gestalten muss, dass sich die KVz-Erschließung für die Wettbewerber lohnt und Investitionen in einen Infrastrukturausbau getätigt werden. Dies umfasst zum einen eine wirtschaftlich sinnvolle KVz-Kollokation und zum anderen eine effiziente KVz-Anbindung.

Hinsichtlich der Verbindung zum KVz müssen neben einem Zugang zu Kabelkanälen auch der Zugang zu unbeschalteter Glasfaser und Wellenlänge als gleichwertige Zugangsvarianten angesehen werden und verfügt werden. Zudem muss die Kollokation auch *im* KVz der DTAG erfolgen können, d.h. die Wettbewerber müssen ihre Systemtechnik dort in separaten Fächern unterbringen können. Hierzu ist gegebenenfalls eine Ausbaupflichtung der DTAG festzulegen. Um keine Möglichkeit für einen Missbrauch zu eröffnen, müssen die Nutzungs- und Zugangsentgelte im ex-ante-Verfahren nach dem Maßstab der effizienten Leistungsbereitstellung reguliert werden. Für die Einzelheiten der Bedingungen für einen wirtschaftlich sinnvollen KVz-Zugang verweisen wir im übrigen auf die Stellungnahme des BREKO zum Entwurf einer Regulierungsverfügung für den Markt Nr.11 (Zugangsmarkt zur Teilnehmeranschlussleitung).

II. VDSL-Zugang für die Wettbewerber vom HVt aus

Gleichwohl wird ein flächendeckender Ausbau zum KVz nicht zeitnah in jedem Fall möglich bzw. ökonomisch sinnvoll sein. Wegen der damit verbundenen erheblichen Investitionen werden die Unternehmen einen Ausbau zum KVz vor allem dort erwägen, wo sie bereits über eine

starke Kundenbasis verfügen und die zur Amortisierung ihrer Investitionen „kritische Masse“ an Teilnehmern in einem absehbaren Zeitraum erreichen können.

BREKO begrüßt, dass sich die Bundesnetzagentur in dem Thesenpapier komplementär auch mit einer VDSL-Zugangsmöglichkeit am HVt auseinandersetzt. Allerdings würde BREKO diese Zugangsmöglichkeit – anders als im Thesenpapier erwogen – nicht als „Bitstromzugang“ dem Markt Nr.12 („Breitbandzugang für Großkunden“) zuordnen, sondern als „hybride TAL“ im Markt Nr.11 verankern. Insoweit wäre die Marktanalyse zu Markt Nr.11 aus der Sicht des BREKO entsprechend zu erweitern. Ähnlich wie bei der ebenfalls dem Markt Nr.11 zugeordneten „hybriden TAL“ in den „OPAL/ISIS-Gebieten“ endet auch die „VDSL-TAL“ nicht bereits am KVz, sondern setzt sich aus einem Kupferteil (zum Kunden hin) und einem Glasfaserteil (zum Netz hin) zusammen. Eine Abgrenzung der „hybriden TAL“ bei OPAL/ISIS gegenüber der „VDSL-TAL“ erscheint daher als sehr künstlich und auch rechtlich unscharf.

Zudem muss das Produkt funktional einer entbündelten TAL soweit wie möglich entsprechen, d.h. es muss dieselben Varianten und Möglichkeiten der Bündelung von Diensten ermöglichen, die einem Wettbewerber auch auf der Basis der voll entbündelten TAL möglich sind.

Die Zuordnung des VDSL-Zugangs am HVt zum Markt Nr.11 würde zudem die angesichts des fortgeschrittenen VDSL-Ausbaus der DTAG erforderliche schnelle Umsetzung eines Wettbewerberzugangs garantieren, da diese Lösung noch in der laufenden Marktanalyse berücksichtigt werden könnte, während zum Markt Nr.12 erst noch eine entsprechende Marktanalyse durchgeführt werden müsste. Schließlich würde eine Zuordnung des VDSL-Zugangs am HVt auch der höheren Wertschöpfung der alternativen Teilnehmernetzbetreiber gegenüber den bisher bekannten Formen eines „Bitstroms“ an bundesweit 73 Zugangspunkten, wie er bisher im Markt Nr.12 geregelt ist, gerecht. Eine Zuordnung des VDSL-Zugangs am HVt als „Bitstromzugang“ im Markt Nr.12 wäre daher aus der Sicht des BREKO nur die zweitbeste Lösung. Entscheidend ist allerdings, dass der entsprechende Zugang selbst schnell und befriedigend geregelt wird.

Schließlich ist klar zu stellen, dass ein Zugang zur „hybriden TAL“ bzw. ein „Bitstromzugang“ am HVt lediglich eine komplementäre Lösung zum Angebot eigener VDSL-Produkte der Wettbewerber darstellen kann, den entbündelten Zugang am HVt aber nicht substituieren kann.

Dies sieht die DTAG offenbar ähnlich, wenn sie in ihrer Stellungnahme zum Konsultationsentwurf der Marktanalyse zu Markt Nr.11 unter Punkt H Ziffer 5 (S.33) ausführt:

„Auch aus der Perspektive eines TAL-Nachfragers ist Bitstrom-Zugang kein Substitut zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung“

und weiter (S.34):

„Bitstrom bietet einem TAL-Nachfrager aus wirtschaftlichen und funktionalen Gründen keine Wechselmöglichkeit“.

III. Entwicklung des Anschlussnetzes der DTAG

Gegen Ende des Thesenpapiers setzt sich die Bundesnetzagentur mit möglichen Entwicklungen des Anschlussnetzes der DTAG als Folge des VDSL-Ausbaus auseinander. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, dass durch die Verlagerung der Vermittlungstechnik vom HVt zum KVz aus der Sicht der DTAG zahlreiche HVt-Standorte mittelfristig nicht mehr benötigt werden und daher wegfallen könnten. Wegen ihrer hohen Komplexität und den Auswirkungen auf das seit 1998 etablierte Geschäftsmodell alternativer Teilnehmernetzbetreiber, aber auch den Infrastrukturwettbewerb und die Investitionsbedingungen im Telekommunikationsmarkt insgesamt, muss diese Thematik unabhängig von laufenden Verfahren in einer breiten und wissenschaftlich begleiteten Diskussion mit den Marktteilnehmern erörtert werden. Voraussetzung für den Einstieg in eine solche Diskussion ist, dass die Deutsche Telekom AG zunächst die notwendige Transparenz gegenüber der Bundesnetzagentur und den Wettbewerbern schafft. In diesem Zusammenhang sind zunächst eine Menge Fragen zu klären, wobei der folgende Katalog nicht als abschließend zu verstehen ist:

1. Plant die DTAG überhaupt, vorhandene HVt abzubauen. Wenn ja, in welchem Umfang und mit welchen Zeitvorstellungen? Welche HVt konkret wären wann betroffen?
2. Welche Vorstellungen hat die DTAG ggf. hinsichtlich der Kostentragung für den Rückbau? An welchen Kosten der Carrier wird sich die DTAG beteiligen? Da es sich zivilrechtlich um eine Form der „Eigenbedarfskündigung“ handeln würde: sieht die DTAG eine in diesen Fällen übliche Ausgleichszahlung an die Wettbewerber vor?
3. Ist die DTAG grundsätzlich bereit, HVt auf Wunsch der Carrier (ggf. auch nur eines Carriers) bestehen zu lassen? Was würde dies aus der Sicht der DTAG hinsichtlich der Kosten bedeuten?
4. Würde die DTAG einem Wettbewerber ermöglichen, den HVt ggf. durch Einräumung eines Vorkaufsrechtes zu übernehmen?
5. Ist die DTAG bereit, in elektronischer Form vorab die genauen Netzangaben zu liefern, z.B. die Information, welche KVz von welchem HVt aus versorgt werden? Welche KVz sind bereits aufgerüstet und welche Gebäude können von welchem KVz aus versorgt werden?
6. Bleibt die Leerrohrverbindung bzw. die Glasfaserstrecke zwischen KVz und HVt im Falle eines Rückbaus des HVt bestehen? Wenn ja, in welcher Form kann eine Anbindung zum Backbone des Wettbewerbers am (ehemaligen) HVt-Standort erhalten bleiben, wenn der Kollokationsraum entfällt (z.B. über Outdoor-Boxen)?
7. Bleibt die Kupferinfrastruktur der DTAG parallel erhalten? Wie wird sichergestellt, dass ggf. das ankommende Signal des Wettbewerbers nicht durch das am KVz eingespeiste ADSL-/VDSL-Signal der DTAG gestört oder überlagert wird?

8. Wird die DTAG ein Moratorium akzeptieren, in welchem kein HVt zurückgebaut wird?
9. Welche Vorstellungen hat die DTAG bzgl. des Zugangs am KVz ? Ist die DTAG bereit, auch Zugang in ihren KVz in Form eines gesonderten Kollokationsfaches zu gewähren und bestehende VDSL-KVz notwendigenfalls zu erweitern ? In welcher Form werden die Wettbewerber in die Planung neu auszubauender VDSL-KVz einbezogen, um die erforderlichen Wettbewerberkapazitäten frühzeitig zu ermitteln ?
10. In welcher Form wird die DTAG einen „Bitstromzugang“ am HVt anbieten ? Würde dieser auf ATM-Basis oder auf Ethernetbasis realisiert ? Letzteres wäre für die Wettbewerber möglicherweise mit zusätzlichen Kosten verbunden.
11. Verfolgt die DTAG im Falle des Rückbaus von HVt eine offene Kommunikationsstrategie oder erfolgt ein Umbau „still und leise“ ?

Erst wenn die DTAG eine entsprechende Transparenz gegenüber der Bundesnetzagentur und den Carriern hergestellt hat, ist eine Meinungsbildung durch die Wettbewerber möglich und werden konkrete Forderungen formuliert werden können. Die dann zu führende Diskussion muss dabei „ergebnisoffen“ sein, und zwar nicht nur bezüglich des „wie“ einer möglichen Umstrukturierung des Anschlussnetzes, sondern auch im Hinblick auf das „ob“. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich nicht nur die DTAG möglicherweise auf verfassungsrechtlich geschützte Positionen berufen könnte, sondern auch die infrastrukturbasiert arbeitenden Wettbewerber, die seit 1998 über € 5 Mrd. in den Aufbau einer eigenen Infrastruktur und die Anbindung von HVt-Standorten investiert haben. Auch insoweit besteht selbstverständlich der grundgesetzliche Eigentumsschutz, der bei der Abwägung konkreter Maßnahmen durch die BNetzA zu berücksichtigen ist.

Zum anderen muss diese Diskussion wissenschaftlich begleitet werden. So ist die OPTA auch aufgrund verschiedener von ihr beauftragter Studien (u.a. durch Analysis) zu dem Ergebnis gekommen, das ein „subloop-unbundling“ und/oder ein „Bitstromzugang“ zur Zeit kein ausreichendes Substitut für den entbündelten Zugang am HVt ist und hat daraufhin zunächst ein Moratorium bzgl. der von KPN geplanten Schließung von HVt-Standorten beschlossen.

Die bereits etwas fortgeschrittenere Diskussion in den Niederlanden hat die hohe Komplexität der Thematik und die Notwendigkeit einer fundierten wissenschaftlichen Begleitung der Diskussion aufgezeigt. Dabei wäre es wünschenswert, wenn die ggf. gutachterlich zu behandelnden Fragestellungen von der Bundesnetzagentur zusammen mit den Marktteilnehmern erarbeitet würden.

Hierfür sowie zur vertieften Erörterung des im weiteren zu wählenden Verfahrens steht der BREKO auch jetzt schon gerne zur Verfügung. Eine vertiefte inhaltliche Erörterung der Thematik mit entsprechenden Forderungen des BREKO kann dagegen nur auf der Basis der zunächst seitens der DTAG herzustellenden Transparenz erfolgen. Dabei ist es Aufgabe der Bundesnetzagentur, ähnlich wie die OPTA in den Niederlanden, darauf zu achten, dass für die Dauer der Diskussion keine – später möglicherweise schwer zu korrigierenden Fakten – geschaffen

werden. Sollte die DTAG trotzdem, etwa durch die Schließung von HVt-Standorten, versuchen, Fakten zu schaffen, so sollte die BNetzA sie bereits jetzt darauf hinweisen, dass die DTAG aus einem solchen Verhalten resultierenden zusätzlichen Kosten für die Wiederherstellung des „status quo ante“ ausschließlich selbst zu tragen und ggf. auch weitergehende Schäden der Wettbewerber übernehmen muss.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Lüddemann
(Geschäftsführer)



Benedikt Kind
(Recht & Regulierung)

**STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN TELEKOM AG
ZUR ZUSÄTZLICHEN ANHÖRUNG TAL,
VERÖFFENTLICHUNG IM AMTSBLATT VOM
04.04.2007**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Amtsblatt vom 04.04.2007 haben Sie neben dem Konsultationsentwurf einer Marktanalyse für den Markt 11 ein gut zweiseitiges Papier veröffentlicht und um Stellungnahmen bis zum 04.05.2007 gebeten. Uns ist unklar, auf welcher Grundlage diese Anhörung erfolgt. Wir gehen davon aus, dass sie nicht Teil der Anhörung zur Marktanalyse des Marktes 11 ist. Wir nehmen daher in der gebotenen Kürze Stellung.

1. Sie beschreiben in dem ersten Teil des Anhörungstextes Szenarien für eine Marktentwicklung. Derzeit ist überhaupt nicht absehbar, ob sich der Markt in der Weise entwickeln wird, wie dies von Ihnen angenommen wird. Die Ausführungen basieren offenkundig nicht auf Fakten, die etwa im Rahmen einer Ermittlung der BNetzA erhoben wurden und haben rein spekulativen Charakter. Zunächst ist nicht klar, was mit der angedeuteten Entwicklung zu mehr Breitband gemeint ist. Noch in ihrem Beschluss BK 4a-06-006 /R hat die BNetzA folgendes zur Breitband-Marktentwicklung festgestellt:

„Soweit das BKartA in seiner Stellungnahme die Frage aufwirft, wann eine Bewertung der Austauschbarkeit von VDSL und anderen xDSL-Produkten möglich sei, ist anzumerken, dass aus Sicht der Bundesnetzagentur eine derartige Bewertung abschließend erst auf der Basis eines hinreichend gesicherten Erkenntnisstandes möglich ist. Zwar hat die Betroffene – worauf das BKartA zutreffend hinweist – mittlerweile in einigen Städten damit begonnen, VDSL-Infrastruktur zu errichten. Die Nachfrage nach entsprechenden Produkten ist derzeit aber noch so marginal, dass eine konkret ausgebildete Marktsituation noch nicht erkennbar ist.“

Dieser Beschluss ist am 07.03.2007 in Kraft getreten, insofern ist nicht ersichtlich, welche Entwicklung die BNetzA in ihrer Anhörung meint. Für die laufende Analyse des Marktes 11 kann diese Anhörung daher auch keine Bedeutung haben.

2. Der vorgeschlagene Bitstrom-Zugang am HVt würde nicht in den Markt 11 der Kommissionsempfehlung gehören. Auch die Bundesnetzagentur scheint in ihrer Stellungnahme davon auszugehen, dass ein solcher Bitstrom-Zugang nicht die Merkmale für die Einordnung in den Markt 11 erfüllen würde. Das wesentliche Charakteristikum des Marktes 11 ist die Entbündelung. Das von Ihnen in der Anhörung beschriebene Produkt ist aber ein gebündeltes. Gebündelte Produkte sind nur Teil des Marktes 11, wenn "unbestrittenermaßen, berechtigterweise und nur in Ausnahmefällen" der entbündelte Zugriff zum blanken Draht im Einzelfall unsinnig und daher sachlich nicht gerechtfertigt wäre" (geltende

Marktanalyse Markt 11, Seite 7). Es muss demnach ein Fall gegeben sein, in dem „die Beschaltung der Leitung unvermeidbar ist, um die Leitung in mehrere Kanäle zu teilen und so der jeweiligen TAE am Punkt des Zugangs durch den Wettbewerber (...) eine individualisierte Teilnehmeranschlussleitung zuweisen zu können“ (geltende Marktanalyse Markt 11, Seite 8). Bei einem Bitstrom-Zugang am HVt läge aber immer ein gebündeltes Produkt vor, das immer übertragungstechnische Eigenschaften aufweist, die gerade nicht Bestandteil der entbündelten TAL sind.

3. Ein Zugangsprodukt, das unter dem Stichwort "hybride TAL" auf die VDSL-Infrastruktur der Deutschen Telekom AG zugreift, wäre nach heutigem Stand jedoch gar nicht auferlegbar, da die Märkte, denen die VDSL-Infrastruktur zuzuordnen wäre, noch nicht ausgeprägt sind und somit als neu entstehende Märkte (emerging markets) noch nicht überprüft werden können.
4. Soweit ein solcher Markt sich derart weiterentwickelt, dass er analysiert werden könnte, stellt er a priori einen nach §§ 9a, 3 Nr. 12 b TKG nicht zu regulierenden neuen Markt dar. Die auf der Basis der VDSL-Infrastruktur angebotenen Dienste und Produkte unterscheiden sich nämlich von den bislang vorhandenen Diensten und Produkten hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, Reichweite, Verfügbarkeit für größere Benutzerkreise (Massenmarktfähigkeit), des Preises und der Qualität aus Sicht eines verständigen Nachfragers nicht nur unerheblich von den bisherigen Produkten.

**STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN TELEKOM AG
ZUM ENTWURF DER BNETZA VOM 04.04.2007,
ZUGANG ZUR TEILNEHMERANSCHLUSSLEITUNG,
MARKT NR. 11 DER EMPFEHLUNG 2003/311/EG**

Die folgende Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf den vorgelegten Entwurf der Marktanalyse. Zu der der Marktanalyse vorangestellten Anhörung wird gesondert Stellung genommen.

I. Management Summary

Im Folgenden nimmt die Deutsche Telekom zum Entwurf der Marktanalyse vom 04.04.2007 für den Markt 11 der aktuell gültigen EU-Märkteempfehlung Stellung.

Die Analyse der BNetzA kommt zu dem Schluss, dass die Deutsche Telekom auf dem Markt 11 als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht einzustufen sei. Aufgrund der im Folgenden dargestellten Punkte bedarf es jedoch einer Anpassung von Marktabgrenzung und –definition, die zugleich eine Neubewertung der Frage nach dem Vorliegen einer beträchtlichen Marktmacht erfordert.

OPAL/ISIS-Varianten können nicht dem Markt 11 zugeordnet werden

Der Zugang zu den gebündelten OPAL-ISIS-Varianten ist nicht als Teil des Marktes 11 einzustufen. Soweit die BNetzA selbst an der Zuordnung von OPAL/ISIS in den Markt 11 Zweifel äußert, sind diese zutreffend: Zwischen der kupferbasierten TAL und den OPAL/ISIS-Varianten besteht keine Angebotsumstellungsflexibilität. Wie die BNetzA zu Recht im Ergebnis feststellt, gibt es keine Anzeichen, dass Produktionskapazitäten, die für die Erstellung einer TAL auf Kupferbasis aufgewandt werden, für OPAL/ISIS eingesetzt werden. Die Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht sind für diesen Fall, eindeutig: Alle Substitutionskriterien müssen für einen gemeinsamen Markt sprechen. Ansonsten sind die in Frage stehenden Produkte nicht einem gemeinsamen Markt zuzuordnen:

„Produkte die nur in geringem Maß oder relativ austauschbar sind, gehören nicht demselben Markt an.“ (Ziffer 44 der Leitlinien)

Dies ist im vorliegenden Fall nachweisbar nicht erfüllt. Soweit die BNetzA argumentiert, dass eine fehlende Substitutionsbeziehung zwischen Produkten durch einen Verweis auf die Besonderheiten der nationalen Netztopologie geheilt werden kann, ist dies nach Auffassung der Deutschen Telekom nicht zulässig. Die Möglichkeit der Abweichung von der Leitlinie aufgrund von nationalen (Netz-) Besonderheiten lässt nicht zu, dass die Kriterien zur Marktabgrenzung relativiert werden.

Mit der Einbeziehung von gebündelten (d. h. inkl. Übertragungstechnik) OPAL/ISIS-Telefonanschlüssen am Hauptverteiler, die über eine Kombination von Kupfer- und Glasfaserleitung produziert werden, verlässt die BNetzA die von ihr ansonsten gestützte Marktdefinition „Zugang zur Kupferdoppelader“ zugunsten einer Definition „Zugang am Hauptverteiler“. Diese Abweichung ist auch nicht mit ihrer Ausgrenzung sonstiger alternativer Technologien wie rückkanalfähiges TV-Kabel vereinbar, über das auch gebündelte Zugangsvarianten angeboten werden könnten.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die OPAL/ISIS-Varianten nicht Bestandteil des Marktes 11 sind und ihr Einbezug auch nicht auf Basis einer „nationalen Besonderheit“ begründet werden kann.

TAL auf Glasfaserbasis ist nicht Teil des Marktes 11

Zu begrüßen ist, dass die BNetzA die TAL auf Basis von Glasfaser nicht dem Markt 11 zugeordnet hat. Zu Recht weist die BNetzA an dieser Stelle daraufhin, dass in Deutschland keine nationalen Besonderheiten vorliegen, die die Einbeziehung der Glasfaser-TAL in den Markt 11 rechtfertigen könnten, wie es inzwischen auch durch die Entscheidung des VG Köln vom 17.11.2005 (1K 2924/05) bestätigt wurde.

Beurteilung von Regulierungsbedürftigkeit und Marktmacht muss neu erfolgen.

Der Markt 11 stellt insoweit eine Besonderheit dar, dass alleiniger Gegenstand dieses „Marktes“ ein regulatorisch eingeführtes Produkt ist. Er stellt keine Telekommunikationsdienstleistung im engeren Sinne dar. Es handelt sich tatsächlich also um ein Remedy, das zu einem Markt erklärt wurde und in der Folge ausschließlich von dem regulierten Unternehmen bedient wird. Neben der Betrachtung alternativer Technologien schließt die BNetzA auch die Betrachtung eigenrealisierter – aber nicht vermarkteter – Kupferleitungen der Wettbewerber aus. Dies wiederum führt zur Feststellung hoher Marktanteile und darüber fast automatisch zur Feststellung von Regulierungsbedarf und Marktmacht. Letzteres wird wiederum zur Auferlegung der Zugangspflicht herangezogen und ruft so ein regulatorisches „Perpetuum Mobile“ hervor. Um dieses Phänomen aufzubrechen, müssen die auf der Ebene der Marktabgrenzung per Definition ausgeschlossenen Ausweichmöglichkeiten der Wettbewerber bei der Marktmachtprüfung berücksichtigt werden. Dies kann über das SMP-Kriterium der Nachfragemacht geschehen. Die am Zugang zur Kupferdoppelader interessierten Wettbewerber können zunehmend Druck auf die Vorleistungskonditionen ausüben, indem sie auf eine Eigenrealisierung inklusive alternativer Technologien wie drahtlose Teilnehmeranschlüsse, rückkanalfähige TV-Kabel oder Powerline ausweichen oder auszuweichen drohen.

Das Ergebnis der Marktanalyse bedarf daher einer Überprüfung. Auf der Basis des vorliegenden Entwurfs kann aus Sicht der Deutschen Telekom keine Feststellung von Regulierungsbedarf und beträchtlicher Marktmacht vorgenommen werden.

II. Markt der EU-Märkteempfehlung

A. Zur Marktabgrenzung und -definition

Der Marktabgrenzung sei vorangestellt, dass der Markt 11 in der aktuell gültigen Fassung der EU-Märkteempfehlung eine Besonderheit darstellt: Zwar gelten auch hier die Maßgaben der „Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste ((2002/C 165/03), im weiteren „Leitlinien“). Der Gegenstand dieses „Marktes“ ist jedoch ein durch Regulierung eingeführtes Produkt. Entsprechend eng ist auch die Marktabgrenzung und –definition.

Die Teilnehmeranschlussleitung soll den Anschlusswettbewerb im Endkundenmarkt fördern. Insbesondere in Deutschland hat sich vor allem seit 2004 mit der zunehmenden Durchsetzung von DSL im Massenmarkt der Erfolg dieser Maßnahme gezeigt. Aktuell vermietet die Deutsche Telekom ca. [...] TAL (inkl. Line Sharing; Stand 31.03.2007). Insgesamt haben [...] Unternehmen einen Vertrag über die Teilnehmeranschlussleitung mit der Deutschen Telekom abgeschlossen.

Die Deutsche Telekom soll – regulatorisch gewollt – möglichst viele TAL absetzen. Damit entwickelt sich langfristig allerdings ein „Markt“, auf dem die Deutsche Telekom – per Definition - immer marktmächtiger wird, je mehr TAL sie absetzt. Zwingende Folge ist die Perpetuierung der Feststellung von Marktmacht und der Regulierung.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass der Markt 11 nicht mit den gleichen Maßstäben bewertet werden kann wie andere Märkte der Empfehlung

1. Sachliche Marktabgrenzung

a. Zugang zur „hybriden TAL“ nicht Teil des Marktes 11

Der Einbezug der OPAL/ISIS Varianten, „Zugang zur hybriden TAL“, in den Markt 11 ist nicht sachgerecht (§. 28-30 des Entwurfs).

Bei der Untersuchung auf Basis der Leitlinien stellt die BNetzA fest, dass die Angebotsumstellungsflexibilität zwischen der kupferbasierten TAL und den OPAL/ISIS Varianten nicht gegeben ist. Ihrem Ergebnis nach gibt es keine Anzeichen, dass Produktionskapazitäten, die für die Erstellung einer TAL auf Kupferbasis aufgewandt werden, für OPAL/ISIS eingesetzt würden. Die Leitlinien sind für diesen Fall eindeutig. Die Ergebnisse der Untersuchung von Austauschbarkeit aus Nachfragersicht, Angebotsumstellungsflexibilität und Homogenität der Wettbewerbsbedingungen müssen alle für eine Substitution sprechen. Ansonsten sind die in Frage stehenden Produkte getrennten Märkten zuzuordnen:

„Produkte die nur in geringem Maß oder relativ austauschbar sind, gehören nicht demselben Markt an.“ (Ziffer 44)

Darauf hat die Deutsche Telekom bereits in der Vergangenheit hingewiesen. Die BNetzA umgeht nun aber die Leitlinien und verweist auf die Möglichkeit, dass sie

aufgrund der nationalen Netztopologie eine Abweichung von der Märkte-Empfehlung vornehmen kann. Soweit die BNetzA argumentiert, dass eine fehlende Substitutionsbeziehung zwischen Produkten durch einen Verweis auf die Besonderheiten der nationalen Netztopologie geheilt werden kann, ist dies nach Auffassung der Deutschen Telekom nicht zulässig. Die Möglichkeit der Abweichung von der Leitlinie aufgrund von nationalen (Netz-)Besonderheiten lässt nicht zu, dass die Kriterien zur Marktabgrenzung relativiert werden. Diese sprechen im vorliegenden Fall gerade nicht eindeutig für eine Substitutionsbeziehung zwischen den Produkten.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die OPAL/ISIS Varianten nicht Bestandteil des Marktes 11 sind und ihr Einbezug auch nicht auf Basis einer „nationalen Besonderheit“ begründet werden kann.

b. TAL auf Glasfaserbasis ist nicht Teil des Marktes 11

Zu begrüßen ist, dass die BNetzA die TAL auf Basis von Glasfaser nicht dem Markt 11 zugeordnet hat. Zu Recht weist die BNetzA an dieser Stelle noch einmal daraufhin, dass in Deutschland keine nationalen Besonderheiten vorliegen, die die Einbeziehung der Glasfaser-TAL in den Markt 11 rechtfertigen könnten, wie es inzwischen durch die Entscheidung des VG Köln vom 17.11.2005 (1K 2924/05) bestätigt wurde.

Dennoch war die erneute Untersuchung einer Substitutionsbeziehung aus Sicht der Deutschen Telekom überflüssig. Im Rahmen der noch gültigen Marktanalyse für den Markt 11 hatte die BNetzA bereits abschließend festgestellt, dass gemäß der Definition der EU-Kommission eine TAL, die ausschließlich über Glasfaser realisiert wird, nicht Teil des Marktes 11 sein kann.

2. Räumliche Marktabgrenzung

Der bundesweiten Abgrenzung ist grundsätzlich zuzustimmen.

3. Ergebnis Marktdefinition und Marktabgrenzung

Anders als in der durchgeführten Marktanalyse der BNetzA ist der Zugang zu gebündelten OPAL-ISIS-Varianten nicht Teil des Marktes 11.

B. Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG – Prüfung des „Drei-Kriterien-Test“

Wie schon in vorangegangenen Stellungnahmen zu den Marktanalysen der BNetzA festgestellt, bedarf der „Drei-Kriterien-Test“ aufgrund seiner Bedeutung einer ausführlicheren Prüfung und klaren Subsumtion unter jedes Kriterium. Auch wenn man dem „Drei-Kriterien-Test“ nur den Charakter einer Vorabprüfung zuordnen will, darf dies nicht dazu führen, dass die Wettbewerbsbedingungen durchgehend abhängig von der Frage nach den Marktanteilen untersucht werden. Nach dem Verständnis der Leitlinien der Deutschen Telekom erfordert die Prüfung der Kriterien gerade eine über die Betrachtung von Marktanteilen hinausgehende Prüfung.

C. Prüfung der Existenz von beträchtlicher Marktmacht

Der Markt 11 stellt eine Besonderheit dar, da alleiniger Gegenstand dieses „Marktes“ ein regulatorisch eingeführtes Produkt ist. Er stellt keine Telekommunikationsdienstleistung im engeren Sinne dar. Es handelt sich tatsächlich also um ein Remedy, das zu einem Markt erklärt wurde und in der Folge ausschließlich von dem regulierten Unternehmen bedient wird. Neben der Betrachtung alternativer Technologien schließt die BNetzA auch die Betrachtung eigenrealisierter – aber nicht vermarkteter – Kupferleitungen der Wettbewerber aus. Dies wiederum führt zur Feststellung hoher Marktanteile und darüber fast automatisch zur Feststellung von Regulierungsbedarf und Marktmacht. Letzteres wird wiederum zur Feststellung der Zugangspflicht herangezogen und ruft so ein regulatorisches „Perpetuum Mobile“ hervor. Um dieses Phänomen aufzubrechen, müssen die auf der Ebene der Marktabgrenzung per Definition ausgeschlossenen Ausweichmöglichkeiten der Wettbewerber bei der Marktmachtprüfung berücksichtigt werden. Dies kann über das SMP-Kriterium der Nachfragemacht geschehen. Die am Zugang zur Kupferdoppelader interessierten Wettbewerber können zunehmend Druck auf die Vorleistungskonditionen ausüben, indem sie auf eine Eigenrealisierung inklusive alternativer Technologien wie drahtlose Teilnehmeranschlüsse, rückkanalfähige TV-Kabel oder Powerline ausweichen oder auszuweichen drohen.

Die Wettbewerber erzeugen mit tatsächlich oder potenziell eigenrealisierten Zugängen auf Kupferbasis und alternativen Zugangstechnologien wie z.B. rückkanalfähiges TV-Kabel im Sinne einer „Make or Buy“-Entscheidung eine Nachfragemacht, die disziplinierend auf die TAL-Angebotskonditionen wirken. So betreibt z. B. die NetCologne neben einem kupferbasierten Netz auf Basis der TAL der Deutschen Telekom auch ein Breitbandkabelnetz mit Endkundenanschlüssen. Über das Produkt „Multikabel“ werden Endkunden Breitbandinternet- und Telefoniedienste parallel zu den kupferbasierten Produkten angeboten.

Die Vorgehensweise der BNetzA bei der Bestimmung von Marktmacht führt dazu, dass selbst wenn mehrere, gleichgroße Netze alternativer Anbieter existierten, dies für die Frage der Marktmacht der Deutschen Telekom irrelevant wäre. Es muss beachtet werden, dass alternative Anbieter wenig Anreiz zum Angebot von Teilnehmeranschlussleitungen im Wholesale haben, sondern höherwertige echte Telekommunikationsleistungen vermarkten wollen. Dies wird aber durch die Ausblendung von Eigenrealisierung bei der Frage nach der Marktmacht auf dem Markt 11 nicht berücksichtigt. Der Einbezug dieser Eigenerstellung hat aber zwangsläufig Auswirkungen auch auf die Feststellung von Marktmacht.

Auch der Verweis auf den Entwurf der neuen EU-Märkteempfehlung vom 28.06.2006 rechtfertigt nicht das Ergebnis, dass alternative Zugangstechnologien nicht berücksichtigt werden dürften: Die EU-Kommission begründet auf S.29ff des Dokuments lediglich, dass sie der Ansicht ist, dass der Markt 11 Teil der EU-Märkteempfehlung auch in Zukunft bleiben solle, weil alternative Technologien noch nicht in einem vergleichbaren Umfang zur TAL zur Verfügung stehen. Allerdings wird gerade nicht ausgeführt, dass alternative Technologien deshalb keine Berücksichtigung finden dürfen.

Wireless Local Loop, Broadband Wireless Access und Powerline-Systeme stellen zwar heute noch keine flächendeckende Alternative dar. „Fehlende Relevanz“ kann aber – gerade mit Blick auf eine „vorausschauende Marktanalyse“ – keine Begründung sein, diese Alternativen pauschal auszublenden. Selbst wenn alternative Zugangstechnologien in der Praxis derzeit von der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung dominiert werden sollten, ist nicht zu verkennen, dass diese in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben. Dies stellt selbst die BNetzA fest und weist in ihrem Jahresbericht 2006 für das vergangene Jahr 490.000 Breitbandanschlüsse auf Basis von Kabelfernsehtnetzen aus. Dieses Angebot wird ergänzt um über 60.000 Breitbandanschlüsse, die auf Basis von Satellit und Powerline realisiert wurden. Betreiber von Kabelfernsehtnetzen sind im Begriff, ihr Kerngeschäft mehr und mehr auf Sprachtelefonie und Breitband-Internet auszudehnen. Die Schaffung eines rückkanalfähigen und um Frequenzspektrum erweiterten Kabelnetzes ist die Voraussetzung dafür gewesen und wird auch zukünftig Grundlage und Notwendigkeit zugleich sein für die Generierung weiterer Kundenmasse. So hat sich die Zahl der Breitbandanschlüsse auf Basis von Kabel-TV-Netzen gegenüber 2005 sogar mehr als verdoppelt.¹ Nach eigenen Angaben erreicht z.B. alleine Kabel Deutschland mit ihrem aufgerüsteten bidirektionalen Kabel-TV-Netz 8,5 Mio. Haushalte.² Nach Einschätzung der BNetzA könnten deutschlandweit bis Ende 2007 sogar etwa 45% aller erschließbaren Haushalte internet- und telefoniefähig sein.³ Nicht zuletzt auch wegen der sinkenden Bedeutung der NE-3 und NE-4-Trennung als ein Hemmnis für eine zügigere Marktdurchdringung ist nicht ausgeschlossen, dass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzt.

Die Sicherung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte im Telekommunikationsbereich ist oberstes Ziel der Regulierung. Nachhaltiger Wettbewerb wird vorrangig durch den Aufbau alternativer Infrastrukturen zu erreichen sein, insbesondere im Falle dieses Marktes. Alternative Teilnehmer- und Kabelnetzbetreiber beginnen derzeit mit dem Ausbau eigener physikalischer Infrastrukturen auch im Teilnehmeranschlussbereich. Des Weiteren müssen WiMAX-Frequenzinhaber bis 2011 mindestens 25 % der ersteigerten Gebiete mit WiMAX versorgt haben.

Im Dezember 2006 wurden in Deutschland die WiMAX-Frequenzen im Frequenzbereich 3,5 GHz versteigert. Das hiermit eine neue Dimension des Wettbewerbs über alternative Infrastrukturen angestoßen wurde, zeigt die Aussage von BNetzA-Präsident Kurth in einer Presseerklärung: "Mit drei bundesweiten neuen Anbietern von funkgestützten Breitbanddiensten wird diese Versorgung in der Fläche Deutschlands deutlich verbessert werden können. Damit wird der Wettbewerb auch bei diesen innovativen Technologien von Anfang an gewährleistet und der intermodale Wettbewerb zum DSL-Markt wird eröffnet. Die Chance, jetzt Kunden insbesondere in den Regionen zu gewinnen, die keine Festnetzbreitbandversorgung haben, sollten die erfolgreichen Bieter rasch nutzen".⁴ Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass bereits Entwicklungen angestoßen sind, die auf alternativen Infrastrukturen zu Nachfragemacht in Markt 11 führen.

¹ Für Ende 2005 weist die BNetzA in ihrem Jahresbericht desselben Jahres 240.000 Kunden aus, deren Breitbandanschlüsse auf Basis von Kabel-TV-Netzen realisiert wurden.

² Quelle: Kabel Deutschland, Unternehmenspräsentation, Februar 2007.

³ Quelle: BNetzA, Jahresbericht 2005, S. 17.

⁴ BNetzA: Pressemitteilung vom 15. Dezember 2006.

Diese Entwicklungen werden zulasten einer statischen Marktanalyse weitgehend ignoriert. Gerade mit Blick auf die genannten Zuwachsraten hätten sie sachgerechterweise einbezogen werden müssen.

1. Marktanteile

Wie bereits ausgeführt, stellt der Markt 11 eine Besonderheit dar, da alleiniger Gegenstand dieses „Marktes“ ein regulatorisch eingeführtes Produkt ist. Daher ist die Feststellung hoher Marktanteile des regulierten Unternehmens eine natürliche Folge und für die Marktmachtprüfung zu relativieren. Die weiteren SMP-Kriterien haben also vorliegend eine besonders hohe Bedeutung.

2. Weitere Kriterien

a) Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen

Die Ausführungen zu diesem Punkt werden nur eingeschränkt geteilt. Die BNetzA geht davon aus, dass es für die Frage nach der Finanzkraft darauf ankäme, wie groß der Abstand zwischen den Marktanteilen der Deutschen Telekom und ihrem Wettbewerbern sei. Sie geht davon aus, dass „überragender Finanzkraft“ notwendig wäre, um die Marktanteilsabstände aufzuholen. Auf diese Betrachtung kann es nicht ankommen.

Selbst wenn dieser Aspekt für die hier durchgeführte Analyse der Finanzkraft als zulässig anerkannt würde, ist auf folgendes hinzuweisen:

- Das Unternehmen Arcor ist eine Tochtergesellschaft des Unternehmens Vodafone, das über zahlreiche Mobilfunknetze in verschiedenen Ländern verfügt.
- Das Unternehmen HanseNet ist eine Tochtergesellschaft der Telekom Italia, das in seinem heimischen Markt Italien über ein vergleichbares Netz wie die Deutsche Telekom in Deutschland verfügt.
- Das Unternehmen Telefonica Deutschland ist eine Tochtergesellschaft der Telefonica, das in seinem heimischen Markt Spanien und verschiedenen südamerikanischen Ländern über vergleichbare Netze wie die Deutsche Telekom in Deutschland verfügt.

Insgesamt gibt es daher mindestens drei Unternehmen mit jeweils vergleichbarer, wenn nicht gar international größerer Bedeutung, Netzinfrastruktur und Finanzkraft als die Deutsche Telekom. Daher ist das Kriterium hier nicht als „eher neutral“, sondern „neutral“ zu klassifizieren.

b) Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse: Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur

Hinsichtlich der Frage der Expansionshemmnisse und Marktzutrittsschranken sei auch an dieser Stelle auf das Ausweichen der Wettbewerber auf die Eigenrealisierung verwiesen, die im Markt 11 aufgrund seiner bereits dargestellten Besonderheit bei der Marktmachtprüfung zwingend zu berücksichtigen ist, um einem regulatorischen „Perpetuum Mobile“ vorzubeugen. Auch hier ist wieder das Breitbandkabel, das zunehmend an Bedeutung gewinnt zu nennen. Zwar ist durch

die fehlende Rückkanalfähigkeit die Entwicklung zunächst etwas langsamer verlaufen. Mittlerweile ist mit fast einer halben Millionen Anschlüsse jedoch eine Basis erreicht, die für den Geltungsbereich der anstehenden Marktanalyse absehbar Bedeutung gewinnen wird. Diese Entwicklung negiert die Eigenschaft des Teilnehmernetzes der Deutschen Telekom als „nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur“, denn Breitbandkabel ist nahezu flächendeckend im Anschlussbereich verfügbar. Die Herstellung der Rückkanalfähigkeit ist weit fortgeschritten, so dass hieraus auch keine (dauerhaften) Marktzutrittsschranken oder Expansionshemmnisse erwachsen.

c) Vertikale Integration

Hier ist anzumerken, dass die größten Wettbewerber der Deutschen Telekom (vgl. II.C.2.a)), ebenfalls Teil vertikal integrierter Konzerne sind, die auf ihren Heimatmärkten nach Auffassung der jeweils zuständigen Regulierungsbehörden auch deshalb über Marktmacht verfügen und entsprechend reguliert werden. Sie sind daher in der Lage, über ihre deutschen Unternehmensteile ausgleichenden Druck aufzubauen. Dies gilt insbesondere, da der Deutschen Telekom nicht ein einzelner, sondern mindestens drei Unternehmen von bedeutender Größe (vgl. Abschnitt II.C.2.a)) im deutschen Markt gegenüberstehen. Der vertikale Charakter der Deutsche Telekom AG kann demzufolge kein wesentliches Kriterium für eine marktmächtige Stellung sein

d) Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Die BNetzA stellt in diesem Abschnitt ausschließlich darauf ab, dass es an Wechselmöglichkeiten für Wettbewerber fehle. Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz. Wettbewerber können bereits dadurch Druck und somit eine Nachfragemacht ausüben, in dem sie auf eigene Infrastruktur ausweichen. In diesem Falle weichen sie nicht auf einen anderen Anbieter im Markt aus, sondern fragen die betreffende Leistung gar nicht mehr nach. Für das marktmächtige Unternehmen bedeutet dies einen dauerhaften, irreversiblen Ausfall an Absätzen und Umsätzen. Insofern hätten eigenrealisierte Zugänge auf Kupferbasis, aber auch auf Basis alternativer Zugangstechnologien wie z.B. das Breitbandkabel im Markt 11 betrachtet werden müssen. Dass es zu kurz greift, diese Alternativen als „wirtschaftlich nicht durchführbar und auch nicht sinnvoll“ zu charakterisieren (S. 47 des Entwurfs), zeigt bspw. das Geschäftsmodell einer NetCologne, die neben einem „klassischen“ kupferbasierten Netz unter dem Produktnamen „Multikabel“ eigenrealisierte Produkte auf Breitbandkabelbasis vertreibt. So erübrigt sich die externe Nachfrage durch eine „Eigenrealisierung“ im Sinne einer „Make or Buy“-Entscheidung. Wie bereits oben ausführlicher unter C. dargestellt, schließt die BNetzA diesen Faktor unzulässigerweise in ihrer Prüfung aus

5. Ergebnis

Das Ergebnis der beträchtlichen Marktmacht bedarf einer erneuten Überprüfung. Um eine Perpetuierung von Marktmacht auszuschließen hätten mit Blick auf die Zuwachsraten bei alternativen Anschlüssen diese alternativen Zugangstechnologien bei der Beurteilung der Marktmacht mit einbezogen werden müssen.

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Verbands für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V. (DVPT) zur Anhörung der Bundesnetzagentur zum Thema TAL und Glasfaser

Der DVPT begrüßt die Absicht der Bundesnetzagentur, eine Verfügung zu erlassen, die es den Konkurrenten der Deutschen Telekom AG (DTAG) ermöglicht, auf das sich derzeit im Ausbau befindliche Glasfasernetz der DTAG zugreifen zu können. Denn aus der Sicht der Verbraucher ist es unerlässlich, dass von Seiten des Regulierers darauf geachtet wird, dass der Wettbewerb unter den Telekommunikationsdiensteanbietern weiter vorangetrieben wird, um die positiven Effekte eines nachhaltigen und wirksamen Wettbewerbs nutzen zu können. Gerade der Bereich der Breitbandversorgung der Bevölkerung birgt Möglichkeiten und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung.

Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt werden, dass die Wettbewerber der DTAG sowohl Zugang zu der Glasfaserstrecke – sei es als Zugriff auf die Leerrohre, sei es als Zugriff auf die DTAG-Glasfaser – zwischen den ca. 8.000 Hauptverteilern und den ca. 300.000 Kabelverzweigern bekommen, als auch den Zugang zu den Kabelverzweigern an sich. Letztere Forderung hat nicht nur einen regulatorischen, sondern auch einen städtebaulichen Hintergrund: Es ist in der Mehrzahl der Fälle zu erwarten, dass es weder die rechtlichen Vorgaben der Städte noch die bereits artikulierten Proteste der Bürger zulassen, dass weitere Kabelverzweiger in Form großer Kästen durch die DTAG-Konkurrenten aufgestellt werden dürfen.

Insofern darf der Incumbent keine Vorteile aus der aus Monopolzeiten stammenden Infrastruktur ziehen. Da in den zu beurteilenden Fällen die Möglichkeit der Nutzung vorhandener Strukturen auf einem natürlichen Monopol beruht, ist es aus regulatorischer Sicht angezeigt, den Wettbewerbern zu akzeptablen Kosten den zeitgleichen Zugang zu den Leistungen dieses Marktes zu gewähren.

Manfred Rühl, Vorstand DVPT

Deutscher Verband
für Post, Informations-
technologie und
Telekommunikation e.V.

Hauptgeschäftsstelle:
Aliceplatz 10
63065 Offenbach

Tel. 069 829722-0
Fax 069 829722-26

Hauptstadtanschrift:
Holländerstraße 38
13407 Berlin

Tel. 030 43207979
Fax 030 43207980

E-Mail: kontakt@dvpt.de
Internet: www.dvpt.de

11. MAI. 2007 18:15

NR. 011 3.17



Vorab per Email: TAL-Anhoerung@bnetza.de

EWE TEL GmbH · Postfach 25 09 · 26015 Oldenburg

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbah-
nen
Dienststelle 116 b
Postfach 8001
53113 Bonn

EWE TEL GmbH
Cloppenburg Straße 310
26133 Oldenburg
www.ewetel.de

Kontakt: Matthias Büning
Telefon: 0441 8000-3800
Telefax: 0441 8000-3899
E-Mail: matthias.buening@ewetel.de

Datum: 11. Mai 2007

„Chapeau“-Papier, Amtsblatt-Mitteilung Nr. 214/2007
Enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse - geschwärzte Fassung

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Begleitpapier zum Entwurf der Marktanalyse zu Markt 11 („Chapeau“, Amtsblatt-Mitteilung Nr. 214/2007) stellen Sie verschiedene Thesen zur künftigen Regulierung des Anschlussnetzes auf. Unter anderem sprechen Sie einen möglichen Rückbau von Hauptverteilern durch die Deutsche Telekom AG an. Sie fordern dabei die betroffenen Unternehmen auf, bis zum 04.05.2007 Stellung zu nehmen und erklären, dass weitere Stellungnahmen nach diesem Zeitpunkt keine Berücksichtigung finden werden. Zunächst möchten wir uns für die telefonisch gewährte Fristverlängerung bis zum 11.05.2007 bedanken.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die BNetzA die Initiative ergriffen und eine Diskussion über einen möglichen HVt-Rückbau angestoßen hat. Da ein Rückbau die bisherigen und künftigen Investitionen in Anbindungen der HVt an unser Netz in Frage stellt, hätten wir erwartet, dass unser Vertragspartner DTAG uns über entsprechende Überlegungen unverzüglich informiert. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, [REDACTED]

[REDACTED]. Eine solche Information wäre auch wegen der bisherigen Ankündigungen, dass beim VDSL-Ausbau die bestehenden Kupferadern zwischen HVt und KVz nicht entfernt werden, zu erwarten gewesen. Die DTAG hat uns über die ihrerseits geplanten Maßnahmen aber bisher nicht in Kenntnis gesetzt.

Gleichzeitig möchten wir darauf hinweisen, dass die kurze Frist in keinem Verhältnis zu Bedeutung und Auswirkungen der in dem Papier angedeuteten Entwicklung eines HVt-Rückbaus steht. Eine angemessene Bewertung dieses Themas ist innerhalb des gewährten Zeitraums von ca. fünf Wochen nicht möglich. Dies gilt umso mehr, als derzeit kaum Informationen hierüber vorliegen. Für uns ist nicht verlässlich erkennbar, in wie weit seitens DTAG eine Änderung der HVt-Standorte beabsichtigt ist.

Wir bitten Sie deshalb zunächst, auch in formeller Hinsicht deutlich zu machen, dass die Ausschlussfrist nicht aufrechterhalten wird. Das gilt auch für bereits seit längerem diskutierten Zugangsvarianten für VDSL (Bitstream Access am HVt / hybride TAL / Zugang zu Leerrohr, Glasfaser und Wellenlänge). Die Bewertung der Zugangsvarianten hängt stark von der technischen, zeitlichen und regionalen Ausgestaltung eines etwaigen HVt-Rückbaus ab.

Geschäftsführer: Hans-Joachim Iken,
Dirk Thole, Jürgen Wehland
Aufsichtsratsvorsitzende:
Helke Harms

Gerichtsstand:
Oldenburg HRB 3723
Steuernr. 23/04/200/00822
USt-ID Nr.: DE 154286855

Sitz der Gesellschaft:
Cloppenburg Str. 310
26133 Oldenburg

Bankverbindungen:
Oldenburgische Landesbank AG BLZ 280 200 50 Kto-Nr. 142 990 4460
Landessparkasse zu Oldenburg BLZ 280 501 00 Kto-Nr. 000-495 498
Volksbank Oldenburg BLZ 280 518 22 Kto-Nr. 3 028 883 100

11.MAI.2007 16:15

NR. 011 2.0

... Seite 3 von 3 zum Schreiben vom 11.05.2007

Ausgangspunkt sind die Planungen der DTAG, soweit sie HVt betreffen und soweit sie mögliche künftige Zugangsvarianten beeinflussen, insbesondere

- o Geplanter zeitlicher Ablauf
- o Geplante räumliche Ausdehnung
- o Geplanter technische Ausgestaltung, insbesondere:
 - Verlauf der Glasfaserleitung, die die Kupferadern ersetzt über den bisherigen HVt-Standort?
 - Nach Aufgabe eines HVt verbleibende Infrastruktur (Erdschacht, Outdoorschrank, Leerrohre, Kupfer- und Glasfaserleitungen zum KVz, Ersatz der KVz durch andere DSLAM-Standorte)
 - Zugangsmöglichkeiten am bisherigen HVt-Standort

Die Information insbesondere zum zeitlichen Ablauf ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil bereits erste Maßnahmen der DTAG zu nicht mehr korrigierbaren Festlegungen führen können. Die Informationen dürfen nicht auf bereits von Wettbewerben genutzte HVt beschränkt werden, da Pläne zur Erschließung weiterer HVt von möglichen Rückbauabsichten abhängig sind.

Weitere Informationen sind zu den finanziellen Auswirkungen erforderlich.

Sobald die Informationen vorliegen, kann die erforderliche umfassende Bewertung erfolgen. Wir sind bereit, die anstehende Diskussion konstruktiv mit zu gestalten.

Für Rückfragen stehen wir gern jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH


i.V. Matthias Büning


i.A. Almut Scholz

Geschäftsführer Hans-Joachim Iken,
Dirk Thole, Jürgen Wehlend
Aufsichtsratsvorsitzender
Heiko Harms

Geschäftsstand:
Odenburg HRB 3723
Steuernr. 23/64/200/00622
USt-ID Nr.: DE 184288998

Sitz der Gesellschaft:
Cuppenburger Str. 210
26133 Odenburg

Bankverbindungen:
Odenburgische Landesbank AG BLZ 280 200 50 Kto-Nr. 142 990 4400
Landessparkasse zu Odenburg BLZ 280 801 00 Kto-Nr. 000-438 438
Volksbank Odenburg BLZ 280 618 22 Kto-Nr. 3 020 888 100

Per E-Mail: TAL.Anhoerung@bnetza.de
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahn
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

freenet Cityline GmbH

Hamburger Chaussee 2-4
24114 Kiel
Fabian Rungs
Konzernrechtsabteilung

Tel.: +49(0)4331 69-28 57
Fax: +49(0)4331 69-33 17
E-Mail: f.rungs@mobilcom.de

Datum
3. Mai 2007

Unser Zeichen (bitte stets angeben) : 00262/2007 / Ru RA

Ihr Zeichen: BK 1-06/003

Fragestellungen („Chapeau“) im Zusammenhang mit der Definition und Analyse des Marktes 11

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden nehmen wir in vorbezeichneter Angelegenheit zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen Stellung.

Nach dem von Ihnen skizzierten Auf- und Umbau des Teilnehmeranschlussnetzes fragen Sie sich grundsätzlich, in wieweit die Unternehmen darauf angewiesen sein sollen, eigene Telekommunikationsinfrastruktur zu betreiben. Dies gilt auch in den Gebieten, in denen bisher ein regulierter Zugang zu dieser Infrastruktur der DT AG bestand.

Nach Ansicht der freenet kann es nicht Aufgabe der Regulierung sein, darüber zu entscheiden, ob ein eher infrastrukturbasiertes Geschäftsmodell besser geeignet ist die Bedürfnisse der Endkunden und die Forderung des Gesetzes nach Wettbewerb zu befriedigen oder ein nicht infrastrukturbasiertes Modell. Wenn dem aber so ist, so muss die Regulierung dafür Sorge tragen, dass alle am Markt vertretenen Geschäftsmodelle ein adäquates breitbandiges Vorprodukt erhalten. Für die hier aufgeworfenen Fragen bedeutet das, dass sowohl in Markt 11, als auch in Markt 12 der Zugang zu einem breitbandigen Vorprodukt enthalten sein muss.

Daraus folgt für die Regulierungsverfügung im Markt 11, dass neben den entbündelten Zugängen auch ein gebündelter Zugang zur „breitbandigen hybriden TAL“ angeordnet werden sollte, also zu einer TAL, die neben der Kupferdoppelader und der Glasfaser auch die Nutzung der DTAG DSLAM beinhaltet.

Dieser Forderung steht auch nicht entgegen, dass neben den reinen Leitungen auch die Nutzung vermittelnder Technik in der „breitbandigen hybriden TAL“ enthalten wäre. Der geplante Aus- und Umbau des Teilnehmeranschlussnetzes mit dem Ziel hoher Übertragungsraten ist insbesondere gekennzeichnet durch den Austausch von Kupfer-

durch Glasfaserleitungen auf der Strecke zwischen Hauptverteiler (HVt) und Kabelverzweiger (KVz) sowie dem Einsatz eines DSLAM im KVz an der Verbindungsstelle von Kupfer- und Glasfaserleitungen. Hieraus folgt entgegen den Ausführungen der Bundesnetzagentur nicht zwingend, dass das Teilnehmeranschlussnetz auch am KVz endet und so der Zugang am HVt nur zu einem gebündelten Produkt, welches auch von Markt 12 (Breitbandzugang für Großkunden) umfasst sein könnte, führt.

Denn der Einsatzort eines DSLAM kann nicht für den Abschlusspunkt eines Teilnehmeranschlussnetzes entscheidend sein. Einer Marktdefinition und -analyse unterfallen allein die Verbindungsleitungen unter Ausschluss der Übertragungs- und Vermittlungstechnik. Die Übertragungs- und Vermittlungstechnik kann nur als Annex zur Regulierung der Telekommunikationsleitungen Erwähnung finden.

Darüber hinaus ist bereits in der Vergangenheit der Zugang zu einem gebündelten Produkt der hybriden TAL dem Markt 11 zugeordnet worden. In der Regulierungsverfügung vom 20.04.2005 wurde der Betroffenen auferlegt, den gebündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss in Form der Kupferdoppelader einschließlich der Varianten OPAL/ISIS am HVt zu gewähren. Die Varianten OPAL/ISIS bestehen aus einer Glasfaserleitung am HVt, welche noch vor der Teilnehmerabschlusseinheit in eine Kupferleitung übergehen. Sie sind daher mit einer hybriden TAL im Rahmen des Ausbaus von VDSL vergleichbar. Bei den Varianten OPAL/ISIS ist die Verbindungsstelle von Kupfer- und Glasfaserleitung ebenfalls nicht als Abschlusspunkt des Teilnehmeranschlussnetzes betrachtet worden.

In dieser den Markt 11 betreffenden Regulierungsverfügung wurde den Unternehmen der Zugang zu einem gebündeltem Produkt gewährt. Dies geschah unter der Berücksichtigung, dass Markt 11 grundsätzlich nur den Zugang zu entbündelten Produkten gewährt und unter der Bedingung, dass ein vollständig entbündelter Zugang nicht möglich ist. Es ist nicht ersichtlich, warum entsprechende Regelungen nicht auch für den geplanten Ausbau des Teilnehmeranschlussnetzes mit hoher Übertragungskapazität Anwendung finden könnten. Dies gilt vor allem wegen des Grundsatzes der technologieutralen Regulierung.

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur eine möglicherweise entstehende „Regulierungslücke“ verhindern will. Ziel muss es sein, weiterhin auf der Ebene der HVt Zugang zu den KVz oder entsprechenden aggregierenden Netzknoten, die den Verkehr mehrerer DSLAMs zusammenführen, zu ermöglichen.

Für die Wettbewerber, die nicht infrastrukturbasiert am Markt tätig sind, muss dann darüber hinaus Bitstream Access im Markt 12 angeordnet werden. Dieser Zugang muss – insoweit verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Marktanalyse von Markt 12 – in der Variante „Stand Alone“ und ohne Bandbreitenbeschränkung bundesweit verfügbar sein. Anders lässt sich die Stärkung des Wettbewerbs und eine Erhöhung der Breitbandpenetration in Deutschland nicht erreichen, insbesondere, da ein flächende-

ckender Ausbau der infrastrukturbasierten Wettbewerber noch lange auf sich warten lassen wird.

Dabei weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass bei Umsetzung dieser Vorschläge eine Übergabe des Bitstream am HVt nicht sinnvoll und kontraproduktiv ist. Die Wettbewerber, die mit eigener Infrastruktur die HVt erschlossen haben, erhalten über die oben geschilderte „breitbandige hybride TAL“ ein Vorleistungsprodukt, dass sie am HVt oder am KVz übergeben bekommen. Für die nicht infrastrukturbasierten Wettbewerber hingegen wäre eine Übergabe am HVt nicht akzeptabel, weil sie so gezwungen wären die HVt-Ebene zu erschließen. Die mit diesem dann nochmals verteuerten Vorprodukt zu gestaltenden Endkundenprodukte wären am Markt nicht wettbewerbsfähig. Die Übergabe des IP-Bitstrom muss daher – wie auch beim ATM Bitrom – auf Ebene der Breitband-POPs erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

Rungs
freenet Cityline GmbH

„Chapeau“ im Zusammenhang mit der nationalen Konsultation Markt 11

- Stellungnahme der Plusnet GmbH & Co. KG -

Die Plusnet GmbH & Co. KG („Plusnet“) nimmt im Folgenden Stellung zu den von der BNetzA im Zusammenhang mit der nationalen Konsultation zu Markt 11 veröffentlichten Vorstellungen und Fragen über die regulatorischen Auswirkungen und Notwendigkeiten im Zusammenhang mit Strukturänderungen in den Telekommunikationsanschlusnetzen. Die Plusnet unterstützt dabei die vom Branchenverband VATM vorgetragenen Forderungen in vollem Umfang, da sie eine präzise Zusammenstellung der notwendigen Zugangsleistungen darstellen, die für eine Fortführung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs unerlässlich sind.

Ergänzend und unterstützend möchten wir zu den folgenden Punkten vortragen:

1. Allgemeines

Die Plusnet begrüßt grundsätzlich die Tatsache, dass sich die BNetzA nunmehr mit den Auswirkungen der technologischen Entwicklungen im Bereich NGAN beschäftigt. Es ist nur zu bedauern, dass die öffentliche Beschäftigung mit diesem überaus wichtigen Thema im Rahmen eines 2-seitigen Chapeau und unter dem Zeitdruck der erneuerten Regulierungsverfügung zu Markt 11 stattfindet, und nicht mit einem angemessenen Vorlauf vor der notwendigen Erneuerung begonnen wurde. Die Plusnet hat daher die nach ihrer Ansicht im Markt 11 zu verankernden Lösungselemente für das im „Chapeau“ diskutierte Szenario bereits in ihre Kommentierung dieses Entwurfes aufgenommen. Nach Ansicht der Plusnet müssen diese Lösungen bereits jetzt implementiert werden, da die negativen Auswirkungen der Netzveränderungen auch und gerade dann bereits Wirkung zeigen, bevor das vom Chapeau exklusiv diskutierte Szenario eines Abbaus des Kupfers zwischen HVt und KVz Wirklichkeit wird. Unsere Stellungnahme zur Regulierungsverfügung Markt 11 beziehen wir daher hier ausdrücklich ein.

Die Sachstandsbeschreibungen der BNetzA können grundsätzlich als zutreffend bezeichnet werden, leider bringen Sie aber auch keine neuen Erkenntnisse über den Umfang, die Realisierung und den Zeitplan des von der Deutschen Telekom AG beabsichtigten Um- bzw. Rückbaus der Anschlussnetze.

Daher möchten wir ausdrücklich den VATM in seiner Forderung nach Transparenz unterstützen. Ohne die vorherige Beantwortung der in der Stellungnahme des VATM gestellten Fragen können die durch massive asymmetrische Informationsverteilung benachteiligten Wettbewerber keine Eingrenzung der notwendigen Optionen vornehmen. Zudem ist es so, dass die verschiedenen regulatorischen Verpflichtungen unterschiedliche Zeitpunkte haben, zu denen sie effektiv werden (z.B. Berücksichtigung von Wettbewerbernachfrage bei KVz-Neubauten; Line Card Access nach Installation mandantenfähiger DSLAM) bzw. zu denen ihre Effektivität nachlässt (z.B. Breitband-HYAS und Bitstream am HVt, wenn HVts aufgelöst und nicht verlegt werden).

Aus Sicht der Plusnet muss die Bundesnetzagentur der DTAG abverlangen – wie es auch das erklärte Ziel der OPTA in den Niederlanden ist - eine vollwertige Alternative zu LLU in NGAN bereitstellen. Im Gegensatz zu den Niederlanden, wo dieser Prozess transparent und gesteuert abläuft, muss sich die Bundesnetzagentur – auch bedingt durch die herrschende Intransparenz der Pläne der DTAG - auf einen Mix aus verschiedenen Netzstrukturen

einzustellen, die alle zur gleichen Zeit im Netz der Deutschen Telekom AG vorhanden sein können. Schon von daher ist es um so wichtiger, die notwendigen Zugangsleistungen schon heute – im Bereich paralleler Netze zu implementieren. Hierdurch ist auch der bereits aktuell zu beobachtende Wettbewerbsnachteil alternativer Anbieter beim Zugang zu VDSL und allgemein zu den „Outdoor-DSLAM“ Lösungen der DTAG zu adressieren.

Nach Auffassung der Plusnet sollte die BNetzA frühzeitig und noch im heutigen „Parallelstadium“ ein Moratorium hinsichtlich des Abbau von HVt und der verlegten Infrastruktur zwischen HVt und KVz erlassen, bis die beschriebenen adäquaten Lösungswege identifiziert und rechtssicher sind. Dabei ist eine Vorlaufzeit angepasst an die getätigten Investitionen der Wettbewerber zu berücksichtigen. Ein solches Moratorium kann mit einem Anreiz für die Deutsche Telekom darstellen, freiwillig gleichwertige Zugangsprodukte anzubieten bzw. die aktuell gegebene Win-Win-Situation im Rahmen eines gemeinsamen Ausbaus zu nutzen.

2. Ausgangslage

Die Plusnet betreibt und erweitert – wie andere Unternehmen - immer noch ein großes LLU-basiertes Anschlussnetz und wird eine Netzabdeckung von über 50% der Haushalte erreichen. Sie verfügt daher über ausreichende Informationen über die Herausforderungen und Kosten von kollokationsbasierten Netzen. Nach Auffassung der Plusnet konnte der – im europäischen Vergleich – erfolgreiche Ausbau der Nutzung entbundelter TAL eintreten, da räumliche Kapazitäten an den HVt zur Aufstellung und zum individuellen Betrieb von standardisierten Ausrüstungen (DSLAM, ONU) der Wettbewerber v.a. durch die Digitalisierung der Vermittlung vorhanden waren. In vielen Fällen bedurfte es daher keiner Ausbaupflicht gegenüber der Deutschen Telekom AG, um einen innovationsschaffenden Zugang (Aufstellung von DSLAM) für die Wettbewerber zu erreichen. Trotz der an den HVt gerade städtischer Räume adressierbaren hohen Kundenzahl hätte Fernkollokation oder auch eine hochbauliche Erweiterung (Anbau) der Gebäude der Deutschen Telekom AG durch die erhöhten Kosten zu wesentlich geringerer Flächendeckung und höheren Kosten für den Verbraucher geführt. Selbst am HVt ist es heute so, dass bei nicht vorhandenen Flächen andere Lösungen als die physikalische Kollokation mehrheitlich nicht zum Tragen kommt, da selbst bei der hohen Kundenzahl am HVt andere Lösungen ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind.

Am KVz stellt sich die Situation nun so dar, wie sie am HVt gewesen wäre, wenn die Deutsche Telekom AG ausschließlich für ihren eigenen Bedarf effizient geplante Gebäude genutzt hätte. Zusätzlich ist das adressierbare Kundenpotential um Größenordnungen geringer als am HVt. Nach Auffassung der Plusnet ist es auf mittlere Sicht volks- und betriebswirtschaftlich zu überdenken, ob der Ansatz „Kolloaktion weiterer DSLAM im KVz“ auch in diesem Szenario die optimale regulatorische Strategie darstellt, um zu erträglichen volkswirtschaftlichen Kosten ein Höchstmaß an Innovationsfähigkeit und Wettbewerb zu gewährleisten. Auf der aktuellen Veranstaltung des Münchner Kreises in Brüssel¹ wurde von mehreren Referenten bzw. Teilnehmern die Fixierung auf reine Investitionssummen als Erfolgsparameter der Regulierung zu Recht kritisiert. Bei reduzierter Betrachtung ergibt sich für die beiden Modelle folgendes Bild:

¹ „Die Effektivität der Telekommunikationsregulierung in Europa – Befunde und Perspektiven“

Kollokation	Vorhandene Kapazität	Kundenpotential	Volkswirtschaftliches Verhältnis Innovative Investition zu Bauinvestition (Duplizierung)	Ergebnis (nach 9 Jahren)
HVt	+	+	+	< 35% aller HVt
KVz	-	-	-	?

Durch die unten beschriebene technologische Entwicklung hin zum flexibilisierten Einsatz von Line Cards kann sich diese abstrakte Prognose für die KVz stark verändern. Denn die mangelnde bzw. zu schaffende räumliche und technische Kapazität wird durch den Einsatz von Line Card Access nicht länger benötigt. Die durch die Entbündelung nutzbaren Größenvorteile erstrecken sich somit auf die bauliche Infrastruktur wie auch auf die für Innovation und Differenzierung nicht länger relevante technische Infrastruktur (z.B. Rangierverteiler, DSLAM). Damit werden die negativen Einflüsse des geringen Kundenpotentials verringert. Auch aus wettbewerbspolitischer wie volkswirtschaftlicher Sicht verbessert sich das Verhältnis von gewünschter zu notwendiger Investition sehr positiv. Daher ist zu erwarten, dass mit Line Card Access ein wesentlich höherer Anteil der KVz mit alternativer Infrastruktur erreicht werden wird. Da allerdings auch bei Line Card Access die Anbindungskosten je potentiellm Kunden deutlich höher liegen werden als beim heutigen LLU, wird dessen Abdeckung nicht erreicht werden, so dass weiterhin Bitstream Access am HVt (oder äquivalentem Knotenpunkt) erforderlich sein wird.

3. Line Card Access

Nach Ansicht der Plusnet sollte die Bundesnetzagentur dem sog. Line Card Access als infrastrukturbasierten Zugangsmodell verstärkte Aufmerksamkeit zukommen lassen. In einer Grobdarstellung setzt sich ein „Line Card Access“-basiertes Zugangsmodell aus den folgenden Komponenten zusammen:

- KVz-TAL
- Anteilige Nutzung von KVz-Services (z.B. DSLAM, automatischer Rangierverteiler, RLT, Stromversorgung)
- Zum DSLAM kompatible Line Card des Zugangsnachfragers, mit der QoS-oder/und Leistungsdifferenzierung ermöglicht wird.
- Dark Fiber oder im Leerrohr der DTAG verlegte eigene Glasfaser an separatem Anschluss des DSLAM.
Alternativ: VLAN-Schnittstelle inkl. Transport im Konzentrationsnetz der DTAG.

Soll das heute technologisch durch die Verschiebung von Innovation und Differenzierung vom DSLAM auf die Line Cards mögliche Line Card Access eingeführt werden, so ist die Deutsche Telekom durch geeignete Mittel anzuhalten, bei Ihrer Beschaffung zukünftig nur noch mandantenfähige DSLAM zu berücksichtigen. Sofern die Deutsche Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen die damit auch für sie selbst nützlichen Vorteile erhöhter Flexibilität nicht nutzt, wären eventuelle Mehrkosten angemessen zu verteilen.

Im Zusammenspiel mit Bitstromzugang am HVt (oder Äquivalent) verhindert der Line Card Access eine Regulierungslücke auf der Entwicklung zu höheren Wertschöpfungsstufen. Die Erfahrungen von OPTA aus der Analysis-Studie wie auch aus dem eher wettbewerbstheoretischen Papier „Is two enough?“ zeigen, dass einerseits die Kollokation am KVz keine vollwertige flächendeckende Alternative zur entbündelten TAL am HVt darstellt und weiterhin eine duopolitische Struktur (DTAG + Kabelnetze) keine wettbewerbpolitisch wünschenswerte Alternative darstellt. Die Erfahrungen aus den USA mit steigenden Breitbandpreisen bei unterdurchschnittlicher Produktleistungsfähigkeit belegen dies zusätzlich.

4. Bitstromzugang

Die Plusnet schließt sich dem Vortrag und den Anforderungen des VATM vollumfänglich an. Ein Bitstromzugang auf Basis Ethernet am Hauptverteiler oder Äquivalent ist eine notwendige und gegenüber den Zugängen zum KVz gleichrangige Zugangsmaßnahme, die von der Bundesnetzagentur schnellst möglichst aufzulegen ist. Nach Auffassung der Plusnet bietet die aktuelle Marktanalyse der BNetzA zu Markt 12 eine hinreichende Basis für die Ergänzung der Regulierungsverfügung zu Markt 12 um die Variante eines Ethernet-Bitstromzugangs zur KVz-basierten DSL-Infrastruktur am HVt (oder äquivalentem Knotenpunkt).

Die Auferlegung des Bitstromzugangs am HVt sollte auf Basis von Ethernet als „VLAN“ erfolgen. Wie sich schon aus dem freiwilligen Angebot der niederländischen KPN für einen ethernet-basierten Bitstrom ergibt, können zur Realisierung unterschiedlicher Übergabequalitäten an einem Übergabepunkt mehrere VLAN (mit unterschiedlicher Qualität wie „Best Effort“ oder „Premium“) übergeben werden. Diese ermöglichen es dem Zugangsnachfrager, sein eigenes Angebot gegenüber dem Endkunden sowohl kosten- als auch leistungsmäßig (z.B. VoB oder IPTV) zu differenzieren. Technische Restriktionen hinsichtlich der nachfragegerechten Umsetzung sind nicht zu erwarten, wie das freiwillige BSA-Angebot der KPN belegt.

Der Zugangspunkt für diese Vorleistungen ist primär am HVt zu sehen, da sich hier die Zugangsnachfrager mit ihrer Infrastruktur befinden. Verschiedene Faktoren können jedoch dazu führen, dass äquivalente Zugangspunkte gefunden werden müssen. So können einerseits eine kurzfristig geplante Verlegung oder Verschmelzung des HVt sowie ein Abbau dazu führen, dass der Zugang an diesem Punkt nicht effektiv ist. Andererseits ist es möglich, dass die Deutsche Telekom ein weniger technisch regulatorisch optimiertes Netz aufgebaut und daher in Teilen zumindest den ersten Konzentrationspunkt (Ethernet-Switch) nach den KVz-DSLAM nicht am HVt, sondern an einer anderen Lokation errichtet hat. Dann wäre ein Bitstromzugang am HVt mangels technischen Zugangs sehr erschwert und müsste an diesen Standort verlagert werden. Um abzuschätzen, welche Dimensionen diese Optimierung bereits angenommen hat bzw. nach den Plänen der Deutschen Telekom überhaupt annehmen soll, sind Bundesnetzagentur und Wettbewerber auf Informationen durch die Deutsche Telekom AG angewiesen. Ein per se diskriminierungsfrei handelndes Unternehmen (u.a. Openreach) würde diese Informationen im übrigen freiwillig zur Verfügung stellen.

5. Strukturelle oder Funktionale Separierung

Nach Auffassung der Plusnet ist eine Separierung des reinen Anschlussnetzes ohne aktive Komponenten eine realistische Möglichkeit, einerseits die regulatorische Eindringtiefe zu verringern und gleichzeitig andererseits Diskriminierungen und duplizierende Infrastrukturinvestitionen zu verringern. Insofern erscheint uns erforderlich, die von der Bundesnetzagentur öffentlich immer wieder vorgetragene ablehnende Haltung im Grundsatz zu überdenken. Schließlich bietet dieses Modell eine Reihe klarer und dauerhafter Vorteile, die bei einer langfristig am Wohl des Verbrauchers orientierten Regulierungspolitik nicht außer Acht gelassen werden sollten und nachfolgend umrissen werden.

So ist zum einen die notwendige Schaffung einer vollwertigen Alternative zur Entbündelung am HVt voraussichtlich mit einer höheren Eingriffstiefe (z.B. Ausbaupflichtung; Transparenz) verbunden, als sie heute – leider – praktiziert wird. Auch ist – aufgrund der öffentlich noch vertretenen Position der Deutschen Telekom AG – eine für alle Marktbeteiligten (Deutsche Telekom AG, Wettbewerber, Verbraucher) positive Win-Win-Situation des gemeinsamen Ausbaus nicht gegeben. Eine funktional bzw. strukturell separierte Gesellschaft hätte diese Probleme nicht, da sie mit einem diskriminierungsfreien Ausbau ihren Umsatz bei geringen Zusatzkosten erhöhen könnte.

Weiterhin ist in der aktuellen vertikal integrierten Unternehmensstruktur mit erheblichen Widerständen der Deutschen Telekom AG gegen weitere Eingriffe zu rechnen, was die Wahrscheinlichkeit einer vollwertigen Lösung für Wettbewerbsprobleme in der Transformation zum NGAN verringert.

Gerade mit einer strukturellen Separierung lassen sich jedoch diese Punkte aus dem Weg räumen:

- Die Deutsche Telekom AG wird nicht mit weiteren Auflagen belastet; viele bestehende Auflagen, die der Erzielung von diskriminierungsfreier Behandlung dienen, können abgeschafft werden.
- Die Deutsche Telekom AG kann neue Netze (z.B. WIMAX), die nicht durch Infrastruktur aus Monopolzeiten belastet sind (wie es bei VDSL der Fall ist), ohne Gefahr von regulatorischen Eingriffen auf- und ausbauen. Damit wird einer aktuellen Forderung der DTAG umfassend Rechnung getragen.
- Die Zugangsregulierung wird vereinfacht, da nur noch ein Interesse des regulierten Unternehmens an möglichst hohen Preisen besteht, eine strategisch motivierte Konditionendiskriminierung jedoch aufgrund der transparenteren Strukturen wesentlich leichter verhindert wird.
- Preiswerte Technologien zur Schaffung einer ubiquitären Glasfaserinfrastruktur im Anschlussbereich, z.B. durch das Kabel-X-Verfahren, sind aus anreiztechnischen und prozesstechnischen Gründen nur von einem unabhängigen Unternehmen optimal zu meistern.

Das britische Openreach-Modell stellt hinsichtlich der angestrebten Zielsetzungen vor allem in Fragen der nichtdiskriminierenden Behandlung und der Transparenz sicherlich schon eine wesentliche Verbesserung gegenüber der aktuellen Regulierungspraxis in Deutschland dar. Auch wenn Openreach und das Anschlussnetz weiterhin Elemente von BT bleiben, ist durch die Handlungsanweisungen und auch das – teilweise von Wettbewerbern stammende – Management gewährleistet, dass eine Gleichbehandlung zwischen BT Retail und Wholesale sowie den Wettbewerbern erfolgt. So wurde es z.B. gegen Ende 2006 für Openreach

notwendig, ein für alle Nutzer mögliches sog. „Express-Anschaltungsprodukt“ zu entwickeln, um dem historisch gewachsenen Bedarf von BT Retail Genüge zu tun. Im integrierten Szenario war diese Bevorzugung von BT Retail im Endkundenwettbewerb wg. mangelnder Transparenz möglich, mit Openreach ist sie es nicht mehr. In Deutschland ist eine solche Ungleichbehandlung ebenfalls zu vermuten, weitere Ungleichbehandlungen wurden vom Top-Management der Deutschen Telekom AG öffentlich angekündigt. Diese möchten zukünftig ihren Endkunden die Produkte innerhalb von 2 Arbeitstagen zur Verfügung stellen, während Wettbewerber lt. Standardangebot auf eine reale Frist von 7 Werktagen verwiesen werden. Ein Openreach-Modell würde mit diesen Diskriminierungen grundlegend ohne Verhaltensregulierung aufräumen.

Gerade mit einer strukturellen Separierung wird zudem auch die dynamische Effizienz hinsichtlich der eingesetzten Medien gefördert. Besonders bei kostengünstigen Techniken wie dem Kabel-X-Verfahren kommt der Charakter der Essential Facility des Anschlussnetzes auch für neue Medien wie FTTH klar heraus. Investitionen in Übertragungsmedien wie Kupfer- oder Glasanschlussleitungen unterliegen hinsichtlich Risiken und Refinanzierungszeiträumen wesentlich anderen Gesetzen als Investitionen in aktive Technik zur Nutzung dieser Medien, weshalb eine strukturelle Trennung zu bevorzugen ist.

- Marktanalyse und Marktdefinition Markt 11 -
Stellungnahme der Plusnet GmbH & Co. KG

Die Plusnet GmbH & Co. KG („Plusnet“) nimmt im Folgenden zum Entwurf der Marktanalyse und Marktdefinition des Marktes 11 Stellung, welcher von der Bundesnetzagentur mit Fristsetzung 04. Mai 2007 zur nationalen Kommentierung im Amtsblatt vom 4. April 2007 Mitteilungs-Nr. 214 veröffentlicht wurde. Die Stellungnahme der Plusnet wird von beiden Anteilseignern (QSC AG und Communication Services Tele2 GmbH) geteilt und vollumfänglich unterstützt. Diese beiden Unternehmen verzichten daher auf eigene Stellungnahmen.

Allgemeines

Die Plusnet GmbH & Co. KG findet bis auf die unten näher erläuterten Erweiterungen die Herleitung und die Ergebnissen der Marktdefinition und Marktanalyse der Präsidentenkammer hinreichend nachvollziehbar, plausibel und begründet. Der Markt 11 ist eines der Kernstücke einer notwendigen Zugangsregulierung, um infrastrukturbasierten Wettbewerb im Festnetz zu schaffen und zu stärken.

Der Markt 11 beschreibt genau die Zugangsmöglichkeiten, welche eine volkswirtschaftliche optimale Abwägung zwischen notwendigen (doppelten) Infrastrukturinvestitionen auf der einen und Innovationsmöglichkeiten auf der anderen Seite erlauben. Der Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung (egal ob Kupfer oder Glas) erlaubt nach Stand der Technik ohne wesentliche - volkswirtschaftlich bedenkliche - Doppelinvestitionen in „dumme“ Infrastruktur (Hochbau, Tiefbau, Verlegung) eine große Gestaltungsfreiheit und damit Innovationsmöglichkeit, gerade bei der Bereitstellung breitbandiger Anschlüsse. Man könnte den Zugang am HVT aufgrund dieser Gestaltungsfreiheit mithin als einen volkswirtschaftlich sinnvollen „Innovationspunkt“ bezeichnen. Ohne die von Wettbewerbern in der Vergangenheit angekündigten oder bereits realisierten DSL-Angebote wäre das marktbeherrschende Unternehmen nicht zu einer Marktdurchdringungskampagne mit Kampfpreisen gezwungen worden. Ohne den Wettbewerbersausbau mit ADSL 2+ wäre es nicht zu dem frontal gegen die Wettbewerberinfrastruktur gerichteten VDSL-Ausbau der Deutschen Telekom AG gekommen. Der Zugang am HVT stellte daher bislang das volkswirtschaftliche Optimum aus „Kosten des Wettbewerbs“ (in Form von Verdoppelung von Infrastruktur) vs. „Erträge des Wettbewerbs“ (gerade in Form von technischen Innovationen, neuen Leistungsmodellen und natürlich Preissenkungen) dar.

Mit der vom marktbeherrschenden Unternehmen durchgeführten Verlagerung intelligenter Technik (= DSLAM) näher zum Kunden, d.h. an die Peripherie des Netzes (KVz, ggf. Keller) verändern sich schrittweise auch die volkswirtschaftlich optimalen Einsatzpunkte für Wettbewerbsangebote. Dabei sind mehrere unterschiedlich wirkende Einflussgrößen zu berücksichtigen:

a) Nachfrageergänzung

Durch das VDSL-basierte Angebot des marktbeherrschenden Unternehmens können sich die Bedürfnisse mancher Kunden (aktuelle oder potentielle Kunden der Wettbewerber) verändern, so dass sie aus technischen Gründen mit einer entbündelten Kupfer-TAL vom HVT aus nicht mehr befriedigt werden können.

b) Ausdifferenzierung der „Innovationspunkte“

Die technische Entwicklung sowohl in den Anschluss- als auch den Konzentrationskomponenten schreitet fort. Dabei ist festzustellen, dass die Möglichkeit zur Erstellung eines differenzierten (innovativen) Angebots sicher von der Plattform des DSLAM aus scherenförmig auseinander entwickelt. Zum einen kann ein Teil der Differenzierungsfähigkeit heute auf höheren Netzebenen durchgeführt werden, so dass eine Übergabe bereits konzentrierten Verkehrs ausreichend ist. Auf der anderen Seite ist es für eine preisliche und technische Differenzierung auf der Anschlussebene auch zukünftig immer noch vorteilhaft, Zugang zu einer entbündelten Anschlussleitung zu bekommen (Glas oder Kupfer). Gerade im Bereich Kupfer ist jedoch zu beobachten, dass zukünftig die innovationsdefinierenden Faktoren stärker in die einzelnen Line Cards des jeweiligen DSLAM wandern (können). Somit wäre für einen Wettbewerber die Aufstellung eines komplett eigenen DSLAM (einschließlich eigener Fläche, Stromversorgung, RLT, Übergabeverteiler, Zugang zu Rangierverteiler) nicht mehr notwendig, um eine signifikante Differenzierungs- und damit Innovationsfähigkeit zu erhalten.

c) Physikalische Veränderungen im Netz des marktbeherrschenden Unternehmens

Je größer die Breitbandanschlusskapazitäten des marktbeherrschenden Unternehmens auf der Ebene der KVz werden, umso größer ist der ökonomische Anreiz, die Ebene der HVT aufzulösen. Dabei kann dieses Phänomen verschiedene Formen annehmen:

- Zusammenlegung von HVTs ohne Beeinträchtigung der verlegten Kupferleitungen. Hierbei werden die am aufzulösenden HVT ankommenden Kupferhauptkabel bis zum aufnehmenden HVT verlängert. Für die schmalbandigen Dienste des marktbeherrschenden Unternehmens bedeutet dies keine Beeinträchtigung, wohl aber für die breitbandigen Dienste der Wettbewerber am aufzulösenden HVT. Durch die Verlängerung der Kupferleitungen verschlechtert sich die Dienstqualität bei den betroffenen Endkunden ggf. signifikant. Die breitbandigen Dienste des marktbeherrschenden Unternehmens werden dagegen am KVz erbracht und erleiden keine Beeinträchtigung.
- Sequentielle Auflösung von HVT, wenn Kapazität zu Erbringung aller breitbandigen Dienste am KVz vorhanden und regulatorisch kein Nutzen einer weiteren Bereitstellung des Kupfers zum HVT erkennbar. Solange es für das marktbeherrschende Unternehmen möglich ist, effektiven Zugang zum erweiterten Netz (KVz-Ebene) durch ein Festhalten an der Kupferinfrastruktur zwischen HVT und KVz zu verhindern, stellt die Erhaltung dieser Infrastruktur aus Sicht des marktbeherrschenden Unternehmens einen positiven Wert dar. Dies ist gerade dann der Fall, wenn die auf HVT-Ebene erzeugbaren Produkte mit einer entbündelten Kupfer-TAL aus Marketinggründen nicht mehr voll wettbewerbsfähig sein sollten. Werden trotz weiter bestehender Parallelinfrastruktur von der BNetzA effektive Zugangsprodukte (breitbandige Hybride TAL, Zugang zur entbündelten Gf, Line Card Access, Kollokation im KVz) zum erweiterten Netz angeordnet, so geht der „Wettbewerbsverhinderungsvorteil“ dieser Infrastruktur für das marktbeherrschende Unternehmen gegen Null und ein Abbau wird wegen der dagegen stehenden Kosteneinsparungen sinnvoll.

Egal welche Form diese Veränderungen im tatsächlichen Netz des marktbeherrschenden Unternehmens annehmen, sie sind für das Unternehmen, welches den entbündelten Zugang

zur TAL am HVT nachfragt, mit dem heutigen Portfolio an Zugangsprodukten mit massiven negativen Auswirkungen verbunden.

Aus den oben dargelegten Überlegungen ergibt sich zwingend, dass die Präsidentenkammer bereits in der aktuellen Marktdefinition und –analyse diese Veränderungen vorwärtsgerichtet antizipieren und Vorkehrungen treffen muss, auch wenn Intensität und Zeitpfad dieser Veränderungen noch nicht exakt feststehen. Auf die Veränderungen muss sowohl im Rahmen der Marktdefinition und –analyse als auch im Rahmen der darauf aufbauenden Regulierungsverfügung reagiert werden. Die aktuelle Marktsituation verlangt einerseits eine Beibehaltung des effektiven Zugangs zu den bislang ausschlaggebenden Innovationspunkten (v.a. HVT-TAL). Andererseits müssen die neuen sich differenzierenden Innovationspunkte ebenfalls berücksichtigt werden. Dies geschieht zum einen durch die Aufnahme sowohl des entbündelten Zugangs zur Glasfaser als auch des gebündelten Zugangs zu breitbandigen hybriden TAL am HVT in die Marktdefinition und –analyse. Der regulatorisch sinnvolle Innovationspunkt „Entbündelung im Anschlussnetz“ kann effektiver im Rahmen der zu treffenden Maßnahmen zugänglich gemacht werden. In unserer parallelen Stellungnahme zum Entwurf der Regulierungsverfügung wird darauf näher eingegangen.

Entbündelter Zugang zur Glasfaser

Die Plusnet spricht sich entschieden dafür aus, den entbündelten Zugang zur Glasfaser-TAL wieder in die Marktanalyse mit aufzunehmen. Zur Begründung machen wir uns u.a. die Stellungnahme der QSC AG zu den Entwürfen der Marktanalyse Markt 11 (aus 2004/2005) zu Eigen. An der geschilderten Situation hat sich insofern nichts geändert, als dass weiterhin eine steigende Nachfrage nach entbündelten Glasfaser-TAL besteht. Zur Zeit findet diese vornehmlich im Bereich der Anbindung größerer Geschäftskunden statt. Wie das Beispiel Japan jedoch eindrucksvoll zeigt, ist eine Zugangsverpflichtung zur entbündelten Glasfaseranschlussleitung (bei entsprechend unterstützender Entgeltregulierung) in der Lage, die Investitionen des marktbeherrschenden Unternehmens in diese Anlusstechnologie zu fördern. Insofern besteht die begründete Erwartung, dass von der Wiederaufnahme des Zugangs zur entbündelten Glasfaser neben der schon bestehenden Nachfrage zusätzliche Dynamik im Hinblick auf FTTH-Investitionen des marktbeherrschenden Unternehmens ausgelöst wird.

Die Bundesnetzagentur würde mit einem solchen Schritt zudem nur vorübergehend der zu beobachtenden europäischen Entwicklung vorgreifen. Während die Europäische Kommission in der Frühzeit des neuen Rechtsrahmens einer Einbeziehung der Glasfaser in Markt 11 zumindest insofern kritisch gegenüber zu stehen schien, als dass sich die Marktdefinition in der Märkteempfehlung auf metallische Leiter bezog, so zeigten sowohl die Kommentierungen der Kommission zum damaligen Entwurf der Bundesnetzagentur als auch die aktuellen Entwürfe für die neue Märkteempfehlung eine technologieneutralere Positionierung. Es wäre schlichtweg unverständlich, wenn die Bundesnetzagentur nunmehr ihre damalige – ausschließlich auf Basis der Kommissionsempfehlung getroffene – Entscheidung fortschreiben würde, obwohl sie die Zeichen der Zeit bereits 1998 richtig erkannt hatte und nunmehr auch die Kommission sich dieser Meinung annähert.

Gebündelter Zugang zur hybriden breitbandigen TAL am HVT

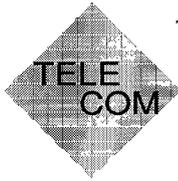
Nach Auffassung der Plusnet ist der gebündelte Zugang zur breitbandigen hybriden TAL („Breitband HYTAS“) in der Marktdefinition und –analyse des Marktes 11 zu berücksichtigen.

Dabei ist es unerheblich, dass dieses Produkt noch nicht existiert. In einem fiktiven Wettbewerbsszenario mit Wettbewerb auf der KVz-Ebene und Nachfragern am Standort HVT würde ein solches Produkt am Standort des HVT (Schnittstelle VLAN) angeboten werden. Dies ist realistisch, da die Anzahl der Nachfrager mit eigener Infrastruktur zum HVT ceteris paribus wesentlich größer ist als die Anzahl der Unternehmen mit Infrastruktur bis zur KVz-Ebene. Unter Wettbewerbsbedingungen entsteht dann ein „Wholesalewettbewerb“ um die am HVT erreichbaren Nachfrager (Netzbetreiber).

Die Breitband-HYTAS ist dem Markt 11 zuzurechnen, da sie ein Substitut zu den auf der KVz-TAL basierenden Zugangsvarianten darstellt. Ähnlich wie die bereits aufgenommene schmalbandige HYTAS könnte sie theoretisch durch die Kombination „Kollokation am oder im KVz + KVz-TAL“ ersetzt werden; Änderungen der relativen Preise dieser Zugangsmöglichkeiten würden korrespondierende Mengenänderungen zeigen.

Der Breitbandzugang für Großkunden (Markt 12), der am ersten Konzentrationspunkt des Konzentratornetzes des marktbeherrschenden Unternehmens möglich wäre, stellt sich derzeit nicht als ausreichendes Substitut dar. Zum einen ist nicht sichergestellt, dass in jedem Fall dieser erste Konzentrationspunkt am Standort eines HVT zu finden ist. Es existieren Anhaltspunkte, dass dies vom marktbeherrschenden Unternehmen so bei den bisherigen Netzerweiterungen nicht realisiert wurde. Durch das damit gegebene räumliche Auseinanderfallen ist eine Substitution erschwert. Zum anderen begrenzt die derzeitige Marktdefinition und –analyse des Marktes 12 möglicherweise die Leistungsfähigkeit der darüber erhältlichen Zugangsprodukte. Darauf deuten sowohl die Formulierungen der Marktanalyse wie auch aktuelle Äußerungen des Präsidenten der BNetzA hin. Auch daher ist ein Bitstromzugang, selbst wenn er am HVT verfügbar wäre, kein enges Substitut zur Breitband-HYTAS.

Die Breitband-HYTAS ist daher in die Marktdefinition und –analyse aufzunehmen.



TELECOM e.V.

Verband der Anwender
geschäftlicher Telekommunikation

Overath, den
28.04.2007

**Stellungnahme zum
Entwurf einer Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Marktes Nr. 11
(Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs)
zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband und
Sprachdiensten)**

(Mitteilung Nr.214/ 2007 aus Amtsblatt Nr. 7 vom 04.04.2007)

Der Telecom e.V. ist der Verband der großen geschäftlichen Anwender von Telekommunikation. Unsere Mitglieder gehen nicht der Telekommunikation als Geschäftszweck an sich nach, sondern die Telekommunikation dient unseren Mitgliedern als wesentliches Mittel der Unterstützung und Verbesserung von Geschäftsprozessen, auch im Zusammenhang mit Kunden und Lieferanten. Wir wollen damit die Wettbewerbsfähigkeit von geschäftlichen Telekommunikationsanwendern in ihren Branchen und Märkten optimieren. Die Telekommunikation, und dabei mit stark wachsender Bedeutung die Kommunikation über IP-Protokolle, ist wesentliches Nervensystem unserer Unternehmen und Organisationen, ohne die ein geordneter Geschäftsablauf nicht möglich wäre.

Insofern haben wir ein vitales Interesse an einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt in der Telekommunikation mit leistungsfähigen Angeboten nicht nur in Ballungsgebieten, sondern auch in der Fläche. Hierzu zählt insbesondere auch der Wettbewerb im Teilnehmeranschlussbereich.

Unsere Auffassung zur Regulierung des Teilnehmeranschlussmarktes (Markt 11 der EU-Empfehlung) haben wir bereits in unserer Kommentierung vom 08.09.2004 zum Entwurf einer „Marktdefinition und Marktanalyse des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung“ (RegTP Amtsblatt 16, Mtlg. 245 vom 11.08.2004) ausführlich erläutert. An dieser hat sich grundsätzlich nichts geändert. Wir fügen diese der Einfachheit halber hier als Anhang bei. Zudem verweisen wir bezüglich konkreter Regulierungsmaßnahmen auf unsere gleichzeitig abgegebene separate Stellungnahme zum Entwurf einer Regulierungsverordnung (vgl. Mittlg. 223/ 2007 Amtsbl. 7).

Glasfasern zum Endteilnehmer gehören mit zur regulierten TAL

Grundsätzlich stimmen wir mit der vorgeschlagenen Marktdefinition, die sich nicht viel von der aus dem Jahr 2004 unterscheidet, überein. Aber nach wie vor kritisieren wir, dass die Teilnehmeranschlussleitung aus Glasfaser im definierten Markt nicht mehr enthalten ist. Aus der Abgrenzung des Marktes 11 durch die Kommission auf die Metalldoppelader lässt sich nicht ableiten, dass dieser Definition sklavisch gefolgt werden muss. Schon die Vorgaben der Kommission bzw. der Richtlinien lassen diesbezgl. Spielraum zu. Und schließlich hat die BNetzA sich ja auch auf die Kupferdoppelader konkretisiert, und nimmt nun im Rahmen der gleichzeitig zu kommentierenden Regulierungsverordnung

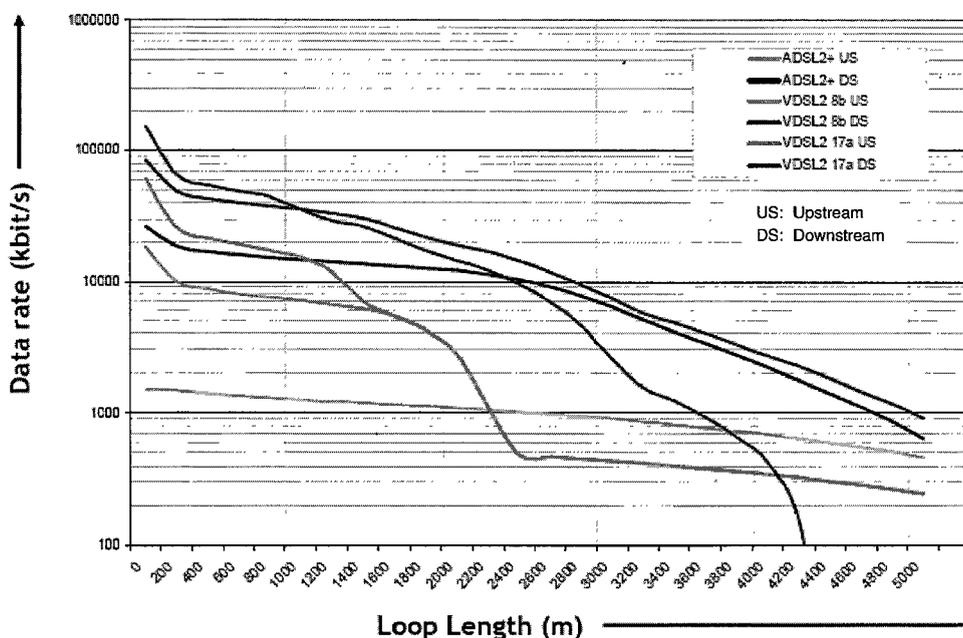
auch einen wesentlichen Teil dieser Glasfaser, nämlich den vom HVt zum KVz, wieder in den Bereich der Entbündelungsverpflichtung hinein, was wir sehr begrüßen.

Wir begründen den Anspruch, dass die Glasfasern zum Endteilnehmer mit zum Markt 11 gehören, weiterhin damit, dass sie in der Regel die alleinige Anschlussinfrastruktur zum Endteilnehmer darstellt und damit für den Teilnehmernetzbetreiber eine Monopolsituation bietet, also eine marktbeherrschende Stellung bedeutet. Und Teilnehmernetzbetreiber haben ja auch nach dem Verständnis der EU-Kommission grundsätzlich eine marktbeherrschende Stellung inne. Im Rahmen der Technologieneutralität der Regulierung darf hier dann auch kein Unterschied zwischen einer Metalldoppelader und einer Glasfaser bestehen, sie sind das einzige Mittel zum Netzzugang. Und es besteht naturgemäß ein großes Interesse der geschäftlichen Anwender, die über Fiber to the Building (FTTB) angeschlossen sind, am Wettbewerbsmarkt Telekommunikation als Kunden teilnehmen zu können. Bitstrom ist kein Ersatz für den entbündelten Teilnehmeranschluss, wie der vorliegende Entwurf selbst feststellt (Entwurf I.5, letzter Absatz, S. 34).

Mittelfristig ist das zukünftige Anschlussnetz ist FTTB/ FTTC

Wir wollen unsere Argumentation aus dem Jahre 2004 aber auch um den Aspekt der heute bereits erkennbaren zukünftigen Entwicklung erweitern. Der Bedarf nach wirklich breitbandigen Anschlüssen wächst zunehmend. Er wird heute schon über VDSL2 als der leistungsfähigsten der Techniken auf dem Teilnehmeranschlussnetz nicht überall befriedigt werden können, weil auch diese Technik in ihrer Bandbreite nach oben begrenzt ist, insbesondere auch im Upstream, und in ihrer Reichweite (vgl. Bild 1). Wir gehen zusammen mit Experten, die auf der richtungsweisenden VDSL-Tagung des WIK am 21. und 22.03.2007 in Königswinter vorgetragen haben, davon aus, dass in einem heute schon absehbaren Zeitraum auch Fiber to the Curb (FTTC) Lösungen mit VDSL2 überholt sein werden, weil sie dem Bedarf nicht folgen können. Der Lösungsraum endet im Fiber to the Building/ Fiber to the Home (FTTB/ FTTH) Bereich (Bild 2).

ADSL2+ and VDSL2 Bandwidth – Loop Length Profiles for Upstream and Downstream

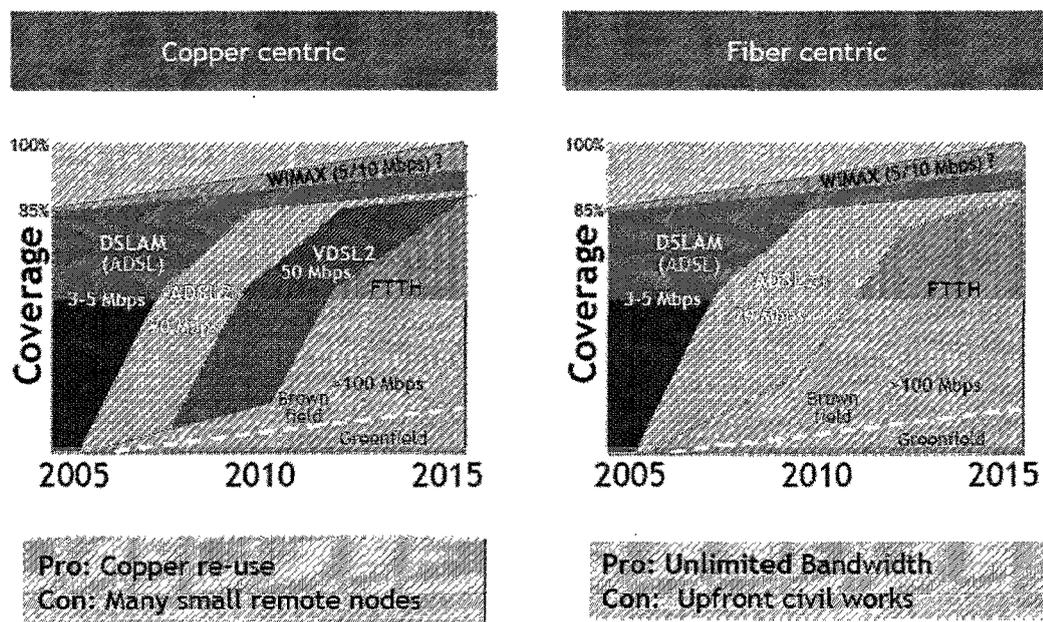


Cable 0,5mm Loop, 12 self Xtalk Disturbers: 2x SDSL 1024 Kb/s, 4x SDSL 2304 Kb/s, 1x 2-pair HDSL 2B1Q, 10x ADSL2+, Annex B, 41x ISDN 483T

Quelle: A. Wulf, Alcatel Lucent, WIK VDSL Conference, Königswinter, 21.03.2007

Bild 1: Auch VDSL2 ist in seiner Upstream-Bandbreite beschränkt

Two Ways Forward to Mass Market Broadband Access



Quelle: A. Wulf, Alcatel Lucent, WIK VDSL Conference, Königswinter, 21.03.2007

Bild 2: VDSL2 dient in jedem Fall nur als Übergangstechnik zu FTTB/ FTTH

Damit wird FTTB die langfristig tragende Teilnehmeranschlussstruktur im Festnetzbereich, in der idealer Weise kein Monopol entstehen darf. Und dies kann man am besten erreichen, indem allen Interessenten für den Ausbau derartiger Infrastrukturen schon heute klar gemacht wird, dass sie aus dem Ausbau derartiger Infrastrukturen keine Monopolgewinne ziehen können. Dies zwingt frühzeitig zu einer offenen Kooperation und zu Strukturen, die eine wettbewerbliche Nutzung der Anschlussinfrastrukturen ermöglichen.

Bereits heute schon werden in anderen Ländern anstelle einer FTTC Infrastruktur FTTB oder FTTH aufgebaut (KPN Niederlande, France Telecom Frankreich, aber auch NetCologne, ...). Dies zeigt auf, wohin die Entwicklung geht. Ob in einem Zwischenschritt VDSL2 in den 300.000 KVZ der Bundesrepublik ökonomisch sinnvoll ist, müssen die Investoren entscheiden.

Remonopolisierung des Teilnehmeranschlussmarktes befürchtet

Eine Lösung mit VDSL2 im KVZ führt spätestens dann, wenn alle Kunden auf einer derartigen Infrastruktur angeschlossen sind, zu den in den Vorbemerkungen zur Marktdefinition in der Mitteilung 214 angesprochenen Problemen. Eine Kupfer-TAL im HVT gibt es nicht mehr. Die getätigten Investitionen der Infrastrukturwettbewerber auf den Kollokationsflächen sind wertlos. Einzig die leeren Flächen alleine und die Infrastruktur zu deren Anbindung kann dann weiter benutzt werden, wenn es ein Bitstream Angebot mit Netzübergabepunkten im HVT geben würde. Wirtschaftlich sinnvoll kann das nur bei einem entsprechenden Preis pro Kunden sein, der die Kosten für die TAL nicht überschreiten darf. Dennoch wäre ein solches Angebot nicht vergleichbar, denn „Bitstrom ist ... kein Ersatz für den Teilnehmeranschluss“ (Marktdef. S. 34 unten).

Wo können Infrastrukturwettbewerber möglichst tief auf der Wertschöpfungsebene am Markt beteiligt werden?

Die Alternative könnte eine Kollokation im KVZ sein. Sie bringt die Infrastrukturwettbewerber einen Stufe weiter auf der Investitionsleiter und näher an den Endteilnehmer. Sie bedeutet aber auch un-

gleich höhere Kosten (300.000 KVz bundesweit). Wirtschaftlich problematisch ist auch der geringe Skaleneffekt bei der aktiven Technik im KVz. Zudem sind Probleme bei der Kollokation zu erwarten, scheut sich doch bereits jetzt die BNetzA im vorgelegten Regulierungsentwurf zur Kollokationsverpflichtung im KVz. Die begrüßenswerten Entbündelungsverpflichtungen der Leerrohr- und Glasfaserinfrastruktur zwischen HVt und KVz sind ja nur ein halber Schritt in die richtige Richtung. Zudem steht aber auch in Frage, wie viele KVz die Städte in ihren Straßen und insbesondere in Kreuzungsbereichen zulassen wollen, unbeantwortet im Raum. Schon jetzt gab es Gerangel bei den breiteren und höheren neuen VDSL-Schränken der DT AG

Wäre es nicht richtiger, gleich einen Quantensprung zu machen, die DT AG bezgl. Bandbreite und Übertragungsqualität bei gleichzeitig großen Rationalisierungserträgen zu überholen und FTTB auszubauen, wie es die NetCologne bereits begonnen hat? Wir als Anwenderverband können diese Frage nicht abschließend beantworten. Es würde dies unserem Bedarf jedenfalls sehr entgegenkommen. Und weil sich außer der DT AG kein Mitbewerber leisten kann, die FTTB Infrastruktur ungenutzt liegen zu lassen gehen wir davon aus, dass die Fasern auch an Mitbewerber als TAL vermarktet werden würden.

Wir sehen derzeit keine geeigneten Investoren hierzu im Markt, allenfalls in kleinen Regionen. Dies führt zu unserer Befürchtung einer Remonopolisierung des Anschlussnetzes. Mit dem Ausbau von VDSL in den KVz werden die Kupferdoppeladern nicht mehr benötigt, die bisherigen Investitionen der infrastrukturbasierten Wettbewerber werden entwertet. U.U. werden gar HVt geschlossen (in den Niederlanden sollen nur ca. 25% der HVt Standorte bleiben). Die DT AG verkauft Ihren Mitbewerbern den Teilnehmerzugang wieder auf einer höheren Wertschöpfungsebene, als Bitstream Access. Eine Kollokation am KVz stellt sich als unpraktikabel und zu teuer heraus. Die DT AG hat das Access Netz wieder fest im Griff. Ein Blick in die Nachbarländer Frankreich und die Niederlande bestätigt diese Befürchtung zumindest soweit, als dass die beiden marktbeherrschenden Anbieter nur Bitstream Access als Wholesale Produkt anzubieten beabsichtigen (WIK VDSL-Tagung, 21./ 22.3.2007, Königswinter). Selbst in Schweden versuchen zur Zeit manche kommunale Infrastrukturbesitzer Monopole aufzubauen, wie in Königswinter berichtet wurde.

Der geschäftliche Anwender braucht Wettbewerb auch im Teilnehmeranschlussmarkt

Der Umbau eines Netzes auf eine dann wieder monopolartige VDSL Infrastruktur ist für die geschäftlichen Anwender sicher ein Rückschritt bezüglich der Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes Telekommunikation, weil die Auswahl unterschiedlicher Produkte geringer werden würde. Ein Bitstream Access nimmt viel der Produktgestaltungsmöglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf eine Differenzierung bezgl. Kapazität und Qualität.

Zudem bedeutet dies aber auch einen Eingriff in die bestehenden Produkte, deren Umbau und qualitative Veränderung, nicht immer zum besseren, sowie in jedem Fall auch eine Betriebsunterbrechung für **jeden** Anschluss zu einem nicht mitbestimmbaren Zeitpunkt, es sei denn, er beruht auf einer völlig anderen Infrastruktur oder wurde vorab umgestellt.

Der Umbau der Netze in diesem Ausmaß bedeutet je nach Nachfolgelösung auch einen tiefen Eingriff in die Netzstrukturen und Endgeräte der geschäftlichen Anwender. Daher erwarten wir ausreichend lange Übergangsfristen zusammen mit den jeweils die Netzdienstleistungen erbringenden Wettbewerbern.

Zusammenfassung: FTTB mit regulierter Glasfaser TAL

Wir brauchen also mittelfristig eine FTTB Infrastruktur. Die regulatorischen Maßnahmen haben sich daran auszurichten. Dies bedeutet auch, dass bereits jetzt die Glasfaser zum Endkunden wieder mit in den regulierten Bereich hereingenommen werden muss, damit die errichteten Infrastrukturen allen Mitbewerbern zu einem fairen Preis zur Nutzung offen stehen und die Teilnehmer aus einem größeren Kreis von Anbietern die für sie geeignete Dienstleistung auswählen können.

Schlussbemerkung des Telecom e.V.:

Gerne arbeiten wir an der weiteren Entwicklung der Teilnehmeranschlussmärkte mit und bieten daher weiterführende Gespräche an. Als Ansprechpartner des Telecom e.V. steht Ihnen der Sprecher unseres Arbeitskreises Regulierung

Herr Heinz-Dieter Hansmann
Heinrich-Traun-Str. 4
22339 Hamburg
Telefon +49/ 40/ 595459
Mail: heinz-dieter.hansmann@lhsystems.com

jederzeit gerne zur Verfügung.

Anhang:

Stellungnahme des Telecom e.V. zur Marktdefinition und Marktanalyse des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung vom 8.9.2004

als separate Datei beigefügt

Telefónica Deutschland GmbH | Hülshorstweg 30 | 33415 Verl
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Präsidentenkammer
Dienststelle 116b
Postfach 8001

53105 Bonn

Malte Piekarowitz
- Regulatory Strategy -

fon: 05246 80-1261
fax: 05246 80-2261
email: malte.piekarowitz@telefonica.de

Verl, 13.04.2007

**Entbündelter Großkundenzugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu
Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Teilleistungen.
Marktdefinition und Marktanalyse, Anhörungen nach § 12 Abs. 1 TKG
BK1-06/003**

Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Sehr geehrte Frau Dr. Henseler-Unger,
sehr geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen der Veröffentlichung des Entwurfs zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Marktes Nr. 11 (Entbündelter Großkundenzugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten) stellt die Bundesnetzagentur in einem einleitenden dreiseitigen Papier im Entwurf Themenkomplexe vor, die die o.g. Marktanalyse zukunftsweisend begleiten und weiter erörtern sollen. Die Bundesnetzagentur lädt zur separaten Kommentierung der dort getroffenen Aussagen ein.

Diese begleitenden Themenkomplexe, die insbesondere Aspekte des VDSL-Netzausbaus der Deutsche Telekom AG sowie dessen Folgen behandeln, sind für Telefónica Deutschland von herausragender Bedeutung. Insofern bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese im Folgenden wahr.

Zusammengefasst sind zwei Kernpunkte für Telefónica Deutschland von entscheidender Bedeutung:

1. Nachfragenden Wettbewerbern müssen umgehend VDSL-Bitstrom-Produkte zur Verfügung gestellt werden. Telefónica Deutschland hält eine Übergabe am Hauptverteiler für eine sinnvolle und notwendige Lösung.

2. Möglicherweise plant die Deutsche Telekom AG, ähnlich wie in den Niederlanden, den Abbau einzelner Kupferleitungen zwischen Kabelverzweiger und Hauptverteiler oder sogar den Abbau ganzer Hauptverteiler. Nach Auffassung von Telefónica Deutschland ist ein solcher Abbau aus rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Gründen nicht rechtmäßig und daher zu verhindern. Die Bundesnetzagentur muss die konkreten geplanten Netzkonzepte der Deutsche Telekom AG verbindlich ermitteln und mit den anderen Marktteilnehmern umfassend diskutieren. Ein solcher Konsultationsprozess muss mit einem zureichenden Konsultationszeitraum detailliert die rechtlichen, ökonomischen, technischen und ordnungspolitischen Aspekte prüfen. Zumindest vor Abschluss dieser Prüfung ist der Deutsche Telekom AG jede Netzveränderung zu untersagen, die zum Abbau einzelner Kupferleitungen oder gar Hauptverteiler führen könnte.

Im Folgenden werden wir zu den einzelnen von der Bundesnetzagentur aufgeworfenen Aspekten Stellung beziehen:

Spiegelstrich 1

Telefónica Deutschland begrüßt den seitens der Bundesnetzagentur gewählten Ansatz, den Entwurf der Marktanalyse zum Markt 11 auf die bisherigen Prämissen zu gründen, dass für jeden Teilnehmeranschluss ein kupferbasierter Zugang am Hauptverteiler und am Kabelverzweiger möglich sein muss. Beide Fälle müssen ermöglicht werden. Entscheidend ist dabei ausschließlich die Nachfragerperspektive.

Spiegelstrich 2

Die Bundesnetzagentur leitet die Thematik um den Einsatz von VDSL damit ein, dass zukünftig aufgrund der fortschreitenden Entwicklung der Übertragungstechnik sehr hohe Übertragungsraten zu erwarten seien. Daraus leitet die Bundesnetzagentur die Notwendigkeit der Verkürzung der Kupferkabel um das Netzsegment „Kabelverzweiger zu Hauptverteiler“ ab. Nach unserer Auffassung muss diese Schlussfolgerung zumindest anhand von zwei Kriterien überprüft werden:

- Die seitens der Bundesnetzagentur dargelegte Kausalität (fortschreitende Entwicklung der Übertragungstechnik lasse sehr hohe Übertragungsraten erwarten) halten wir in diesem Zusammenhang für einen nicht zutreffenden systematischen Ansatz. Das begründet sich wie folgt: Die Bereitstellung hoher Übertragungsraten im Anschluss- und Backbone-Bereich ist mit hohen Investitionen verbunden. Diese Investitionen werden ausschließlich getätigt, sofern dem eine entsprechende Nachfrage gegenübersteht. Entscheidend für zukünftige Übertragungsraten ist also zunächst die Nachfrage und nicht die technische Entwicklung der Übertragungstechnik. Letztere könnte der Nachfrage allenfalls technische Restriktionen setzen. Insofern ist ausschließlich die Nachfrage das entscheidende Merkmal. Telefónica Deutschland sieht derzeit noch keine relevanten Dienste auf der Nachfragerseite, die nicht mit ADSL2+ befriedigt werden können. Insofern bleibt es abzuwarten, ob in der Zukunft weitere Dienste oder Anwendungen entwickelt werden, die eine über ADSL2+ hinaus gehende Nachfrage begründen können. Bisher können wir mittelfristig weder von Seiten unserer Partner noch aus öffentlichen Studien und Gutachten eine weiter steigende begründete Nachfrage nach höheren Übertragungsraten erkennen.

- Der zweite Aspekt, der aus unserer Sicht zu beleuchten ist, ist die Frage der Notwendigkeit der Verkürzung des Kupferkabels. Sollte unsere oben dargelegte Annahme zutreffen, dass sich die Nachfrage nach höheren Übertragungsraten, wenn überhaupt, deutlich langsamer entwickeln wird, als in der Vergangenheit, so ist die Frage zu stellen, ob eine Verkürzung des Kupferkabels die einzige Lösung ist oder ob nicht in 3-8 Jahren die technologische Weiterentwicklung der DSL-Technologie auch für eine Hauptverteiler-TAL weiter steigende Übertragungsraten eröffnen wird. Dies ist angesichts der gravierenden Auswirkung für das Marktumfeld, die eine Migration des DSLAMs vom Hauptverteiler zum Kabelverzweiger hätte, intensiv zu beleuchten.

Insofern halten wir die getroffenen Aussagen für stark relativierungsbedürftig. Aus betriebs- und volkswirtschaftlichen sowie ordnungspolitischen Aspekten scheint es sich bei der seitens der Deutsche Telekom AG forcierten VDSL-Strategie nicht um eine nachfragegetriebene Strategie, sondern um eine Verdrängungsstrategie zu handeln. Diese Verdrängung kann ohne Eingriffe der Bundesnetzagentur zu deutlichem Wettbewerbsrückgang führen. Unter diesen Gesichtspunkten müssen sehr strenge Anforderungen an Annahmen wie die hier relevante Übertragungsratenentwicklung und an netztechnische Schlussfolgerungen gestellt werden.

Spiegelstrich 3

Die wesentlichen Prämissen, die die hier getroffenen Aussagen voraussetzen (Teilnehmeranschluss endet am Kabelverzweiger und es besteht keine parallele Kupferinfrastruktur bis zum HVT) werden von Telefónica Deutschland mit großer Sorge betrachtet.

Eine intensive Diskussion der Zulässigkeit, Notwendigkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit unter rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Aspekten muss der Festschreibung dieser unseres Erachtens weder akzeptablen noch rechtmäßigen Prämisse vorangestellt werden.

Selbst auf der Hauptverteiler-Ebene können Wettbewerber bisher aufgrund bestehender Preis-Kosten-Scheren geografisch nur punktuell in den Wettbewerb eintreten. Ein weiterer Investitionsschritt in eine Kabelverzweiger-Anbindung würde wenn überhaupt nur einem Wettbewerber punktuell gelingen können. Ein „Rückzug“ zu einem reinen Bitstrom-Zugang würde dagegen Innovationswettbewerb unterbinden und die Wettbewerber von den notwendigen Skalierungspotentialen abschneiden. Insofern ist zunächst und dringend sicherzustellen, dass weiterhin Kupfer-TAL bis zum Hauptverteiler flächendeckend zur Verfügung stehen. Jede Veränderung an diesem Zustand muss zuvor unter rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Aspekten abschließend bewertet werden.

Für die VDSL-Anschlüsse, die im Netz der Deutsche Telekom AG derzeit realisiert werden und die ein Wettbewerber als Bitstrom-Zugang nachfragt (weil er zum Beispiel in dem jeweiligen Einzugsbereich kein profitables Kabelverzweiger- oder Hauptverteiler-TAL-Geschäft aufbauen kann oder weil einzelne Kunden höhere Bandbreiten nachfragen) halten wir den seitens der Bundesnetzagentur beschriebenen Bitstrom-Zugang am Hauptverteiler für sinnvoll und erforderlich. Dies setzt allerdings voraus, dass die Hauptverteiler auch bestehen bleiben. In den Niederlanden wird bekanntlich eine Schließung einer Vielzahl von Hauptverteilerstandorten diskutiert. Übertragen auf diese Thematik würde dies bedeuten, dass eine Verkehrsübergabe erst auf einer höheren Ebene

der Netzhierarchie erfolgen könnte. Telefónica Deutschland spricht sich ausdrücklich für eine Aufrechterhaltung der Hauptverteiler-Ebene aus. Zukünftig muss am Hauptverteiler ein Bitstrom-Zugang und der uneingeschränkte TAL-/CLS-Zugang zur Kupferleitung für jeden Anschluss möglich sein.

Dieser Kommentierungsprozess sollte von der Bundesnetzagentur genutzt werden, um die Deutsche Telekom AG zu eindeutigen Aussagen über ihre zukünftigen Netzpläne aufzufordern. Erst dann kann eingeschätzt werden, ob eine Hauptverteiler-Ebene unproblematisch bestehen bleiben wird oder Alternativen und deren Zulässigkeit zu diskutieren sind, die dann gegebenenfalls noch weniger Wertschöpfung beim alternativen Wettbewerber belassen würden.

Spiegelstrich 4

Das Gebot der Technologieneutralität wird von Seiten der Telefónica Deutschland deutlich unterstützt. Auch können wir die Notwendigkeit einer Abgrenzung zwischen den Märkten 11 und 12 nachvollziehen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die bisherige Konzeption der Märkte 11 und 12 auf der begründeten rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Annahme beruhte, dass auf der Hauptverteiler-TAL-Ebene ein flächendeckender Wettbewerb zu erzielen sei und die Bitstrom-Produkte des Markt 12 die dazu notwendige Kundenentwicklung und frühzeitige Flächendeckung forcieren sollten. Zudem beruhten diese Abgrenzungen auf der bisherigen Tatsache eines einheitlichen Kupfernetzes bis zum Hauptverteiler.

Sollte es zukünftig tatsächlich zu Veränderungen an den bisherigen Rahmenbedingungen kommen, ist langfristig eine Überarbeitung der Märkte 11 und 12 nicht ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang wäre dann insbesondere mit den Marktteilnehmern über die wettbewerblichen Zielvorstellungen zu diskutieren. Diese Diskussion muss gegebenenfalls auch auf der europäischen Ebene geführt werden. Möglicherweise wird es in Folge einer solchen Diskussion erforderlichen werden, sowohl den technischen Anknüpfungspunkt (Kupfer oder Gasfaser) als auch die Definition des Teilnehmeranschlusses zu überarbeiten und neuen Gegebenheiten anzupassen. Wir verweisen insoweit auch auf unsere Ausführungen zur hybriden TAL im Rahmen der Kommentierung zum Entwurf der Marktanalyse. Bis eine solche Änderung erfolgt ist, muss die Bundesnetzagentur sicherstellen, dass weiterhin am Hauptverteiler für jeden bisher vorhandenen kupferbasierten Teilnehmeranschluss ein durchgehend kupferbasierter Teilnehmeranschluss zur Verfügung steht.

Spiegelstrich 5

Telefónica Deutschland hält es für sinnvoll, von Seiten der Bundesnetzagentur zu ergänzen, an wie vielen Hauptverteilern Wettbewerber zu einem aktuellen Stichtag kolloziert sind. Wünschenswert wäre es zudem, darzustellen, an wie vielen dieser Hauptverteiler 1, 2, 3, oder mehr Wettbewerber kolloziert sind. Dies wäre eine hilfreiche Größe, um den Umfang der bisherigen Investitionen abschätzen zu können.

Spiegelstrich 6

Wie bereits zu vorhergehenden Punkten angemerkt, halten wir es nicht für zulässig, den Zugang zur Hauptverteiler-TAL, auch nicht punktuell, entfallen zu lassen. Genau zu diesem Punkt ist eine separate und intensive Diskussion zwischen den Marktbeteiligten und der Bundesnetzagentur zu führen. Es müssen detailliert die rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Grundlagen und Zukunftsperspektiven bewertet werden. Eine vorschnelle Anerkennung des Entfallens der Hauptverteiler-TAL könnte ansonsten zur Entwertung von Investitionen und zu deutlicher Planungsunsicherheit führen. Unter Kenntnis der bisher verfügbaren Konditionen und Rahmenbedingungen des Zugangs zum Kabelverzweiger stellt dieser Zugang kein wettbewerbsfähiges Zugangskonzept dar, sondern führt zu einer Remonopolisierung oder zur Entwicklung eines Oligopols.

Insofern bitten wir die Bundesnetzagentur, eine vertiefte Konsultation mit ausreichendem Zeitrahmen und einer höheren Prüfungtiefe vorzubereiten. Bis zum Abschluss einer solchen Konsultation sollten unseres Erachtens jegliche Aussagen in öffentlichen Dokumenten der Bundesnetzagentur unter den Vorbehalt des Ergebnis der abschließenden Prüfung gestellt werden.

Spiegelstrich 7

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Spiegelstrich 3.

Spiegelstrich 8

Wir unterstützen diese Aussage, möchten aber an dieser Stelle betonen, dass Telefónica Deutschland im Rahmen der Marktanalysen eine stärkere Überprüfung der Produkte der Deutsche Telekom AG für notwendig hält, die Backbone-Leistungen der Deutsche Telekom AG umfassen. Ohne eine umfassende Überprüfbarkeit ist die Erzielung einer Gesamtkonsistenz faktisch nicht möglich. Die dazu notwendige Marktbeherrschung ist unseres Erachtens gegeben.

Spiegelstrich 9

Sofern die zitierten Zugangsverfügungen die Zugangsmöglichkeit am Hauptverteiler nicht umfassen, ist eine entsprechende Klarstellung bzw. Anpassung unerlässlich. Dabei sind alle rechtlichen Möglichkeiten möglichst kurzfristiger Umsetzungen auszuschöpfen.

Spiegelstrich 10

Telefónica Deutschland unterstützt die Position des VATM in diesem Zusammenhang. Wir möchten die Bundesnetzagentur auch ermutigen, umgehende vorläufige Maßnahmen vor allem für die Fälle vorzusehen, dass

- die Deutsche Telekom AG einzelne Teilnehmeranschlüsse am Hauptverteiler nicht mehr zur Verfügung stellt und/oder

- die Deutsche Telekom AG nicht unverzüglich ein VDSL-Bitstrom-Angebot zur Verfügung stellt.

Spiegelstrich 11

Dieser Aspekt wurde von uns in den Kommentaren zum Spiegelstrich 3 angesprochen. Wir möchten unterstreichen, dass es sich mit diesem Aspekt um einen der essentiellen Diskussionspunkte handelt, da in diesem Fall die Wettbewerber nicht nur, wie heute bereits der Fall, der Situation ausgesetzt wären, dass die Deutsche Telekom AG ein Produkt mit einer höheren Übertragungsrate als mit ADSL2+ möglich, konkurrenzlos anbieten kann, ohne ein entsprechendes marktfähiges Vorleistungsprodukt anbieten zu müssen. Eine Strategie, die einen Abbau einzelner Teilnehmeranschlussleitungen oder gar Hauptverteiler zum Inhalt hätte, würde vielmehr zu einer signifikanten Verdrängungsstrategie führen, die den Wettbewerb nachhaltig schädigen könnte.

Wir möchten Sie bitten, unsere Anmerkungen im Wege Ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Telefónica Deutschland GmbH

i. A. Malte Piekarowitz
- Regulatory Strategy -

i. V. Michael Panienska
- Manager Legal & Regulatory Affairs -

Telefónica Deutschland GmbH | Hülshorstweg 30 | 33415 Verl
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Präsidentenkammer
Dienststelle 116b
Postfach 8001

53105 Bonn

Michael Panienka
- Manager Legal & Regulatory Affairs -

fon: 05246 80-1557
fax: 05246 80-2557
email: michael.panienka@telefonica.de

Verl, 13.04.2007

**Entbündelter Großkundenzugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu
Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Teilleistungen.
Marktdefinition und Marktanalyse, Anhörungen nach § 12 Abs. 1 TKG
BK1-06/003**

Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Sehr geehrte Frau Dr. Henseler-Unger,
sehr geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen der Veröffentlichung des Entwurfs zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Marktes Nr. 11 (Entbündelter Großkundenzugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten) möchten wir Sie für die Möglichkeit bedanken, zu dem im Amtsblatt 07/2007 veröffentlichten Entwurf einer Marktanalyse für den Markt 11 Stellung zu nehmen.

1. Telefónica begrüßt die grundlegenden Feststellungen zur Fortschreibung der Ergebnisse aus der bestehenden Marktanalyse und Marktdefinition des Marktes 11 als wichtiges Signal zur langfristigen Sicherung der Investitionen in die TAL-Infrastruktur und kontinuierliche Förderung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs.

2. Die darüber hinaus gehenden Ausführungen, insbesondere zur Abgrenzung des Marktes 11 zum Markt 12 sind im Hinblick auf den Zugang zu Infrastrukturen, wie sie die Deutsche Telekom für V-DSL nutzt, aus Sicht der Telefónica diskussionswürdig.

2.1 Die Behörde geht in ihren Ausführungen zur hybriden TAL im Rahmen von ISIS/OPAL zu recht davon aus, dass im Markt 11 über die bloße dedizierte Kupferleitung hinaus auch individualisierte Teilnehmeranschlussleitungen Berücksichtigung finden, die aus technischen Gründen nur mittels eines Übertragungstechnischen Verfahrens ermöglicht werden.

Zu Recht verweist die Behörde in der Begründung hierzu auf die Leitlinien der Kommission, wonach zum sachlich relevanten Markt sämtliche Produkte gehören, die ausreichend substituierbar sind, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihre objektiven Merkmale, sondern auch im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen und/oder Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem betreffenden Markt (Leitlinie der Kommission Rn 45).

2.2 Es spricht aus Sicht der Telefónica jedoch einiges dafür, dass über die hybride TAL im Rahmen von ISIS/OPAL hinaus, auch die hybride TAL auf Basis einer V-DSL Infrastruktur nicht nur im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen und die Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem Teilnehmeranschlussmarkt sondern schon objektiv vollständig substituierbar sind.

2.2.1 Eine hybride TAL auf Basis der V-DSL Infrastruktur würde (so es ein entsprechendes Angebot gäbe) von Wettbewerber TAL-basierter Anschlüsse an einem solchen HVT genutzt, an den der Wettbewerber bereits zur Nutzung von TAL erschlossen hat, um Anschluss- und weitere Dienstleistungen zu herzustellen, wie er sie auf Basis von TAL, z.B. unter Einsatz von ADSL 2+ erbringt. Er verfügt insoweit über alle notwendigen Infrastrukturen, um TAL und hybride TAL auf Basis V-DSL aus Nachfragersicht austauschbar zu nutzen.

2.2.2 Entsprechendes gilt auch für die Nachfragerseite. Würde ein Wettbewerber im Einzugsbereich eines HVT Anschlussleistungen auf Basis von TAL und hybrider TAL anbieten, wobei die Leistung für TAL (auf ADSL 2+) 16 MBit/s Datentransferrate bieten soll und der Anschluss auf Basis der hybriden TAL (auf VDSL 2) 25 Mbit/s, so wird sich der Endkunde abhängig von der Preisgestaltung der Produkte für eine Anschlussvariante entscheiden, da derzeit keine Applikationen angeboten oder nachgefragt werden, die zwingend die eine oder die andere Leitungsvarianten notwendig machen.

2.2.3 Entgegen den Ausführungen in dem Entwurf der Marktanalyse unter Ziffer 5 lässt sich bei einem Angebot der hybriden TAL auf Basis VDSL am HVT damit sehr wohl die Austauschbarkeit sowohl aus Nachfrager- als auch aus Anbietersicht darstellen, so dass den Ausführungen zur Abgrenzung von Markt 11 und Markt 12 insoweit zu widersprechen ist.

2.3 Nach dem Telefónica bisher bekannten Stand der technischen Realisierung von V-DSL liegt die Annahme nahe, dass ab dem KVZ eine hybride TAL als Kapazität in einem konzentrierenden Netzwerk geführt wird. Damit würde diese hybride TAL in der Tat nicht der physischen Kontrolle des Nachfrager unterliegen, sondern der des Anbieters. Alleine dieser technische Umstand könnte daher aus Sicht der Telefónica für eine Zuordnung der hybriden TAL in den Markt 12 führen, sofern sich nicht aus den etablierten Grundsätzen für die hybride TAL auf Basis ISIS/OPAL etwas anderes ergibt.

2.3.1 Anders als bei ISIS/OPAL scheint die Deutsche Telekom mit der VDSL-Infrastruktur nämlich eine zu der bestehenden parallele Infrastruktur zu betreiben. Wo bei OPAL/ISIS keine alternative Anschlussvariante zum Kunden am HVT vorliegt und es damit an einer Parallelität der Anschlussleitungen fehlt, gilt dies für die VDSL-Infrastruktur und die rein kupferbasierte TAL nicht. Somit wäre der Sachverhalt mit der ISIS/OPAL Situation nur vergleichbar, wenn die hybride TAL auf Basis von VDSL alleine bestünde, das kupferbasierte Teilstück zum HVT somit abgebaut wäre.

2.3.2 Schaut man sich die Begründung zur Einbeziehung der hybriden TAL auf Basis von ISIS/OPAL jedoch genauer an, so ergibt sich der Schluss, dass die hybride TAL auf Basis VDSL, die parallel zur bestehenden Infrastruktur besteht, erst recht in den Markt 11 einzubeziehen ist.

Zu recht weist die Behörde darauf hin, das mangels paralleler Infrastruktur bei ISIS/OPAL im Grunde keine Austauschbarkeit der Teilnehmeranschlüssen zwischen Kunde A und Kunde B besteht, es gibt eben nur einen Teilnehmeranschluss (Entwurf Seite 28). Auf Basis der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Marktgegenseite kommt die Behörde jedoch zu dem Ergebnis, dass aufgrund der zu berücksichtigenden Wettbewerbsbedingungen (Leitlinie der Kommission Rn 45) dies doch dem relevanten Markt 11 zuzuordnen ist.

Bei der hybriden TAL auf Basis von VDSL besteht jedoch, wie oben beschrieben, eine vollständige Austauschbarkeit der beiden Anschlussvarianten für Nachfrager am HVT, und zwar sowohl aus Anbieter, als auch aus Nachfragersicht, so dass nach Ansicht der Telefónica hinreichende Anhaltspunkte bestehen, die Marktdefinition von Markt 11 entsprechend auszudehnen.

2.3.4 Dies ist aus Sicht der Wettbewerber auch erforderlich, da derzeit kein äquivalenter Zugang zur VDSL-Infrastruktur der Deutschen Telekom am HVT über den Markt 12 realisiert werden kann.

3. Ergänzend möchten wir auf unsere Ausführungen zu den Vorbemerkungen zur Marktanalyse verweisen.

Wir würden es begrüßen, wenn die von uns aufgeworfenen Punkte im Rahmen der Entwurfsprüfung Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Telefónica Deutschland GmbH

i. V. Michael Panienka
- Manager Legal & Regulatory Affairs -

i. A. Malte Piekowitz
- Regulatory Strategy -

Der VATM nimmt zu den von der BNetzA gemeinsam mit dem Entwurf einer überarbeiteten Marktanalyse für den Markt Nr. 11 (TAL) veröffentlichten Thesen (sog. „Chapeau“) wie folgt Stellung:

Die Thesen der BNetzA skizzieren den zugrunde liegenden Sachverhalt sowie die aktuelle regulatorische Problematik des Um-/ Ausbaus des DTAG-Anschlussnetzes im Wesentlichen zutreffend.

Gegen Ende des Thesenpapiers setzt sich die BNetzA mit möglichen Entwicklungen des Anschlussnetzes der DTAG – insbesondere einem denkbaren HVt-Abbau als Folge des VDSL-Ausbau – auseinander. Vorab zu unseren Ausführungen auf S. 5 ff. möchte der VATM bereits an dieser Stelle darauf hinweisen, dass ein solcher Abbau aus rechtlichen, ökonomischen und ordnungspolitischen Gründen äußerst kritisch zu betrachten ist und die BNetzA dafür Sorge zu tragen hat, die konkreten geplanten Netzkonzepte der DTAG verbindlich zu ermitteln und mit den Marktteilnehmern umfassend zu diskutieren, um bis zur Klärung der zukünftigen regulatorischen Rahmenbedingungen der Schaffung vollendeter Tatsachen entgegenzuwirken.

Bezüglich der in den Thesen zum Ausdruck kommenden marktregulatorischen Ansätze einer zukünftigen Regulierung des DTAG-Anschlussnetzes hält der VATM – in weitgehender Übereinstimmung mit der BNetzA – verschiedene Zugangsvarianten für erforderlich, um den von der BNetzA gewünschten breitbandigen Infrastrukturwettbewerb auf den unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen zu intensivieren. Der VATM betont in diesem Zusammenhang jedoch, dass die nachfolgend dargestellten Zugangsvarianten keine verbandsseitige Priorisierung darstellen, sondern als gleichwertig zu betrachten sind und insoweit kumulativ vorliegen müssen, um den Breitbandwettbewerb auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen in Zukunft zu sichern:

- **Entbündelter Zugang zur breitbandigen TAL am KVz**

Die von Seiten der BNetzA in ihrem Entwurf einer Regulierungsverfügung beabsichtigte Verpflichtung zum Zugang am KVz sowie der damit verknüpfte Zugang zu Kabelkanälen bzw. unbeschalteten Glasfasern stellen aus Sicht des VATM eine mögliche Zugangsvariante dar, damit Wettbewerber besonders breitbandige Anschlüsse und darauf aufbauende Dienste auf Basis eigener Infrastruktur anbieten können.

Der VATM weist auch im vorliegenden Zusammenhang jedoch darauf hin, dass diese Zugangsvariante, nämlich die Kollokation in Form des Aufbaus eines weiteren Gehäuses neben dem KVz der DTAG, aufgrund der damit notwendig verbundenen höheren Investitionskosten nur für wenige Anbieter in Frage kommt und somit der flächendeckende Wettbewerb nachhaltig geschwächt wird. Zudem stellt sich das Problem, dass es an den meisten Standorten auch aus tatsächlichen (Platz-) Gründen (Stichwort: tatsächliche Unmöglichkeit) bzw. baurechtlichen Gegebenheiten (Stichwort: rechtliche Unmöglichkeit) heraus nicht realisierbar sein dürfte, weitere KVz neben denen der DTAG aufzustellen. Diese Zugangsvariante eignet sich daher lediglich als Hilfsmittel in solchen Fällen, in denen ein Zugang im KVz der DTAG nicht möglich ist.

- **Entbündelter Zugang zur breitbandigen TAL im KVz**

Eine Zugangsverpflichtung der DTAG muss sich auch auf den entbündelten Zugang im KVz erstrecken, um den dargestellten tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen entgegen zu wirken und eine wirtschaftlich tragfähige Basis für einen breitbandigen Infrastrukturausbau der Wettbewerber zu gewährleisten. Zu diesem Zwecke muss die Installation eines wettbewerbereigenen DSLAM im KVz der DTAG und ein entbündelter Zugang zum Kupferleitungsabschnitt zwischen KVz und Endkunden unter Mitnutzung notwendiger Technik der DTAG (Rangierverteiler, Stromversorgung, Raumluftechnik) ermöglicht werden.

Der Zugang im KVz stellt eine zusätzliche Wertschöpfungsstufe dar, die zur Intensivierung des Wettbewerbs beiträgt. Der ausschließliche Zugang am KVz würde es – wie einleitend dargestellt – Wettbewerbern rechtlich und wirtschaftlich unmöglich machen, ihrerseits wettbewerbsfähige Breitbandprodukte unter Nutzung von VDSL-Technologie anzubieten. Denn für die Aufstellung weiterer KVz-Gehäuse auf öffentlichen Wegen bestehen erhebliche Genehmigungsrisiken, während die DTAG hier auf bereits genehmigte, noch aus Monopolzeiten bestehende KVz zurückgreifen kann, die Bestandsschutz genießen. So ist die Genehmigung der Erweiterung eines vorhandenen, Bestandsschutz genießenden KVz erfahrungsgemäß erheblich leichter zu erlangen als die Genehmigung des Neubaus eines KVz. Damit besteht schon auf der rechtlichen Ebene ein erhebliches Ungleichgewicht zugunsten der DTAG. Auch auf die wirtschaftliche Ebene schlägt dieses Ungleichgewicht durch die Kosten für Genehmigung und Nutzungsrechte durch.

Letztendlich würde diese Diskrepanz dazu führen, dass die Produkte der Wettbewerber gegenüber den Produkten der DTAG preislich nicht konkurrenzfähig wären. Damit könnte

einerseits nicht der von der BNetzA angestrebte wirksame Wettbewerb für Breitbandprodukte auf VDSL-Basis entstehen, andererseits wäre aber auch der bestehende Wettbewerb bezüglich herkömmlicher, mittels herkömmlicher ADSL-Technologie realisierter Breitbandprodukte gefährdet. Denn aufgrund der bisherigen Entwicklung des Marktes für Breitbandprodukte ist damit zu rechnen, dass in Zukunft immer breitbandigere Verbindungen verlangt werden, und letztendlich aufgrund der technische Entwicklung Breitbandprodukte, die heute mittels ADSL-Technologie angeboten werden, in Zukunft über VDSL-Technologie realisiert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Aufstellen von kleinen KVz neben dem KVz der DTAG keine Alternative. Gerade für zweite oder dritte Unternehmen erhöhen sich die Genehmigungsrisiken überproportional, wenn neben den bereits vorhandenen KVz weitere KVz errichtet werden sollen.

- **Line Card Access**

Als mittelfristige Lösung sowohl zum Zugang im KVz wie auch am KVz könnte sich in Zukunft das sog. Line Card Access anbieten, sofern hieraus keine Einschränkung der Produktdifferenzierungsfähigkeit seitens der Wettbewerber resultieren würde. Mindestens folgende Bedingungen müssten für eine solche ergänzende Lösung vorhanden sein:

- **Provisionierung des DSLAMs der DTAG durch Wettbewerber**
Um den kundenindividuellen Service-Level festlegen zu können, würde ein Zugriff auf den DSLAM der DTAG benötigt.
- **Port Sharing**
Um dieselben Skalenvorteile wie die DTAG realisieren zu können, müsste es den Wettbewerbern gestattet sein, auch netzseitige Ports, auf den mehrere Line Cards implementiert sind, teilen zu können.
- **KVz-Anbindung**
Es müsste zwingend gewährleistet werden, dass weiterhin die KVz-Anbindung durch die Wettbewerber vorgenommen werden kann.

DSLAM könnten durch Kontrolle der Zugangsnachfrager Wettbewerb und Innovation auf Infrastrukturebene zu erzeugen, benötigten dafür jedoch nicht die für parallele DSLAM

Stellungnahme des VATM

zu den Thesen der BNetzA aus Mitt.-Nr. 214/2007
(„Chapeau“, BNetzA-ABl. 2007, 1054)



notwendigen doppelten Räumlichkeiten und Kapazitäten, z.B. am Rangierverteiler und bei den Endverschlüssen.

- **Zugang zu Kabelkanälen**

Sowohl die Zugangsverpflichtung am KVz als auch die Zugangsverpflichtung im KVz müssen mit Annexleistungen der Gewährung des Zugangs zu Kabelkanälen vom HVt zum KVz verknüpft werden.

In diesem Zusammenhang erscheint es mit Blick auf die von der DTAG geplante Verlagerung der Konzentrationspunkte aus den HVts in andere Standorte erforderlich, die Zugangsansprüche zum Leerrohr nicht nur auf die Strecke HVt – KVz zu beschränken, sondern auf alle verfügbaren Strecken auszudehnen, um auch im Fall des HVt-Abbaus durch die DTAG eine Zugangslösung für die Wettbewerber zu ermöglichen. Der VATM geht zudem davon aus, dass sich die Zugangsverpflichtung zu Kabelkanälen auch auf die Strecken zwischen den KVz bezieht. Es ist durchaus vorstellbar, dass auch zwischen den KVz Kabelkanäle der DTAG existieren, so dass die Anbindung der KVz in Form einer Ringstruktur erfolgen kann. Diese Anbindungsform muss auch den Wettbewerbern ermöglicht werden.

Der – ebenfalls derzeit konsultierte – Entwurf der TAL-Regulierungsverfügung sieht vor, dass zunächst der Zugang zu den Kabelkanälen durch die DTAG gewährt werden muss und erst, wenn dieser aufgrund von Kapazitätsmangel oder technischen Restriktionen nicht gewährt werden kann, den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser.

Nach Auffassung des VATM müssen beide Anbindungsvarianten als gleichwertige Anbindungsprodukte nebeneinander stehen. Die Anbindung der KVz durch die Wettbewerber erfolgt nach wirtschaftlichen Kriterien. Die Wettbewerber müssen die Möglichkeit haben, unter Berücksichtigung der geografischen und netztypologischen Situation, die für sie günstigste Anbindungsform auszuwählen. Dabei kann in dem einen Fall die Anmietung einer Glasfaser die ökonomisch sinnvollste Anbindungsvariante sein, um z.B. nur einen KVz an das Netz der Wettbewerber anzubinden. In einem anderen Fall kann sich die Anmietung eines Leerrohres zum Einziehen eigener Glasfasern lohnen, wenn z.B. mehrere KVz im Rahmen einer Ringstruktur angebunden werden sollen. In diesem Fall würde diese Anbindungsart aufgrund des Ausschöpfens von economies of scales die günstigste darstellen.

Darüber hinaus muss aus Sicht des VATM auch der Fall berücksichtigt werden, dass keine freien Glasfaser-Kapazitäten mehr zur Verfügung gestellt werden können. Für die-

sen Fall wäre die Überlassung einer Wellenlänge (Farbe) das geeignete Mittel, um den KVz an das Netz der Wettbewerber anzubinden. Der VATM spricht sich daher dafür aus, auch einen Zugang zur Wellenlänge (Farbe) vorzusehen.

- **Gebündelter Zugang zur hybriden breitbandigen TAL am HVt**

Aus Sicht des VATM ist als weitere Zugangsvariante der Zugang zur hybriden breitbandigen TAL am HVt (unter Nutzung des Glasfasernetzabschnittes und der aktiven Technik der DTAG im KVz) erforderlich, um Wettbewerbern auch auf dieser Wertschöpfungsstufe – gerade mit Blick auf eine Flächendeckung – einen Zugang zu ermöglichen. Aus Sicht des VATM handelt es sich beim Zugang zur hybriden breitbandigen TAL – anders als im Thesenpapier der BNetzA erwogen – um eine Zugangsvariante, die dem Markt 11 der EU-Märkteempfehlung zuzuordnen ist: So hat die BNetzA in ihrer letzten Regulierungsverfügung den gebündelten Zugang zur schmalbandigen hybriden TAL (ISIS/OPAL) Markt 11 zugeordnet, da sich dies aus technischen und wirtschaftlichen Gründen als erforderlich darstellte. Auch die EU hat in ihren Stellungnahmen zur letzten Marktanalyse der BNetzA keine Bedenken gegen die Einbeziehung hybrider Leitungen in Markt 11 geäußert. Sie hat im Gegenteil sogar bekräftigt, dass auch reine Glasfaserverbindungen Bestandteil von Markt 11 sein können. Diese Auffassung wird aktuell in ihrem Entwurf zur überarbeiteten Märkteempfehlung nochmals manifestiert, wonach durch die Terminologie „or equivalent“ gerade ein technologieneutraler Ansatz zum Ausdruck kommt, in dem der Bedarfsmarkt (Verbindung vom HVt zum Endkunden), entsprechende Substitutionseffekte und nicht die Beschaffenheit der Leitung für die Marktabgrenzung ausschlaggebend sein sollen.

Die Zuordnung des Zugangs zur hybriden breitbandigen TAL am HVt zu Markt Nr. 11 würde zudem die angesichts des fortgeschrittenen VDSL-Ausbaus der DTAG erforderliche schnelle Umsetzung eines Wettbewerberzugangs garantieren, da diese Lösung noch in der laufenden Marktanalyse berücksichtigt werden könnte, während zu Markt Nr. 12 noch entsprechende Konsultations- und Konsolidierungsverfahren durchgeführt werden müssten. Entscheidend ist für den VATM hier, dass der entsprechende Zugang schnell und für die Wettbewerber befriedigend geregelt wird.

- **Bitstromzugang**

Für weniger infrastrukturbasierte Wettbewerber, die nicht die HVt-Ebene erschlossen haben, ist – parallel zu den dargestellten Varianten – darüber hinaus ein bandbreitenunab-

hängiges Bitstromzugangsprodukt erforderlich, das auch eine Übergabe auf Ebene der Breitband-POPs ermöglicht. Diesbezüglich wird auf die Stellungnahmen des VATM im Überprüfungsverfahren „Standardangebot IP-Bitstromzugang“ verwiesen.

Um keine Möglichkeit für einen Missbrauch zu eröffnen, müssen die Nutzungs- und Zugangsentgelte der dargestellten Varianten wettbewerbsermöglichend und konsistent zueinander reguliert werden. Wegen weiterer Einzelheiten und Hintergründen zu den jeweiligen Zugangsvarianten wird auf das VATM-Positionspapier „Thesen zur Zukunft der TAL“ verwiesen.

Gegen Ende des Thesenpapiers setzt sich die BNetzA mit möglichen Entwicklungen des Anschlussnetzes der DTAG – insbesondere einem denkbaren HVt-Abbau als Folge des VDSL-Ausbaus – auseinander. Für eine sachgerechte Diskussion zu diesem Thema ist es für den VATM von hoher Bedeutung, dass die DTAG die notwendige Transparenz gegenüber der BNetzA und den Wettbewerbern schafft. Aus Sicht des VATM sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Themenaspekte klärungsbedürftig:

- Planungsangaben (Umfang, zeitliche Aspekte etc.) zu einem beabsichtigten HVt-Abbau der DTAG
- Kostentragungsaspekte für einen möglichen HVt-Rückbau (Kostenbeteiligung der DTAG an Carrierkosten im Zuge des Rückbaus?)
- Kostentragungsaspekte im Falle der Beibehaltung von HVt-Standorten auf Wunsch der Carrier
- Bereitschaft der DTAG, in elektronischer Form vorab genaue Netzangaben zu liefern (HVT-KVz-Zuordnungen, Status über KVz-Aufrüstungen)
- Informationen über Leerrohrverbindungen bzw. Glasfaserstrecken zwischen KVz und HVt im Falle eines HVt-Rückbaus
- Informationen über die parallele Kupferinfrastruktur (Störungs- / Überlagerungspotenziale mit Blick auf das Signal des Wettbewerbers)

- Bereitschaft der DTAG zu einem Moratorium für den HVt-Rückbau
- Vorstellungen der DTAG bzgl. des Zugangs am KVz (Bereitschaft der DTAG, auch Zugang in ihren KVz in Form eines gesonderten Kollokationsfaches zu gewähren und bestehende VDSL-KVz notwendigenfalls zu erweitern; Einbeziehung der Wettbewerber in die Planung neu auszubauender VDSL-KVz, um die erforderlichen Wettbewerberskapazitäten frühzeitig zu ermitteln)
- Vorstellungen der DTAG bzgl. eines „Bitstromzugangs“ am HVt
- Kommunikationsstrategie der DTAG im Falle des HVt-Rückbaus

Eine abschließende Meinungsbildung durch den VATM ist erst möglich, wenn die DTAG die dargestellten Themenaspekte in transparenter Weise gegenüber der BNetzA und den Wettbewerbern offen legt. Darüber hinaus erscheint es aus Sicht des VATM zwingend erforderlich, die Diskussion – ähnlich wie in den Niederlanden erfolgt – wissenschaftlich zu begleiten, damit der hohen Komplexität der Thematik in ausreichendem Maße Rechnung getragen werden kann.

Mit Blick auf den zeitlichen Aspekt der Thematik weist der VATM darauf hin, dass die BNetzA dafür Sorge zu tragen hat, für die Dauer der Diskussion bis zur Klärung der zukünftigen regulatorischen Rahmenbedingungen der Schaffung vollendeter Tatsachen (bspw. durch die zwischenzeitliche Schließung von HVt-Standorten seitens der DTAG) entgegenzuwirken.

Köln, 09.05.2007

Im VATM sind mehr als 50 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit dem Jahr 2000 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von über 20 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen rd. 50.000 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 % der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.

Der VATM nimmt zu den Entwürfen der BNetzA einer überarbeiteten Marktanalyse und Regulierungsverfügung für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL – Markt Nr. 11 der EU-Märkteempfehlung) wie folgt Stellung:

Der VATM bewertet die Entwürfe der Marktanalyse und der Regulierungsverfügung beim künftigen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Die von Seiten der BNetzA beabsichtigte Verpflichtung zum Zugang am KVz sowie der damit verknüpfte Zugang zu Kabelkanälen bzw. unbeschalteten Glasfasern stellen aus Sicht des VATM eine mögliche Zugangsvariante dar, damit Wettbewerber besonders breitbandige Anschlüsse und darauf aufbauende Dienste auf Basis eigener Infrastruktur anbieten können.

Der VATM weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass die beabsichtigte Zugangsvariante, nämlich die Kollokation in Form des Aufbaus eines weiteren Gehäuses neben dem KVz der DTAG, aufgrund der damit notwendig verbundenen höheren Investitionskosten nur für wenige Anbieter in Frage kommt und somit der flächendeckende Wettbewerb nachhaltig geschwächt wird. Zudem stellt sich das Problem, dass es an den meisten Standorten auch aus tatsächlichen (Platz-) Gründen (Stichwort: tatsächliche Unmöglichkeit) bzw. baulichen Gegebenheiten (Stichwort: rechtliche Unmöglichkeit) heraus nicht realisierbar sein dürfte, weitere KVz neben denen der DTAG aufzustellen. Die beabsichtigte Zugangsvariante eignet sich daher lediglich als Hilfsmittel in solchen Fällen, in denen ein Zugang im KVz der DTAG nicht möglich ist.

Zur Intensivierung des von der BNetzA gewünschten breitbandigen Infrastrukturwettbewerbs in Deutschland bedarf es insoweit kumulativ weiterer Zugangsverpflichtungen:

- **Entbündelter Zugang zur hybriden breitbandigen TAL im KVz**

Die im Entwurf der Regulierungsverfügung vorgesehene Zugangsverpflichtung der DTAG muss sich auch auf einen entbündelten Zugang im KVz erstrecken, um den dargestellten tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen entgegen zu wirken und eine wirtschaftlich tragfähige Basis für einen breitbandigen Infrastrukturausbau der Wettbewerber zu gewährleisten. Zu diesem Zwecke muss die Installation eines wettbewerbereignen DSLAM im KVz der DTAG und ein entbündelter Zugang zum Kupferleitungsabschnitt zwischen KVz und Endkunden unter Mitnutzung notwendiger Technik der DTAG (Rangierverteiler, Stromversorgung, Raumluftechnik) ermöglicht werden.

Der Zugang im KVz stellt eine zusätzliche Wertschöpfungsstufe dar, die zur Intensivierung des Wettbewerbs beiträgt. Der ausschließliche Zugang am KVz würde es – wie ein-

leitend dargestellt – Wettbewerbern rechtlich und wirtschaftlich unmöglich machen, ihrerseits wettbewerbsfähige Breitbandprodukte unter Nutzung von VDSL-Technologie anzubieten. Denn für die Aufstellung weiterer KVz-Gehäuse auf öffentlichen Wegen bestehen erhebliche Genehmigungsrisiken, während die DTAG hier auf bereits genehmigte, noch aus Monopolzeiten bestehende KVz zurückgreifen kann, die Bestandsschutz genießen. So ist die Genehmigung der Erweiterung eines vorhandenen, Bestandsschutz genießenden KVz erfahrungsgemäß erheblich leichter zu erlangen als die Genehmigung des Neubaus eines KVz. Damit besteht schon auf der rechtlichen Ebene ein erhebliches Ungleichgewicht zugunsten der DTAG. Auch auf die wirtschaftliche Ebene schlägt dieses Ungleichgewicht durch die Kosten für Genehmigung und Nutzungsrechte durch.

Letztendlich würde diese Diskrepanz dazu führen, dass die Produkte der Wettbewerber gegenüber den Produkten der DTAG preislich nicht konkurrenzfähig wären. Damit könnte einerseits nicht der von der BNetzA angestrebte wirksame Wettbewerb für Breitbandprodukte auf VDSL-Basis entstehen, andererseits wäre aber auch der bestehende Wettbewerb bezüglich herkömmlicher, mittels herkömmlicher ADSL-Technologie realisierter Breitbandprodukte gefährdet. Denn aufgrund der bisherigen Entwicklung des Marktes für Breitbandprodukte ist damit zu rechnen, dass in Zukunft immer breitbandigere Verbindungen verlangt werden, und letztendlich aufgrund der technische Entwicklung Breitbandprodukte, die heute mittels ADSL-Technologie angeboten werden, in Zukunft über VDSL-Technologie realisiert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Aufstellen von kleinen KVz neben dem KVz der DTAG keine Alternative. Gerade für zweite oder dritte Unternehmen erhöhen sich die Genehmigungsrisiken überproportional, wenn neben den bereits vorhandenen KVz weitere KVz errichtet werden sollen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den Vortrag des VATM und der Wettbewerbsunternehmen im Arcor-Verfahren „Räumlicher Zugang in den Kabelverzweiger und Mitbenutzung von Kabelleerrohren“ (Az. BK 4c-06/063) verwiesen.

- **Zugang zu Kabelkanälen**

Darüber hinaus muss die Verpflichtung zu einem entbündelten Zugang im KVz – wie die schon im Entwurf vorgesehene Zugangsverpflichtung am KVz – mit der Annexleistung der Gewährung des Zugangs zu Kabelkanälen vom HVt zum KVz (vgl. Tenor Ziffer 2.1, 2.2 des Entwurfs) verknüpft werden.

In diesem Zusammenhang erscheint es mit Blick auf die von der DTAG geplante Verlagerung der Konzentrationspunkte aus den HVts in andere Standorte erforderlich, die Zugangsansprüche zum Leerrohr nicht nur auf die Strecke HVt – KVz zu beschränken, sondern auf alle verfügbaren Strecken auszudehnen, um auch im Fall des HVt-Abbaus durch die DTAG eine Zugangslösung für die Wettbewerber zu ermöglichen. Der VATM geht zudem davon aus, dass sich die Zugangsverpflichtung zu Kabelkanälen auch auf die Strecken zwischen den KVz bezieht. Es ist durchaus vorstellbar, dass auch zwischen den KVz Kabelkanäle der T-Com existieren, so dass die Anbindung der KVz in Form einer Ringstruktur erfolgen kann. Diese Anbindungsform muss auch den Wettbewerbern ermöglicht werden. Aus Gründen der Klarheit sollte in die Regulierungsverfügung eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden.

Der Entwurf der Regulierungsverfügung sieht vor, dass zunächst der Zugang zu den Kabelkanälen durch die DTAG gewährt werden muss und erst, wenn dieser aufgrund von Kapazitätsmangel oder technischen Restriktionen nicht gewährt werden kann, den Zugang zu unbeschalteter Glasfaser. Aus Sicht des VATM muss auch der Fall berücksichtigt werden, dass keine freien Glasfaser-Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden können. Für diesen Fall wäre die Überlassung einer Wellenlänge (Farbe) das geeignete Mittel, um den KVz an das Netz der Wettbewerber anzubinden. Der VATM spricht sich daher dafür aus, auch den Zugang zur Wellenlänge (Farbe) in die Regulierungsverfügung mit aufzunehmen.

- **Gebündelter Zugang zur hybriden breitbandigen TAL am HVt**

Die Entwürfe der Marktanalyse und der Regulierungsverfügung lassen daneben einen Zugang zur hybriden breitbandigen TAL am HVt (unter Nutzung des Glasfasernetzabschnittes und der aktiven Technik der DTAG im KVz) unberücksichtigt und bedürfen daher einer entsprechenden Ergänzung, um Wettbewerbern auch auf dieser Wertschöpfungsstufe – gerade mit Blick auf eine Flächendeckung – einen Zugang zu ermöglichen.

Aus Sicht des VATM handelt es sich beim Zugang zur hybriden breitbandigen TAL um eine Zugangsvariante, die dem Markt 11 der EU-Märkteempfehlung zuzuordnen ist: So hat die BNetzA in ihrer letzten Regulierungsverfügung den gebündelten Zugang zur schmalbandigen hybriden TAL (ISIS/OPAL) Markt 11 zugeordnet, da sich dies aus technischen und wirtschaftlichen Gründen als erforderlich darstellte. Auch die EU hat in ihren Stellungnahmen zur letzten Marktanalyse der BNetzA keine Bedenken gegen die Einbeziehung hybrider Leitungen in Markt 11 geäußert. Sie hat im Gegenteil sogar bekräftigt,

Stellungnahme des VATM zum BNetzA-Entwurf der TAL-Marktanalyse und TAL-Regulierungsverfügung



dass auch reine Glasfaserverbindungen Bestandteil von Markt 11 sein können. Diese Auffassung wird aktuell in ihrem Entwurf zur überarbeiteten Märkteempfehlung nochmals manifestiert, wonach durch die Terminologie „or equivalent“ gerade ein technologieutraler Ansatz zum Ausdruck kommt, in dem der Bedarfsmarkt (Verbindung vom HVt zum Endkunden), entsprechende Substitutionseffekte und nicht die Beschaffenheit der Leitung für die Marktabgrenzung ausschlaggebend sein sollen.

- **Zugang zur entbündelten Glasfaser**

Der VATM spricht sich darüber hinaus dafür aus, den Zugang zur entbündelten Glasfaser wieder in die Marktanalyse und Regulierungsverfügung mit aufzunehmen. Zum einen ist damit die Zukunftssicherheit beider Vorgänge sichergestellt, des weiteren kann nur so der weiter vorhandenen Nachfrage der VATM-Mitgliedsunternehmen nach entsprechenden Zugängen Rechnung getragen werden. Wie oben bereits ausgeführt, hat sich auch in der Europäischen Kommission zwischenzeitlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die in der noch aktuellen und sich gerade in der Überarbeitung befindlichen Märkteempfehlung durchgeführte Beschränkung auf metallische Leiter dem Grundsatz der Technologieutralität widerspricht, nicht zukunftsfähig ist und – wie bspw. in Japan erkennbar – positive Auswirkungen auf den Ausbau der zukunftssträchtigen FTTH-Technologie eher verhindert als fördert.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf das VATM-Positionspapier „Thesen zur Zukunft der TAL“ verwiesen.

Köln, 04.05.2007

Im VATM sind mehr als 50 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit dem Jahr 2000 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von über 20 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen rd. 50.000 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 % der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.

Versatel AG | Niederkasseler Lohweg 181-183 | 40547 Düsseldorf

Bundesnetzagentur für Elektrizität,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Dienststelle 116b
Postfach 8001
53105 Bonn

vorab per Mail an
TAL.Anhoerung@Bundesnetzagentur.de
vorab per Fax an 0228-146471

Miriam Hui | Fon + 49 (0) 211/ 52283-568
Fax + 49 (0) 211/52283-569
Standort: Düsseldorf
Email miriam.hui@versatel.de
www.versatel.de

Düsseldorf, 9. Mai 2007

Stellungnahme zu dem Thesenpapier der Bundesnetzagentur zum VDSL-Ausbau der Deutschen Telekom AG („Chapeau“)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten Sie zunächst mit einigen einleitenden Worten über die gegenwärtige gesellschaftsrechtliche Struktur der Unternehmen der Versatel-Gruppe informieren.

Die Versatel Holding GmbH wurde zum 30.03.2007 in die Versatel AG umfirmiert. Die Versatel AG hält jeweils 100% der Anteile bzw. die mehrheitlichen Anteile an den im Folgenden aufgeführten Einzelgesellschaften: Versatel Süd-Deutschland GmbH, Versatel Berlin GmbH, Versatel Nord-Deutschland GmbH, Versatel West-Deutschland GmbH, Versatel NRW GmbH (vormals TROPOLYS NRW GmbH), Versatel Rhein-Main GmbH (vormals TROPOLYS Rhein-Main GmbH), Versatel Ost GmbH (vormals tnp telenet potsdam kommunikationsgesellschaft mbH), TROPOLYS Service GmbH, TROPOLYS Netz GmbH, Chemtel Telekommunikations GmbH Chemnitz, jetzt! Kommunikation GmbH & Co. KG, DDKom – Die Dresdner Telekommunikationsgesellschaft mbH.

Die Versatel AG ist berechtigt, sämtliche Tochtergesellschaften zu vertreten; ordnungsgemäße Vollmacht wird versichert. Um die Kommunikation zwischen Ihnen und den Unternehmen der Versatel-Gruppe zu vereinfachen, beabsichtigen wir, die Versatel AG zukünftig als alleinigen Ansprechpartner für die Betreuung aller die Einzelgesellschaften betreffenden Angelegenheiten zu benennen und den Kontakt mit Ihnen stets über die Versatel AG mit den oben angegebenen Kontaktdaten in Düsseldorf zu führen.

Besten Dank zunächst für die gewährte Fristverlängerung. Angesichts der weitreichenden Bedeutung der im Thesenpapier angesprochenen Punkte für die Versatel Gruppe war in unserem Hause ein erhöhter interner Abstimmungsbedarf gegeben und somit – nicht zuletzt aufgrund der durch den Börsengang veränderten Abstimmungsabläufe – die von Ihnen bewilligte Verlängerung der ursprünglich gesetzten Frist vom 4.5.2007 notwendig geworden.

Flensburger Sparkasse
BLZ 215 500 50
Konto 171 263 55

Im Folgenden möchten wir die Gelegenheit nutzen, zu dem Thesenpapier der Bundesnetzagentur zum VDSL-Ausbau der Deutschen Telekom AG („Chapeau“) einige Anmerkungen zu machen, soweit dies aufgrund der bisher äußerst restriktiven Informationspolitik der Deutschen Telekom AG hinsichtlich ihrer Ausbaupläne überhaupt möglich ist. Aufgrund dieser mangelnden Transparenz befinden wir uns in der unerfreulichen Situation, über wesentliche Aspekte der zukünftigen Marktregulierung zu diskutieren, ohne die Diskussionsgrundlage zu kennen. Die derzeit durchgeführte Anhörung zu dem Thesenpapier der Bundesnetzagentur kann daher nur der Einstieg in die Diskussion sein. Für das Fortführen derselben ist eine Offenlegung der konkreten Ausgestaltung des Netzausbaus durch die DTAG unabdingbar.

Insofern möchten wir unser Schreiben nicht als abschließende und umfassende Stellungnahme verstanden wissen. Zu dem zeitgleich veröffentlichten Entwurf einer Marktdefinition und -analyse sowie einer Regulierungsverfügung bezüglich des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt 11 der EU-Märkteempfehlung) haben wir Ausführungen in einer separaten Stellungnahme gemacht.

Die Versatel begrüßt – trotz des oben angesprochenen Informationsdefizits – die Initiative der Bundesnetzagentur, grundsätzliche Erwägungen zu der zukünftigen Gestaltung der Zugangsvarianten auf den verschiedenen Netzebenen anzustellen und hierzu die Einschätzung der Marktteilnehmer einzuholen. Anlass für die von der Bundesnetzagentur in ihrem Papier aufgegriffene Diskussion ist bekanntermaßen der derzeit stattfindende Ausbau von Glasfaserstrecken zwischen HVt und KVz durch die DTAG und die Verlegung der aktiven Technik näher zum Endkunden, was im Ergebnis einen radikalen Netzausbau der DTAG im Bereich der letzten Meile bedeutet. Für die Nachfrager von Vorleistungsprodukten im Rahmen dieses Marktsegments könnten sich daraus massive Konsequenzen ergeben, falls auf der einen Seite am Markt etablierte essentielle Vorleistungsprodukte (wie die herkömmliche TAL) wegfielen und gleichzeitig adäquate Ersatz-Zugangsmöglichkeiten erst noch geschaffen werden müssten.

I. Vorbemerkung

Aus Sicht der Versatel ist zur Vermeidung von Regelungslücken die Erstellung eines übergreifenden Konzepts für eine Harmonisierung der Zugangsvarianten dringend notwendig. Damit die Diskussion unter Berücksichtigung der richtigen Parameter geführt werden kann, muss die DTAG – sofern sie sich nicht freiwillig dazu bereit erklärt – zwingend zu einem hohen Maß an Transparenz hinsichtlich ihrer Ausbaupläne verpflichtet werden und die Einzelheiten des geplanten Netzausbaus insbesondere in zeitlicher und regionaler Hinsicht offen legen.

Um auch in Zukunft einen funktionierenden Wettbewerb im Markt 11 zu gewährleisten, ist es nach Auffassung der Versatel unabdingbar, dass die Wettbewerber dauerhaften Zugang zu den HVt-Standorten erhalten, die nach dem bisherigen ULL-Regime als Knotenpunkte für die Anbindung der Teilnehmeranschlussleitung vorgegeben waren. Daneben ist eine Zugangsmöglichkeit zu dem von der DTAG umgebauten Anschlussnetz zwingend erforderlich. Dabei darf weder das von der DTAG eingesetzte Übertragungsmedium zum KVz (Kupfer/Glasfaser) noch das gewählte Übertragungsverfahren (ADSL/ ADSL2+/ VDSL) im KVz entscheidend für die Frage sein, ob eine Zugangsverpflichtung auferlegt wird. So muss unabhängig von dem verwendeten Übertragungsmedium gewährleistet sein, dass an den bislang von den Wettbewerbern erschlossenen Netzknoten aber auch an neuen und modifizierten Netzknoten jene Vorleistungen abgenommen werden können, die sich die T-Com bislang und künftig selbst zur Verfügung stellt. Weiterhin kann auch das angewendete Übertragungsverfahren kein Unterscheidungskriterium für eine Zugangsverpflichtung sein, da die DTAG im KVz-Netzknoten möglicherweise sowohl VDSL-Karten als auch ADSL-Karten verwenden kann – letztere zwar mit der Beschränkung auf niedrigere Übertragungsraten als über VDSL, jedoch mit dem Vorteil, dass der Anteil der an Produkte mit mittleren Bandbreiten anschließbaren Kunden pro Anschlussbereich erheblich ansteigt. Somit ist es für einen funktionierenden Wettbewerb unerlässlich, dass die Wettbewerber die letzte Meile jeweils in der durch die DTAG realisierten Ausgestaltung beziehen können.

Zu den konkreten Punkten des Thesenpapiers nehmen wir nachfolgend im Einzelnen Stellung.

II. Beibehaltung der HVt-Standorte

Aus Sicht eines heute am Markt tätigen alternativen Teilnehmernetzbetreibers muss sichergestellt sein, dass die HVt-Ebene für die Übergabe von Anschlussvorleistungsprodukten dauerhaft erhalten bleibt. Andernfalls wären jene Investitionen entwertet, die die alternativen Teilnehmernetzbetreiber seit der Marktöffnung für die Erschließung der – durch die Netzstruktur der DTAG vorgegebenen – HVt-Standorte aufgebracht haben.

Die Versatel hat derzeit rund 800 HVt erschlossen und setzt bereits ihre Pläne um, weitere rund 300 HVt zu erschließen. Für einen infrastrukturbasierten Anbieter wie die Versatel ist die Erschließung weiterer HVt-Standorte von hohem Interesse, wenn er am kurzfristigen Breitbandwachstum in Deutschland partizipieren will und das Potential an Kundenzuwachs nicht allein der DTAG und den auf ihrer Infrastruktur aufbauenden Diensteanbietern überlassen möchte. So prognostiziert Gartner einen Zuwachs der Breitbandpenetration in Deutschland von 32% in 2006 auf 46 % in 2009, der gleichbedeutend wäre mit 6,6 Mio. zusätzlichen Breitbandanschlüssen in Deutschland für diesen Zeitraum (Quelle: Gartner Bericht, Deutschland). Auch über diesen Zeitraum hinaus wird mit weiterem starken Wachstum gerechnet (Studie von Solon Management Consulting, 2007). Um diese Kundengruppe, die von einem bestehenden schmalbandigen Anschluss zu einem DSL-Anschluss migriert, kurzfristig erschließen und damit am schnellen Wachstum im DSL-Markt teilhaben zu können, ist die Beibehaltung der HVt-Standorte in der Phase des Breitbandwachstums unerlässlich. Die Teilhabe am schnellen Breitbandwachstum über eine zeitintensive Erschließung neuer Regionen durch eigene Anbindung von KVz ist aufgrund der fehlenden kurzfristigen Verfügbarkeit keine adäquate Alternative. Die Anbindung der KVz-Ebene bietet den Wettbewerbern lediglich mittelfristig die Möglichkeit, für Bestandskunden zukünftig höhere Übertragungsgeschwindigkeiten zu realisieren und damit den eigenen Kunden höherwertige Produkte anbieten zu können.

Der Wegfall von HVt-Standorten hätte für die dort heute vertretenen Wettbewerber aber auch hinsichtlich der bestehenden Kundenbeziehungen erhebliche Konsequenzen. Letztlich müsste ein infrastrukturorientierter Anbieter – allein um die Vertragsbeziehungen zu seinen über diesen HVt angeschlossenen Bestandskunden aufrecht zu erhalten – einen kompletten Ausbau zum KVz realisieren, unabhängig davon, ob sich dieses im Einzelfall refinanzieren ließe. Alternativ könnte der Wettbewerber auf einen zentralen Übergabepunkt zurückweichen. Dies bedeutet jedoch, dass er gezwungen ist, eine Transportleistung der DTAG in Anspruch zu nehmen, die er bisher über eigene, explizit zu diesem Zweck errichtete Infrastruktur selbst erbracht hat. Er wird damit in eine niedrigere Wertschöpfungsstufe zurückgezwungen. Dies dürfte im Widerspruch mit dem Regulierungsziel der Förderung effizienter Infrastrukturen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG stehen.

Darüber hinaus stellt die Anbindung der KVz aufgrund des für die Realisierung erforderlichen Investitionsvolumens eine Erhöhung der Markteintrittsbarriere dar. Je höher der Invest, um so stärker muss dieser abgesichert werden. Diese Absicherung kann nur durch eine besonders sorgfältige Konsistenzprüfung bei der Bestimmung sämtlicher Vorleistungsentgelte, die ein Wettbewerber im Falle einer Eigenanbindung der KVz an die DTAG zu entrichten hat, gewährleistet werden. Dabei müssen diese Entgelte (Entgelt für die „KVz-TAL“, für die Nutzung der Leerrohre und die Kollokation am/im KVz) in einem angemessenen Verhältnis zu bestehenden und zukünftigen Vorleistungsprodukten auf anderen Wertschöpfungsstufen stehen. Durch das Erfordernis der Anbindung von KVz gewinnt die Einhaltung des Konsistenzgebots somit erneut an Bedeutung.

III. Zugang zur „hybriden TAL“ am HVt

Neben dem grundsätzlich begrüßenswerten Vorhaben der Bundesnetzagentur, die für eine Direktanbindung der KVz-Ebene durch Wettbewerber notwendigen Vorleistungselemente in der Regulierungsverfügung zu Markt 11 der EU-Märkteempfehlung zu verankern, ist jedoch gleichzeitig auch ein Zugang der Wettbewerber zur sogenannten „hybriden TAL“ am HVt zwingend erforderlich. Die „hybride TAL“ setzt sich begrifflich zusammen aus dem Kupferteilstück zwischen KVz und Endkunden sowie der Glasfaserstrecke zwischen KVz und HVt, wobei sich die aktive Technik im KVz befindet. Der Einschätzung der Bundesnetzagentur im Thesenpapier, dass ein Interesse von Unternehmen an einem solchen Zugang zur hybriden TAL besteht, unabhängig davon, ob die herkömmliche Kupfer-TAL im Einzelfall weiterhin parallel als Vorleistungsprodukt angeboten wird oder nicht, ist zuzustimmen.

Wie bereits in der Vorbemerkung dargelegt, dürfen einzelne Zugangsvarianten nicht aufgrund des von der DTAG verwendeten Übertragungsmediums oder des Übertragungsverfahrens von einer Verpflichtung ausgenommen werden. Andernfalls würde dies dem Gebot der Technologieneutralität entgegenstehen.

Die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung zur hybriden TAL ist auch erforderlich und angemessen, denn nicht jeder Anschlussbereich eignet sich für eine Direktanbindung. So wird es stets KVz geben, bei deren Erschließung sich die aufzubringenden Investitionskosten aufgrund der erreichbaren Kundenzahl oder der Netzstruktur schlichtweg nicht sinnvoll refinanzieren lassen. Für diese Fälle muss es alternative Zugangsmöglichkeiten am HVt geben, sofern man die betroffenen Gebiete nicht in eine „wettbewerbsfreie Zone“ verwandeln möchte. Darüber hinaus sind alternative Zugangsvarianten auch deswegen erforderlich, da selbst dort, wo ein alternativer Teilnehmernetzbetreiber den Ausbau seines Netzes auf die Ebene „KVz“ realisiert, die Umsetzung einen gewissen Zeitaufwand erfordert und für die Übergangszeit gewährleistet sein sollte, dass nicht allein die DTAG und auf ihrer Netzinfrastruktur aufsetzende Diensteanbieter neue Teilnehmer anschließen können.

Nach Auffassung von Versatel ist die Zugangsvariante „hybrider breitbandiger Teilnehmeranschluss“ dem Markt 11 zuzuordnen. Eine funktionale Unterscheidung zur Variante ISIS/OPAL ist hierbei nicht erkennbar. Technisch gesehen endet die Kupferleitung bei ISIS/OPAL sowie bei dem VDSL-Anschluss der DTAG am KVz. Bei beiden Technologien muss aktive Übertragungstechnik im KVz eingesetzt werden, bevor die Verbindungen mittels einer Glasfaserleitung zum HVt und von da aus weiter in das Netz der T-Com geschaltet wird.

Nur durch eine Einbeziehung in Markt 11 wäre zudem die kurzfristig absehbare Verfügbarkeit für die alternativen Anbieter gewährleistet, welche bei einer Zuordnung zu Markt 12 angesichts des abgeschlossenen Marktanalyseverfahrens nicht gegeben wäre. Zwar sieht § 14 TKG die Möglichkeit einer Überprüfung der Marktdefinition und –analyse auch vor Ablauf des regelmäßigen zweijährigen Überprüfungsturnus vor, jedoch nur unter Einhaltung des zeitaufwändigen Verfahrens gem. §§ 10 bis 13 TKG.

IV. Entbündelter Zugang im KVz/Zugang zu Kabelkanälen am HVt

Auch wenn die von der Bundesnetzagentur prognostizierte „verkürzte“ TAL, die der Nachfrager am KVz übergeben bekommt, kein kurzfristiges flächendeckendes Breitbandangebot ermöglicht und schon aus diesem Grund kein mit der herkömmlichen TAL am HVt gleichwertiges Ersatz-Vorleistungsprodukt darstellen kann, ist die Möglichkeit einer Direktanbindung des KVz als zusätzliche Zugangsvariante für infrastrukturbasierte Netzbetreiber grundsätzlich zu begrüßen. Als positives Signal bewertet die Versatel daher die Aufnahme einer Verpflichtung der Deutschen Telekom AG (DTAG) zur Gewährung von Zugang zu ihren Kabelkanälen zwischen dem Kabelverzweiger (KVz) und dem Hauptverzweiger (HVt). Diese Möglichkeit ist die sinnvolle Fortführung

des Gedankens der Förderung von Infrastrukturwettbewerb angesichts einer zunehmenden Verlagerung von aktiver Technik zum Endkunden hin.

Diese Zugangsform muss jedoch in allen Einzelheiten so ausgestaltet sein, dass dem Nachfrager darauf aufsetzend die Anbindung von Endkunden tatsächlich möglich ist. Zu diesem Zweck ist es zwingend erforderlich, neben der Verpflichtung der Gewährung von Zugang zu Leerrohren auch die Kollokation am und im KVz, den Zugang zum automatischen Rangierverteiler sowie die Frage einer Ausbaupflichtung bei Kapazitätsengpässen explizit zu regeln (hierzu im Einzelnen vgl. unsere Stellungnahme zu dem Entwurf der Regulierungsverfügung) – und zwar durch eine Präzisierung der Kollokationsverpflichtung im Rahmen der Regulierungsverfügung sowie, was die detaillierte Ausgestaltung angeht, durch eine Ergänzung des Standardangebot „Kollokation“. Insoweit begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang die der DTAG seitens der Bundesnetzagentur auferlegte Verpflichtung, sämtliche Passagen, die eine Kollokation im KVz ausschließen, zu streichen. Allerdings sollte seitens der Bundesnetzagentur Berücksichtigung finden, dass die derzeit von der DTAG aufgebauten KVz nach Aussagen der DTAG keine Kollokation vorsehen. Hieraus würde bereits jetzt ein Wettbewerbsnachteil für alternative Netzbetreiber resultieren.

Ebenfalls sinnvoll ist die Einführung einer Verpflichtung zur Gewährung von Zugang zur unbeschalteten Glasfaser, sofern der Zugang zu den Kabelkanälen aus technischen oder Kapazitätsgründen nicht möglich ist. Dieser sollte jedoch nicht nur hilfsweise, sondern wahlweise angeboten werden. Hinsichtlich der Einzelheiten vgl. unsere Ausführungen hierzu in der Stellungnahme zur Regulierungsverfügung Markt 11.

Abschließend möchten wir nochmals bemerken, dass mit dem vorliegenden Thesenpapier der wichtige Einstieg in die Diskussion geschafft ist. Die Fortführung der Diskussion kann jedoch nicht ohne weitreichende Offenlegung der konkreten Maßnahmen der Deutschen Telekom AG erfolgen. Um dies zu erreichen, sollte die Bundesnetzagentur daher darauf hinwirken, dass wesentliche Fragen zum Netzbau (vergleiche hierzu die Zusammenstellung der noch offenen Fragen in den Stellungnahmen der Verbände BREKO und VATM) unverzüglich durch die Deutsche Telekom AG beantwortet werden.

Mit freundlichem Gruß

Versatel AG

i.V. Marco Goymann
Bereichsleiter Recht & Regulierung

i.A. Miriam Hui, Rechtsanwältin
Recht & Regulierung

Versatel AG | Niederkasseler Lohweg 181-183 | 40547 Düsseldorf

Bundesnetzagentur
Dienststelle 116b
Postfach 8001
53105 Bonn
per Email: TAL.Anhoerung@BNetzA.de

Miriam Hui | Fon + 49 (0) 211/ 52283-568
Fax + 49 (0) 211/52283-569
Standort: Düsseldorf
Email miriam.hui@versatel.de
www.versatel.de

Düsseldorf, 04. April 2007

**Stellungnahme zum Konsultationsentwurf „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“
(Marktdefinition und -analyse zu Markt 11 der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten Sie zunächst mit einigen einleitenden Worten über die gegenwärtige gesellschaftsrechtliche Struktur der Unternehmen der Versatel-Gruppe informieren. Die Versatel Holding GmbH wurde zum 30.03.2007 in die Versatel AG umfirmiert. Die Versatel AG hält jeweils 100% der Anteile bzw. die mehrheitlichen Anteile an den im Folgenden aufgeführten Einzelgesellschaften:

Versatel Süd-Deutschland GmbH, Versatel Berlin GmbH, Versatel Nord-Deutschland GmbH, Versatel West-Deutschland GmbH, Versatel NRW GmbH (vormals TROPOLYS NRW GmbH), Versatel Rhein-Main GmbH (vormals TROPOLYS Rhein-Main GmbH), Versatel Ost GmbH (vormals tnp telenet potsdam kommunikationsgesellschaft mbH), TROPOLYS Service GmbH, TROPOLYS Netz GmbH, Chemtel Telekommunikations GmbH Chemnitz, jetzt! Kommunikation GmbH & Co. KG, DDKom – Die Dresdner Telekommunikationsgesellschaft mbH.

Die Versatel AG ist berechtigt, sämtliche Tochtergesellschaften zu vertreten; ordnungsgemäße Vollmacht wird versichert. Um die Kommunikation zwischen Ihnen und den Unternehmen der Versatel-Gruppe zu vereinfachen, beabsichtigen wir, die Versatel AG zukünftig als alleinigen Ansprechpartner für die Betreuung aller die Einzelgesellschaften betreffenden Angelegenheiten zu benennen und den Kontakt mit Ihnen stets über die Versatel AG mit den oben angegebenen Kontaktdaten in Düsseldorf zu führen.

Die BNetzA hat im Rahmen des Marktanalyseverfahrens zu Markt 11 einen Konsultationsentwurf zur Kommentierung veröffentlicht. Hierzu nimmt Versatel nachfolgend Stellung. Gemäß dem Wunsch der Beschlusskammer haben wir unsere Stellungnahme zum Entwurf der Regulierungsverordnung sowie zum Thesenpapier der BNetzA zum VDSL-Ausbau der Deutschen Telekom AG von der hier vorliegenden Stellungnahme zur Marktdefinition und -analyse separiert. Aufgrund des inhaltlichen Zusammenhangs bitten wir die erkennende Beschlusskammer dennoch, die von uns adressierten übergreifenden Themen zu berücksichtigen.

Flensburger Sparkasse
BLZ 215 500 50
Konto 171 263 55

Zusammengefasst, möchten wir festhalten, dass aus unserer Sicht

- in der Marktabgrenzung eine Berücksichtigung des Zugangs zu VDSL- und Glasfaseranschlussleitungen am HVt fehlt und
- die Feststellung der DTAG als Unternehmen, das über beträchtlicher Marktmacht im Markt 11 verfügt sachgerecht, ist. Diese Feststellung gilt aber auch für den Zugang zu VDSL und Glasfaseranschlussleitungen am HVt. Der letztgenannte Punkt bedarf aus unserer Sicht der Ergänzung in der Marktdefinition und – analyse und strahlt auf den Entwurf der Regulierungsverfügung aus.

Im Einzelnen:

1. Stellungnahme zur Marktdefinition

Versatel unterstützt die Feststellung der BNetzA, dass der „Entbündelte/Gebündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form einer Kupferdoppelader am Hauptverteiler oder einem anderen näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt sowie der gemeinsame Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ sowie der „Entbündelte/Gebündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt“ in den Markt 11 der Märkteempfehlung der EU-Kommission einzubeziehen sind.

1.1 Fehlende Berücksichtigung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von VDSL

Zusätzlich zu den von der BNetzA genannten technischen Varianten der Teilnehmeranschlussleitung gehören aber auch der „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von VDSL am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt“ zu diesem Markt:

- Es bestehen zwischen den dem Markt 11 zugerechneten hybriden Teilnehmeranschlussleitungen – vor allem in Bezug auf die Variante ISIS – und VDSL keine gravierenden technischen Unterschiede.
- Technisch gesehen endet die Kupferleitung bei ISIS/OPAL sowie bei dem VDSL-Anschluss der DTAG am KVz. Bei beiden Technologien muss aktive Übertragungstechnik im KVz eingesetzt werden, bevor die Verbindungen mittels einer Glasfaserleitung zum HVt und von da aus weiter in das Netz der T-Com geschaltet wird.
- Im Marktanalyseverfahren zu Markt 12 in Deutschland hatte die EU-Kommission zunächst ein Phase II Verfahren eingeleitet, als die BNetzA VDSL auf diesem Markt nicht berücksichtigt hatte. Mit der Begründung des Gebots der Technologieneutralität und den geringen Unterschieden bei den Leistungen, die durch VDSL und ADSL realisiert werden, forderte die EU Kommission, dass VDSL in die Marktabgrenzung aufgenommen wird.¹

„Was die in Zukunft über VDSL angebotenen Endkundenprodukte anbetrifft, liegen der Kommission gegenwärtig keine Anhaltspunkte dafür vor, daß während des Zeitraums der vorausschauenden Analyse derartige Produkte wesentlich von denen abweichen würden, die über die ADSL (2+) -

¹ Das Verfahren wurde später eingestellt als die BNetzA VDSL wieder in die Marktabgrenzung und Marktanalyse aufgenommen hat (siehe Entscheidung der EU Commission vom 23.12.2005 in der Sache DE/2005/0262)

Technologie angeboten werden. Insbesondere ist der Kommission nicht bekannt, welche Endkundenprodukte eine höhere Bandbreite erfordern würden, die nicht auch über ADSL (2+) erhältlich wären.

Da die Nachfrage nach Vorleistungszugang daher wohl vor allem auf Zugang zu Bandbreiten ausgerichtet sein wird, die über beide Technologien bereitgestellt können, dürften über VDSL- und ADSL-basierte Zugangsvorleistungen die gleichen Funktionalitäten beinhalten. Auch hier sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiter keine Anhaltspunkte ersichtlich, die die Vorleistungskunden daran hinderten, von ADSL-Bitstream auf VDSL-Bitstream umzustellen. Solange ein Angebot für eine Bandbreite vorhanden ist, die ausreicht, um es dem Vorleistungskunden zu ermöglichen, die Endkundenebene mit Breitbandzugang zu versorgen, indem er sich mit dem Netz der DT auf ATM oder IP- Ebene zusammenschaltet, dürfte es für den Vorleistungskunden unerheblich sein, ob dieses Produkt über ADSL oder VDSL- Technologie bereitgestellt wird.

[...]

Aus den genannten Gründen und auf der Grundlage der gegenwärtig ihr verfügbaren Informationen hat die Kommission ernsthafte Zweifel, ob die von der BNetzA vorgeschlagene Marktabgrenzung den Anforderungen von Artikel 15 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie genügt. Diese ernsthaften Zweifel beruhen auf dem Fehlen begründeter Evidenz in Bezug auf die Schlußfolgerungen zur Ausgrenzung der Vorleistungen betreffend den Zugang zu VDSL - Verbindungen aus den relevanten Märkten.“ (Entscheidung der EU Commission vom 11.11.2005 in der Sache DE/2005/0262)

- Durch das Ausgrenzen von VDSL-Anschlüssen aus der Definition des Marktes 11 wird zudem das Gebot der Technologieneutralität verletzt. Dieses Gebot ist in der europäischen TK-Regulierung verankert in Art. 8 Abs. 1 der RahmenRL und im deutschen TKG umgesetzt in § 1 TKG. Die ERG (Gruppe Europäischer Regulierungsbehörden) fixiert dieses Gebot in ihrem Remedy Paper Ziffer 5.6.1:²

„New Infrastructure investments that provide existing services would not a priori warrant any different treatment from existing infrastructure. This is in line with the principle of technological neutrality. The delivery of existing services through networks using new technology may enhance total welfare as a result of cost reductions. These welfare gains may not be achieved if there is room for re-monopolization of the downstream markets through foreclosure of leveraging.“

- Die Aussage der Monopolkommission in ihrem Sondergutachten zur Aufnahme der Glasfaserleitungen in die Marktabgrenzung gilt auch für VDSL:

„Grundsätzlich ist allerdings anzumerken, dass eine Unterscheidung von Märkten nach technischen Verfahren sachlich nicht angemessen ist, wenn die mit diesen Verfahren erbrachten Leistungen von den Kunden als austauschbar angesehen werden. Diese Erwägung wird mit der Zeit and Bedeutung gewinnen [...] Für reine Glasfaserleitungen gilt nach Auffassung der Monopolkommission, dass sie zum sachlich relevanten Markt gehören, soweit der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung herstellbar ist und tatsächlich angeboten wird.“ (Sondergutachten der Monopolkommission, S. 51)

- Aus Sicht der Versatel muss die Marktdefinition zu Markt 11 entwicklungs offen gefasst werden. Ein Zugang zur VDSL-Anschlussleitung am HVt ist dabei ein wichtiger Baustein der zukünftigen Regulierung, da ein Ausbau der Netze zu den KVz der aTNB in der Fläche nicht in jedem Falle wirtschaftlich ist. Dies erkennt man bereits an der heutigen Ausbausituation in Bezug auf HVTs – diese sind ebenso nicht bundesweit von den Wettbewerbern erschlossen worden. Siehe hierzu auch die

² Vgl. http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf, S. 115f.

Schlussfolgerung des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der BNetzA (Stellungnahme vom 14.12.2005, Ziffer 8 und 17):

„Angesichts der Dominanz des Zugangsnetzes der DTAG bei den Infrastrukturen für Breitband muss der Zugang von Wettbewerbern weiterhin durch Regulierung sichergestellt werden. Dies ist eine zwingende Voraussetzung für die Entstehung und Weiterentwicklung von Wettbewerb in diesem Bereich. Dies gilt auch für die technologische Weiterentwicklung des derzeitigen Zugangsnetzes etwa durch Glasfaser. Wenn die bestehenden Zugangsregeln nicht auf die veränderte Situation angepasst würden, besteht die Gefahr, dass die erreichten Fortschritte im Anschlusswettbewerb wieder verloren gehen. [...] Das geplante digitale Breitband-Glasfasernetz ist derzeit in Deutschland aus ökonomischer und rechtlicher Sicht regulierungsbedürftig, und zwar von Anfang an, um den Infrastruktur- und Dienstewettbewerb zu ermöglichen und zu stärken.“

1.2 Fehlende Berücksichtigung der Glasfaser-TAL

Sachlich unzutreffend grenzt der Konsultationsentwurf die Glasfaser-TAL aus der Marktdefinition zu Markt 11 der Märkte-Empfehlung aus. Fehlerhaft zitiert der Konsultationsentwurf die Rechtsprechung zur früheren Regulierungsverfügung zu Markt 11 als Beleg dafür, dass der Zugang zur reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung nicht von Markt 11 erfasst würde (S. 30 des Konsultationsentwurfs). Letztinstanzlich und rechtskräftig hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG C 6 28.05) bisher nur entschieden, dass der Widerruf der nach altem Recht (!) entstandener und übergangsweise fortgeltender Zugangs- und Entgeltenehmungsverpflichtungen hinsichtlich der reinen Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung rechtmäßig war. Das Bundesverwaltungsgericht hat gerade nicht entschieden, ob die Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung nach neuem Recht dem Markt 11 zuzurechnen ist oder nicht:

„Über die Berechtigung der auf das neue Recht gestützten Regulierungsverpflichtungen gemäß Nr. 1 bis 3 der Verfügung vom 20. April 2005 bestand zwischen den Beteiligten bis zur mündlichen Verhandlung vor dem Senat kein Streit, sondern nur über die Berechtigung der den Fortbestand der altrechtlichen Verpflichtungen betreffenden Widerrufsentscheidung unter Nr. 4 der Verfügung, selbst wenn die Klägerin zur Begründung ihrer Klage gegen Nr. 4 der Verfügung die der Regulierung gemäß Nr. 1 bis 3 zugrunde liegende Marktdefinition und -analyse als fehlerhaft beanstandet hat.“

BVerwG 6 C 28.05, Urteilsdruck S. 10.

Die entsprechenden Ausführungen im Konsultationsentwurf sind somit als äußerst problematisch und tendenziös zu bewerten. In anderen zitierten Verfahren bezüglich der Verpflichtung zum Zugang zur Glasfaser-TAL nach neuem Recht liegen bisher lediglich nicht rechtskräftige erstinstanzliche Urteile vor. Über die Revision wurde vom Bundesverwaltungsgericht noch nicht entschieden. Fehlerhaft ist somit die Aussage, dass diese „mehreren Verfahren“ zuletzt auch „vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt“ worden seien. Versatel ist Klägerin eines der anhängigen Revisionsverfahren. **Wir beantragen eindringlich, diese fehlerhafte Passage des Konsultationsentwurfes abzuändern.**

Zur sachlichen Begründung des Ausschlusses der Glasfaser-TAL aus der Marktdefinition zu Markt 11 geht dagegen der Konsultationsentwurf in abwägungsfehlerhafter Weise nicht auf das Vorbringen der Parteien ein. Insbesondere das Vorbringen der Arcor AG & Co. AG zum Schreiben der EU-Kommission vom 23.03.2005 an die BNetzA, zu den Klarstellungen im Rahmen der modifizierten Märkteempfehlung sowie zur Notwendigkeit einer funktionalen Betrachtung geht der Konsultationsentwurf erstaunlicherweise überhaupt nicht ein. Auch mit den bereits unter 1.1 zitierten Äußerungen der Monopolkommission im Sondergutachten für das Jahr 2005 sowie auf die klaren Aussagen der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für

Regulierungsfragen bei der Regulierungsbehörde vom 14.12.2005 geht der Konsultationsentwurf mit keinem Wort ein.

Statt dessen werden zum Beleg der Ausgrenzung der Glasfaser-TAL neben der fehlerhaft zitierten Rechtsprechung ältere Schreiben der EU-Kommission aus dem Jahr 2000 genannt sowie das Argument, dass Glasfaser im Teilnehmeranschlussbereich nicht „der üblichen Anbindung von Endkunden“ diene. Dieses Argument – welches mit dem Grundsatz der Technologieneutralität ohnehin schwerlich vereinbar ist – verkennt, dass die Entwicklung auf den Telekommunikationsmärkten voranschreitet und den zunehmenden Einsatz von Glasfaserleitungen oder Glasfaser-Teilleitungen zur Ermöglichung breitbandiger Anschlüsse erfordert. Zum Beispiel bietet etwa das Unternehmen NetCologne Teilnehmeranschlusssysteme an Privathaushalte über ihr Glasfasernetz mit bis zu 100 MBit/s an. Die DTAG plant über ihr VDSL-Netz bis zu 50 MBit/s anzubieten. Damit ergibt sich keine sinnvolle Abgrenzung mehr, da Nachfragesubstitution, Angebotsumstellungsflexibilität und homogene Wettbewerbsbedingungen in einem neuen Umfang gegeben sind.

In funktionaler Betrachtung, die an anderer Stelle im Entwurfsdokument im Hinblick auf die Unterscheidung der Märkte Nr. 12 und Nr. 11 als wesentlich erachtet wird, gehört eine auf Basis von Glasfaser realisierte Teilnehmeranschlusssysteme genauso zum Markt Nr. 11 wie eine auf Basis anderer physikalischer Medien realisierte Anschlusssysteme. Sollten Glasfaser-TAL nicht zum Markt Nr. 11 gehören, wäre darüber hinaus zu fragen, ob dann überhaupt Bitstrom-Angebote realisiert werden können, wenn die Teilnehmeranschlusssysteme in Glasfaser technisch ausgeführt wurde, da Bitstrom mit seinem Anschlussteil auf der Teilnehmeranschlusssysteme aufsetzt und der Konsultationsentwurf sogar das Argument benutzt, dass neue Bitstrom-Zugangsanbieter die Vorleistung „Zugang zur Teilnehmeranschlusssysteme“ nutzen könnten. Dieses Argument läuft völlig ins Leere, wenn im Falle der Ausführung der Teilnehmeranschlusssysteme in Glasfasertechnik diese Vorleistung für diese Anbieter nicht zur Verfügung steht.

2. Prüfung nach § 10 TKG und Marktanalyse

Die Analyse der BNetzA, dass der Markt nach dem 3-Kriterientest regulierungsbedürftig ist und dass die DTAG über beträchtlicher Marktmacht verfügt, kann aus Sicht von Versatel bestätigt werden. Die Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit und der beträchtlichen Marktmacht gilt allerdings nicht nur für die von der BNetzA abgegrenzten Varianten in Markt 11, sondern auch für die oben erwähnten Varianten VDSL- und Glasfaser-TAL. Die Marktanteile der DTAG sprechen dafür, dass dieses Unternehmen über beträchtliche Marktmacht für VDSL und Glasfaser-Leistungen verfügt. Derzeit ist die DTAG das einzige Unternehmen, das bundesweit VDSL und Glasfaser-TAL realisiert und anbietet. Die DTAG verfügt auch über beträchtliche Marktmacht betreffend der Annexleistungen, wie den Zugang zu entbündelten Glasfaserleitungen, Kabelschächten und –Kanälen sowie unbeschalteten Glasfasern („Dark Fiber“).

Mit freundlichem Gruß

Versatel AG

i.A. Miriam Hui, Rechtsanwältin
Recht & Regulierung

**HanseNet**

HanseNet Telekommunikation GmbH · Übersaering 33 a · 22297 Hamburg

Ihr Zeichen

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Dienststelle 116b
Postfach 8001
53105 Bonn

ju 24/15

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen Kd

Vorab per Fax (0228) 14-8872.**BK 1-06/003****Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Zugangs zum Teilnehmeranschluss
(Markt 11 der EU-Märkteempfehlung)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit der Marktanalyse, dem vorangestellten Fragenkatalog und der Regulierungsverfügung zu Markt 11 hat die BNetzA im Amtsblatt Nr.7/2007 drei Dokumente veröffentlicht, die eine entscheidende Weichenstellung für die Zukunft des infrastrukturbasierten Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt darstellen.

Im Folgenden nehmen wir Stellung zu den von der Bundesnetzagentur gemeinsam mit dem Entwurf einer Marktanalyse für den Markt Nr. 11 veröffentlichten Thesen.

Unzulässige Prämisse der fehlenden kupferbasierten Infrastruktur zwischen HVt und KVz

Die BNetzA beschreibt in ihrem Diskussionspapier ein Szenario, in dem das Teilnehmeranschlussnetz am KVz endet. Dieses Szenario könne eintreten, wenn Breitbandanschlüsse realisiert würden, die auf das Vorhandensein eines DSLAM am KVz und eine Verbindungs-

HanseNet Telekommunikation GmbH · Postfach 60 09 40 · 22209 Hamburg · Verwaltung: Übersaering 33 a · 22297 Hamburg
Telefon: 040 23726-0 · Telefax: 040 23726-3184 · E-Mail: info@alice-dsl.de · Internet: www.hansenet.de · www.alice-dsl.de HRB
60180 des Amtsgerichts Hamburg · Steuer-Nr.: 27/273/03017 · Ust-ID-Nr.: DE 175 364 328 · Geschäftsführer: Harald Rösch
Aufsichtsratsvorsitzender: Lutz Cametzi · Bankverbindung: HypoVereinsbank · BLZ: 200 300 00 · Konto-Nr.: 297 622

leitung aus Glasfaser vom KVz bis zum HVt angewiesen wären und gleichzeitig auf dieser Strecke keine parallelen Infrastrukturen (auf Kupferbasis) zur Verfügung ständen.

Die Grundannahme des Szenarios, wonach keine parallele kupferbasierte Infrastruktur zwischen KVz und HVt mehr bestehen könnte, ist auch in der Zukunftsperspektive wirklichkeitsfremd. Vielmehr ist eine differenzierte Betrachtung der Anbindung der KVz im Hauptkabelbereich sinnvoll, wobei zwei Fälle zu unterscheiden sind:

- Ist ein KVz im Hauptkabelbereich über Röhrenkabel im Kabelkanal angebunden, dann ist davon auszugehen, dass Leerrohrkapazitäten bestehen oder zumindest geschaffen werden können. In diesem Fall würde Glasfaser parallel zur Kupferleitung laufen. Zwar könnte die DTAG nach erfolgter Anbindung eines KVz mit Glasfaser die parallel laufenden Kupferkabel entfernen, dazu besteht jedoch keine betriebliche Notwendigkeit und die DTAG würde damit Wettbewerber, die ihr Geschäftsmodell auf die HVt-TAL abstützen, nachhaltig schädigen. Die DTAG muss daher dazu verpflichtet werden, vorhandene Kupferdoppeladern zwischen HVt und KVz im Kabelkanal stets zu belassen.
- Ist ein KVz im Hauptkabelbereich über Erdkabel angebunden, dann ist eine parallele Verlegung von Glas- und Kupferkabeln ohne erhebliche Tiefbauinvestitionen nicht möglich. Eine Minimierung der Tiefbauinvestitionen ließe sich nur durch das sog. Kabel-X-Verfahren erreichen. In diesem Fall müsste die DTAG die vorhandenen Kupferkabel im Hauptkabelbereich entfernen und anschließend die Glasfaser in die Erdkabelummantelung einziehen. Dies hätte zur Folge, dass tatsächlich keine Kupferleitung mehr zwischen HVt und KVz existieren würden. Allerdings stellt sich dann die Frage, wie die DTAG die Versorgung des KVz für den Zeitraum des Kabeltauses gewährleisten will. Es ist darauf hinzuweisen, dass die DTAG bei Anwendung des Kabel-X-Verfahrens nicht nur ihre eigenen Endkunden temporär abschalten müsste, sondern auch jeden über die HVt-TAL angebotenen Wettbewerberskunden. Dies ist nicht akzeptabel. Möchte die DTAG über Erdkabel angebundene KVz umrüsten, dann darf dies nur durch eine parallele Kabelverlegung erfolgen. Das bestehende Kupferkabel darf nicht abgeschaltet werden. Es sei im übrigen darauf hingewiesen, dass der Anteil der KVz, die über Erdkabel angebunden sind mit etwa 80-90% bundesweit bedeutend höher ist, als der Anteil der KVz, die über Röhrenkabel angebunden sind.

Es ist also davon auszugehen, dass es auch zukünftig noch eine kupferbasierte Anbindung der KVz an die HVt geben kann und muss.

Keine Substitution der HVt-TAL durch BSA am HVt möglich

In ihrem Thesenpapier nimmt die Bundesnetzagentur an, dass nach dem Wegfall des Zugangs zur entbündelten TAL am HVt durch die Gewährung eines Bitstrom-Zugangs am HVt eine „Regulierungslücke“ verhindert werden könne.

Zu berücksichtigen ist hierbei zum einen, dass für infrastrukturbasierte Wettbewerber nicht nur die Auflösung eines HVt, sondern auch die Umstellung von der entbündelten TAL auf ein BSA-Produkt am HVt mit einer Desinvestition verbunden ist und in erheblichem Umfang versunkene Kosten für Komponenten berücksichtigt werden müssen, die nicht zu einem anderen Zweck weiterverwendet oder veräußert werden können und noch nicht voll abgeschrieben sind. Zu nennen sind hier in erster Linie die DSLAMs, Investitionen in Übergabeverteiler und in Kollokationsflächen, die bei BSA nur in vermindertem Umfang weiter benötigt werden.

Insofern vernichtet die Umstellung auf BSA am HVt Investitionen in Infrastruktur und bevorzugt die Geschäftsmodelle infrastrukturloser Wettbewerber, die schon in den letzten Monaten durch Verbesserung der Konditionen für andere Resale-Angebote der DTAG einen außerordentlichen Kundenzuwachs für sich verzeichnen konnten.

Zum anderen verhindert BSA einen Qualitäts- und Innovationswettbewerb, da der Wettbewerber keinen Einfluss auf die grundlegenden technischen Parameter hat. Der eigene DSLAM, das Endgerät (Modem) beim Kunden und die periphere Infrastruktur bestimmen in hohem Maße die Fähigkeit, dem Endkunden billigere, bessere und neuartige Produkte anbieten zu können. Diese Produktausprägungen würden bei Wegfall der HVt-TAL allein von der DTAG bestimmt werden.

Keine Substitution von HVt durch KVz zum Zwecke der Kollokation möglich

Das von der BNetzA beschriebene Szenario des Wegfalls der HVt darf aber auch deswegen nicht ohne weiteres regulatorisches Eingreifen hingenommen werden, weil die Unterbringung aktiver Technik durch Wettbewerber im KVz der DTAG durch die DTAG bislang abgelehnt wurde.

KVz-Neubauten der Wettbewerber sind durch den verfügbaren Straßenraum und der restriktiven Haltung der Kommunen beschränkt und zudem wegen des hohen Investitions- und Zeitaufwandes praktisch nicht realisierbar (siehe hierzu die Ausführungen in unserer Stellungnahme vom 04.05.2007 zum Entwurf der Regulierungsverfügung bezüglich des hier betrachteten Marktes). Auch das WIK hat nachgewiesen, dass die zur Amortisation der Anfangsinvestitionen erforderliche Kundenpenetration von 19-30% eine Größenordnung aufweist, die kein alternativer Netzbetreiber z.Zt. erreicht und möglicherweise niemals erreichen wird (vgl. hierzu WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 281 „Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus“, Seite 34 ff.).

Für die Kollokation im HVt gibt es also derzeit in der Regel keine wirtschaftlich tragbare Substitutionsmöglichkeit. Die Feststellung der Bundesnetzagentur im Diskussionspapier, dass der überwiegende Teil der Wettbewerber bislang ausschließlich HVts erschlossen hat, ist, neben dem bislang fehlenden Zugang zu Kabelkanälen bzw. Leerrohren, in diesem Lichte zu sehen.

Vernichtung getätigter Infrastrukturinvestitionen durch Auflösung der HVt

Die HVt sind heute in ihrer Eigenschaft als Konzentrations-, Vermittlungs- und Übertragungsknoten die tragenden Elemente der Wettbewerbernetze, die über Jahre intensivster Investitionstätigkeit hinsichtlich der Struktur und Funktion dem Telekommunikationsnetz der DTAG angepasst wurden. Ein Großteil dieser Investitionen stellt versunkene Kosten dar, die nicht wieder zurück gewonnen werden können bzw. noch nicht voll abgeschrieben sind. Zu nennen sind hier insbesondere die Investitionen in DSLAMs, Übergabeverteiler, Kollokationsflächen und Vermittlungstechnik.

Der Wegfall der HVt-TAL oder eine Auflösung aller oder einzelner HVt löst zudem einen enormen Netzneuplanungs- und Umbauaufwand bei den Wettbewerbern aus, da das gesamte bisherige Netz zur Anbindung der HVt umgestaltet werden muss.

Die DTAG muss sich deshalb an den Kosten beteiligen, die den Wettbewerbern durch den Wegfall oder die Veränderung der Funktionalität des HVt und der dadurch bedingten Umgestaltung ihrer Netze entstehen. Insbesondere muss bei geringen Vorlaufzeiten, die im vorliegenden Zusammenhang in Jahren bemessen werden müssen, ein Ersatz für die entgangene Amortisation der Infrastrukturinvestitionen der Wettbewerber geleistet werden.

Information zur Netzstruktur und Netzplanung der DTAG

Um den Schaden für Wettbewerb und Wettbewerber gering zu halten, muss die DTAG frühzeitig ihre die Netzstruktur betreffenden Umbaupläne gegenüber der BnetZA und den Wettbewerbern offen legen. Nur so können notwendige regulatorische Eingriffe rechtzeitig erfolgen. Außerdem ermöglicht diese Offenlegung den Wettbewerbern, frühzeitig ihre Netzplanung an die der DTAG anzupassen.

Wichtige Komponenten einer solchen Informationsweitergabe sind, neben den bereits in unserer Stellungnahme zur Regulierungsverfügung vom 04.05.2007 genannten, vor allem auch

- Ort, Zeit und Umfang des geplanten HVt-Abbaus oder –Umbaus,
- die Zuordnung betroffener KVz zu HVt sowie
- geografische Informationen (Polygone) über die Anschlussbereichsgrenzen.

Zugang zu allen Kabelkanälen der DTAG notwendig

Sobald es zum ersatzlosen Wegfall der HVt-TAL oder ganzer HVt-Standorte kommt, muss ein Zugang zu allen Leerrohren im Verfügungsbereich der DTAG gewährt werden, insbesondere auch zu Kabelkanälen zwischen den KVz der DTAG. Diese Kanäle werden von der DTAG selbst genutzt, um u.a. unter Umgehung der HVt Verbindungen zwischen KVz

in ringförmigen Netzen anzulegen. Nur so wäre den Wettbewerbern bei Wegfall der HVt überhaupt die Möglichkeit gegeben, den IP-Verkehr zu bündeln und den eigenen PoPs zuzuführen.

Langfristige Perspektive - Voraussetzungen für einen Um-/Abbau von HVt

Wettbewerber werden auf lange Sicht von der Nutzung der HVt der DTAG abhängig sein. Eine Preisgabe der HVt ist nur in sehr langfristiger Perspektive und unter Einhaltung der o.g. Voraussetzungen denkbar, soll der Infrastrukturwettbewerb nicht zum Erliegen kommen.

Wir danken der Bundesnetzagentur für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen jederzeit für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

HanseNet Telekommunikation GmbH



i.A. Dr. Wolfgang Behm



i.A. Ralf Kudlek