

Per Mail: erg-secretariat@ec.europa.eu

European Regulators Group (ERG)

11. Juni 2007

ERG Consultation Document on Regulatory Principles of NGA (ERG (07) 16)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die ERG hat am 5. Mai 2007 ein Konsultationspapier zur Entwicklung der Anschlussnetze („Next Generation Access“ – NGA) und den hieraus resultierenden regulatorischen Anforderungen veröffentlicht und die interessierten Kreise zur Kommentierung aufgefordert. Der Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO e.V.), der über 90 Prozent des infrastrukturbasierten Festnetz Wettbewerbs zur Deutschen Telekom AG (DTAG) vertritt, nimmt diese Gelegenheit im folgenden gerne wahr, soweit dies wegen der bislang fehlenden Transparenz der Umbaupläne der DTAG heute möglich ist. Wegen der zur Zeit undurchsichtigen Situation in Deutschland behält sich BREKO daher auch ausdrücklich eine weitere Kommentierung vor.

I. Berücksichtigung mitgliedsstaatlicher Besonderheiten und Transparenz als Voraussetzung für eine inhaltliche Diskussion

Die ERG weist in der Einleitung ihres Papiers (S.2) darauf hin, dass die NGA-Szenarien in den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich sind. Dies ist zum einen technisch bedingt, so z.B. durch die unterschiedliche durchschnittliche Länge der Anschlussleitung vom Teilnehmer zum ersten Aggregationspunkt oder der Zahl der Anschlussleitungen, die von einem SDF aus erreicht werden können. Darüber hinaus führen aber auch unterschiedliche Marktentwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten seit Beginn der Liberalisierung zu einem sehr differenzierten Bild in den verschiedenen Mitgliedsstaaten. So war der Telekommunikationswettbewerb in Deutschland von Anfang an stark durch die besonders nachhaltige Wettbewerbsform des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) gekennzeichnet. Bereits mit Beginn des

Wettbewerbs zum 1.1.1998 – und damit drei Jahre vor Inkrafttreten der entsprechenden EntbündelungsVO der EU – sah das deutsche TKG den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung vor. Auf dieser Basis konnte sich ein nachhaltiger infrastrukturbasierter Wettbewerb in Deutschland etablieren und konnten die Mitgliedsunternehmen des BREKO Milliardenbeträge in die Erschließung der Hauptverteiler (MDF) investieren. Heute werden von den BREKO-Unternehmen knapp 5 Mio. TAL betrieben. Zwar hat sich inzwischen der Wettbewerb auf der Basis der Teilnehmeranschlussleitung auch in einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten erheblich entwickelt, doch ist die besondere Situation des infrastrukturbasierten Wettbewerbs in Deutschland bei der in dem Konsultationspapier diskutierten Thematik zu berücksichtigen.

Gleichwohl begrüßt BREKO grundsätzlich die Initiative der ERG mit dem Papier eine Diskussionsgrundlage im Hinblick auf die Entwicklung des Anschlussnetzes und die daraus resultierenden regulatorischen Anforderungen zu schaffen. Dabei ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass die von der ERG selbst erkannte unterschiedliche Situation in den Mitgliedsstaaten auch zu unterschiedlichen regulatorischen Antworten führen kann, insbesondere im Hinblick auf die zu ergreifenden Zugangsmaßnahmen. Zum anderen wird die Diskussion notwendigerweise sehr abstrakt bleiben, so lange keine ausreichenden Informationen der Incumbents über die von Ihnen zukünftig geplante Gestaltung des Anschlussnetzes sowie die Wege dorthin vorliegen. Die ERG räumt in ihrem Konsultationspapier (Executive Summary – S. IV) selbst ein, dass das Wissen der Regulierungsbehörden diesbezüglich mehr oder weniger begrenzt ist.

So ist z.B. in Deutschland bisher nur bekannt, dass die DTAG plant, die komplette Umstellung ihres Netzes auf IP bis zum Jahr 2012 abzuschließen (so der Vorstandsvorsitzende Obermann auf der Jahreshauptversammlung am 3.5.2007 in Köln), doch hat die DTAG bisher weder ihren TAL-Vertragspartnern noch offenbar der Bundesnetzagentur irgendwelche Informationen darüber zukommen lassen, wie der Umbau ihres Accessnetzes im einzelnen erfolgen soll, welche Netzstruktur sie dabei zu Grunde legt, welche Migrationsschritte und –zeiträume sie sich vorstellt oder wie sie in Zukunft ihre Zugangsverpflichtungen gegenüber ihren Wettbewerbern zu erfüllen gedenkt, also insbesondere wo und wie viele Zugangspunkte bestehen sollen.

BREKO hat Anfang Mai in seiner Stellungnahme zu einem Thesenpapier der Bundesnetzagentur (sog. „Chapeau“) den folgenden dezidierten Fragenkatalog vorgelegt, dessen Beantwortung aus der Sicht des BREKO die unabdingbare Voraussetzung für einen Einstieg in die Diskussion zur zukünftigen Entwicklung des Anschlussnetzes ist. Bis heute ist keine dieser Fragen durch die DTAG beantwortet worden. Der Katalog ist dabei nicht als abschließend zu verstehen. Vielmehr könnten sich aus seiner Beantwortung weitere Fragen ergeben.

1. Plant die DTAG überhaupt, vorhandene HVt/MDF abzubauen. Wenn ja, in welchem Umfang und mit welchen Zeitvorstellungen ? Welche HVt/MDF 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/MDF 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/MDF 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/SDF von welchem HVt/MDF aus versorgt werden? Welche KVz/SDF sind bereits aufgerüstet und welche Gebäude können von welchem KVz/SDF aus versorgt werden ?
6. Führen die Glasfaserverbindungen zwischen dem KVz/SDF und dem ersten Knotenpunkt des Metro-Core-Netzes (MCL) an den bisherigen HVt/MDF-Standorten vorbei bzw. wo ist dies der Fall ? Bleibt die Leerrohrverbindung bzw. die Glasfaserstrecke zwischen KVz/SDF und HVt/MDF im Falle eines Rückbaus des HVt/MDF bestehen? Wenn ja, in welcher Form kann eine Anbindung zum Backbone des Wettbewerbers am (ehemaligen) HVt/MDF-Standort erhalten bleiben, wenn der Kollokationsraum entfällt (z.B. über Outdoor-Boxen) ? Wäre die DTAG dazu bereit, z.B. bei der Veräußerung eines Grundstücks das Aufstellen von Outdoorboxen rechtlich abzusichern ?
7. Bleibt die Kupferinfrastruktur der DTAG parallel erhalten ? Wie wird sichergestellt, dass ggf. das ankommende Signal des Wettbewerbers nicht durch das am KVz/SDF eingespeiste ADSL-/VDSL-Signal der DTAG gestört oder überlagert wird ?
8. Wird die DTAG ein Moratorium akzeptieren, in welchem kein HVt/MDF zurückgebaut wird?
9. Welche Vorstellungen hat die DTAG bzgl. des Zugangs am KVz/SDF ? Ist die DTAG bereit, auch Zugang in ihren KVz/SDF in Form eines gesonderten Kollokationsfaches zu gewähren und bestehende VDSL-KVz/SDF notwendigenfalls zu erweitern ? In welcher Form werden die Wettbewerber in die Planung neu auszubauender VDSL-KVz/SDF einbezogen, um die erforderlichen Wettbewerberkapazitäten frühzeitig zu ermitteln ?
10. In welcher Form wird die DTAG einen „Bitstromzugang“ am HVt/MDF 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/MDF 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 Vorstellungen und Forderungen formuliert werden können.

Gleichwohl wird BREKO zu einigen allgemeinen Aussagen und Vorstellungen des ERG-Papiers im folgenden Stellung nehmen.

II. Ökonomische Aspekte der Entwicklung des Anschlussnetzes

Im Kapitel 3 des Konsultationspapiers beschäftigt sich die ERG mit ökonomischen Aspekten der Entwicklung des Anschlussnetzes. Die ERG betont dabei die wachsende Bedeutung der „economies of scale“ im Zuge eines Netzausbaus hin zum KVz/SDF. In der Tat zeigen die von der ERG in bezug genommenen Studien von Analysis für die Niederlande sowie des WIK, dass ein Ausbau zum KVz/SDF erst mit einem Marktanteil von 30 bis 40 Prozent an dem entsprechenden KVz/SDF wirtschaftlich erfolgen würde. Daraus ergeben verschiedene regulatorische Konsequenzen:

1. Kosteneinsparungen der Incumbents als Anreiz für den Glasfaserausbau

Die Incumbents können durch den Glasfaserausbau deutlich höhere Kostenvorteile erzielen als ihre Wettbewerber. So sollen sich die Kosten für VDSL-Ausbau von KPN praktisch durch den geplanten Verkauf von Grundstücken neutralisieren, die bislang als HVT/MDF-Standorte genutzt werden. Der Vorstandsvorsitzende der DTAG wies in seiner Rede auf der Jahreshauptversammlung am 3.5.2007 in Köln darauf hin, dass durch den geplanten Umbau des Netzes bis zum Jahr 2012 rund 1,5 Milliarden Euro eingespart werden sollen, also rund die Hälfte des angekündigten Investitionsvolumens für den VDSL-Ausbau. Einsparungen für die Incumbents ergeben sich dabei nicht nur durch die Veräußerung von Grundstücken, sondern z.B. auch durch Wegfall von Schaltarbeiten, die bei einem All-IP-Netz in deutlich geringerem Umfang anfallen und über automatische Schaltverteiler in der Regel automatisch, also ohne Anfahrt zum KVz/SDF erfolgen können.

Dies bedeutet, dass der Netzbau schon durch die realisierbaren Kosteneinsparungen für die Incumbents in jedem Fall rational ist, unabhängig von der konkreten Regulierungsintensität. Die gerade in Deutschland geführte Diskussion über „Regulatory Holidays“ für „neue Märkte“ ist vor diesem Hintergrund eine „Phantomdiskussion“, wobei schon mit guten Gründen in Zweifel gezogen werden kann, ob es sich überhaupt um solche „neuen Märkte“ handelt. Dies zeigt auch eine Aussage des Vertreters von BT in einer Anhörung der EU-Kommission zum anstehenden EU-Review im November 2006. BT wies darauf hin, dass man insgesamt umgerechnet 15 Mrd. € in die Entwicklung eines All-IP-Netzes zu investieren beabsichtige, ohne dass es in Großbritannien „Regulatory Holidays“ für diese Investitionen gebe.

Dieser Aspekt wäre aber auch bei der von der ERG in dem Konsultationspapier angesprochenen Abwägung zwischen wirkungsvollen Abhilfemaßnahmen („Remedies“) und den zu setzenden Anreizen für Innovationen und Investitionen in neue Glasfasernetze zu

setzenden Anreizen für Innovationen und Investitionen in neue Glasfasernetze zu berücksichtigen. Die Anreize für Investitionen der Incumbents in Glasfasernetze bestehen allein durch die mittelfristig zu erzielenden Kosteneinsparungen, unabhängig von der Intensität der Regulierungsmaßnahmen im einzelnen. Die Anreize für die Investitionen von Wettbewerbern in einen weiteren Infrastrukturausbau sind demgegenüber abhängig von der wirkungsvollen Regulierung eines effizienten Netzzugangs.

2. Elemente eines effizienten Netzzugangskonzepts für den deutschen Markt

Ein effizientes Netzzugangskonzept für den deutschen Markt müsste zum einen unnötige Kosten der Wettbewerber für einen weiteren Infrastrukturausbau vermeiden, Kooperationsmöglichkeiten fördern und den Unternehmen zudem eine Basis zur Erzielung der für einen Ausbau erforderlichen Kundenmenge bieten. Dementsprechend wird sowohl ein effizienter Zugang am KVz/SDF als auch ein effizienter Zugang an den heutigen HVT/MDF-Standorten (sowohl zur Glasfaser als auch zunächst weiter zum Kupfernetz) benötigt.

- Beim KVz/SDF-Zugang muss sowohl die Überbrückung der Strecke zwischen dem HVT/MDF und dem KVz/SDF gewährleistet sein, als auch der Zugang im KVz/SDF selbst. Hinsichtlich des ersten Elements, der Überbrückung der Strecke zwischen HVT/MDF und KVz/SDF hat die Bundesnetzagentur in ihrer inzwischen bei der Kommission notifizierten Überarbeitung der Regulierungsverfügung für Markt Nr.11 reagiert. Sie hat hierzu einen Zugang zu den Kabelkanälen der DTAG sowie hilfsweise zur unbeschalteten Glasfaser („dark fiber“) angeordnet. Diese Anordnung ist im Grundsatz zu begrüßen, allerdings kann die Anbindung des KVz/SDF über eine unbeschaltete Glasfaser im Einzelfall wirtschaftlicher sein als die Verlegung einer eigenen Glasfaser durch die Kabelkanäle der DTAG. Daher wäre es wirtschaftlich sinnvoll, beide Möglichkeiten gleichberechtigt zu ermöglichen.
- Eine wirtschaftlich sinnvolle Anbindung des KVz/SDF an den HVT/MDF ist allerdings nur der eine Teil eines effizienten Zugangskonzepts für ein „subloop unbundling“. Hinzu kommen muss eine effiziente Form der Kollokation am KVz/SDF. Dies wird im Regelfall bedeuten, dass die Kollokation *im* KVz/SDF möglich sein muss, da externe KVz zum einen in der Regel kostenintensiver sein würden und zum anderen – wie Gespräche von Unternehmen und Verbänden mit den Kommunen bzw. den kommunalen Spitzenverbänden ergeben haben – kaum eine Chance auf eine zügige baurechtliche Genehmigung hätten. Langwierige Rechtsstreitigkeiten mit den Kommunen würden aber ein erhebliches Investitionshindernis darstellen. Die Bundesnetzagentur hat die hierzu seitens BREKO und VATM angeregte Klarstellung in der am 25.5.2007 notifizierten Fassung der Regulierungsverfügung zu Markt Nr.11 inzwischen vorgenommen. Dies ist zu begrüßen, da der Kollokationsanspruch ebenso wie der Anspruch auf Zugang zu den Kabelkanälen bzw. zu "dark fiber" ins Leere liefen, wenn die Kommunen die baurechtlichen Genehmigungen für eigene KVz-Gehäuse der Wettbewerber verweigern würden oder es hier zu verwaltungstechnisch bedingten zeitlichen Verzögerungen käme. Hinzu kommt die größere Wirtschaftlichkeit eines Zugangs in den KVz/SDF der

re Wirtschaftlichkeit eines Zugangs in den KVz/SDF der DTAG. Wichtig ist nun, die Regulierungsverfügung zügig in ein entsprechendes Kollokationskonzept zu den KVz/SDF umzusetzen.

- Soweit für den Zugang eine Erweiterung des DTAG-KVz/SDF erforderlich ist, ist diese im Sinne eines wirkungsvollen Zugangsanspruchs zum KVz/SDF anzuordnen. Die Bundesnetzagentur hat davon abgesehen, diesbezüglich eine allgemeine Anordnung in der notifizierten Regulierungsverfügung zu treffen und insoweit auf im Rahmen von Anordnungsverfahren zu treffende Einzelentscheidungen verwiesen. Eine entsprechende Ausbaupflichtung der DTAG lässt sich jedoch gut begründen. Zum einen handelt es sich bei den KVz/SDF um keine neue Infrastruktur der DTAG sondern lediglich um die Erweiterung einer alten, aus Monopolmitteln errichteten KVz/SDF-Infrastruktur. Im Rahmen dieser Erweiterung hätte die DTAG ihre Zugangsverpflichtungen gegenüber anderen Unternehmen von vorneherein berücksichtigen müssen, da ihr die Zugangsanforderungen von Wettbewerbern bereits seit dem Herbst 2005 bekannt waren. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte BREKO auf Vorstands- wie der Arbeitsebene bei der DTAG Verhandlungen über Zugangsmöglichkeiten nachgefragt und dabei auch den Zugang in den KVz gefordert. Offenbar im Vertrauen auf die von ihr gewünschte noch weitergehende Fassung einer Regulierungsfreistellung im umstrittenen § 9 a TKG hat die DTAG aber alle Verhandlungen über einen KVz/SDF-Zugang abgeblockt und – anders als seinerzeit bei den HVt/MDF – offenbar Kapazitäten für Wettbewerber auch nicht eingeplant. Das Vertrauen in künftiges gesetzgeberisches Handeln ist aber nicht geschützt. Eine Ausbaupflichtung der DTAG, soweit erforderlich, ist daher gut begründet und spätestens in Einzelverfahren anzuordnen.
- Der Zugang zum und in den KVz/SDF stellt aber nur das eine Element eines effizienten NGA-Zugangskonzepts dar. Daneben bleibt auch ein Zugang am HVt/MDF zur Sicherung eines möglichst flächendeckenden infrastrukturbasierten Wettbewerbs auf lange Sicht unverzichtbar. Auch die Unternehmen, die ihre Infrastruktur zum KVz/SDF hin ausbauen werden dies nur sukzessive tun können. Gerade diese Unternehmen benötigen aber komplementär eine NGA-Zugangsmöglichkeit am HVt/MDF, um dort die kritische Masse an Kunden zu gewinnen, die die Voraussetzung für eine Migration zum KVz/SDF hin ist. Die für NGA modifizierte "ladder of investment" auf S.42 des ERG-Dokuments, stellt folgerichtig ein "shared/full MDF-Unbundling" als Basis für ein "FTTCab unbundling" als die nächste Stufe der Investitionsleiter dar. Darüber hinaus sichert ein Zugang am HVt/MDF den infrastrukturbasierten Wettbewerb in der Fläche und beugt einer ~~Zerlegung des Wettbewerbs~~ ^{Zerlegung des Wettbewerbs} an den HVt/MDF-Standorten in Zukunft sicher gestellt werden kann, lassen sich schon dem o.a. Fragenkatalog entnehmen. Allerdings ist gerade dieser Punkt stark von der seitens der DTAG vorgesehenen künftigen Netzstruktur abhängig, so dass für eine weitere Diskussion diesbezüglich die bereits mehrfach eingeforderte Transparenz dringend erforderlich ist.

III. Neue Abgrenzung des Marktes Nr.11

In Kapitel 4 des Papiers diskutiert die ERG eine neue Abgrenzung des Marktes Nr.11. Dieser soll künftig nicht nur Drahtleitungen, sondern - technologieneutral - auch Glasfaserleitungen beinhalten, um auch FTTB/FFTH bzw. FTTCab abdecken zu können. Andererseits grenzen die ERG-Vorschläge den Zugangsmarkt zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt Nr.11) stark ein, da die Teilnehmeranschlussleitung künftig nur noch von der Abschlusseinrichtung beim Teilnehmer bis zum Verteiler am ersten Aggregationspunkt reichen soll, dies wäre bei FTTCab der KVz/SDF (S.27). Während die Aufnahme auch von Glasfaserleitungen in den Markt Nr.11 richtig ist und die technische Entwicklung angemessen berücksichtigt, hält BREKO eine Verkürzung der TAL auf den KVz zur Zeit nicht für zielführend. Im Gegenteil sollte die entbündelte TAL einheitlich als das Stück zwischen der Abschlusseinrichtung beim Teilnehmer und dem HVT/MDF definiert werden. Anderenfalls hätten die Kupfer-TAL und eine aus einem Kupferteil zum Kunden und einem Glasfaserteil zum Netz bestehende "hybride TAL" unterschiedliche Abschlusspunkte. Durch die Nutzung einer unbeschalteten Glasfaser ("dark fiber") kann aber auch die "hybride TAL" als entbündelte Leistung definiert werden. Funktional ist sie damit einer "KVz-TAL" erheblich näher als den Bitstrom-Lösungen in Markt Nr.12. BREKO hat dieses Thema auch mit der Kommission erörtert und wird hierzu in Kürze noch eine detailliertere technische Darstellung vorlegen. Zumindest sollte die Glasfaserverbindung zwischen KVz/SDF und HVT/MDF aber als Annexeistung zum Markt Nr.11 definiert werden.

IV. Konsistenz

Die zuvor beschriebenen Szenarien zeigen die generell wichtige Anforderung, dass das Regulierungsregime des gesamten Zugangskonzeptes in sich konsistent sein muß. Eine Regulierung einzelner Vorleistungen ohne Zeit-, Leistungs- und Entgeltkonsistenz kann schlimmstenfalls zu einer erheblichen Wettbewerbsbehinderung führen. Eine wettbewerbsverzerrende Inkonsistenz ist in Deutschland bereits heute zwischen den Vorleistungen der DTAG für infrastrukturbasierte Betreiber einerseits und den ungünstigeren Konditionen für DSL-Reseller andererseits ("Wholesale DSL") zu beobachten und muss durch die BNetzA schnellstens beseitigt werden. Eine entsprechende Schieflage zu Lasten infrastrukturbasierter Anbieter ist bei der Einführung von "Bitstream Access" (BSA) von vorneherein zu vermeiden. Die sich hier stellenden Konsistenzfragen sind daher vor der Einführung von BSA-Produkten, insbesondere in einer "stand-alone"-Variante befriedigend zu lösen, um weiteren Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. BREKO entscheidet der in Kapitel 4.3.2.3. des ERG-Papiers durchklingenden Ansicht, "Bitstream Access" könne zukünftig als Substitut für den entbündelten Zugang zur TAL an Bedeutung gewinnen, auch wenn diese Zugangsform auf einer niedrigeren Stufe der Investitionsleiter angesiedelt sei. Ein auf der Basis von BSA agierender Anbieter erbringt nur in sehr geringem Maß eine eigene

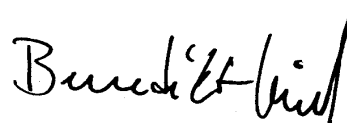
agierender Anbieter erbringt nur in sehr geringem Maß eine eigene Infrastrukturleistung, da diese im wesentlichen im Accessbereich und weniger im Backbone erbracht wird. Dies bedeutet aber, dass die Abhängigkeit von der Netzinfrastuktur des Incumbents bei BSA erheblich höher ist als beim entbündelten Zugang zur TAL. BSA kann daher schon unter dem Gesichtspunkt eines nachhaltigen Wettbewerbs niemals ein Substitut für infrastrukturbasierten Wettbewerb sein. Da ein nachhaltiger Wettbewerb nur durch den Infrastrukturwettbewerb erreicht werden kann, kann es nicht das Ziel sein, diesen durch BSA zu substituieren, sondern den Infrastrukturwettbewerb vielmehr - basierend auf seiner heutigen Form - zukunftsfähig zu gestalten und weiter zu entwickeln.

Insgesamt behält sich BREKO zu der Thematik weiteren Vortrag vor und freut sich auf eine angeregte Diskussion mit der ERG zu den in dem Papier aufgeworfene Punkte. Für Rückfragen und eine vertiefte Diskussion stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Lüddemann
(Geschäftsführer)



Benedikt Kind
(Recht und Regulierung)