

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Tele-  
kommunikation, Post und Eisenbahnen  
Beschlusskammer 3  
Postfach 80 01  
53113 Bonn

22. Oktober 2010

per E-Mail:  
bk3-regulierungsverfuegung@bnetza.de

### **BK 3g-09/085**

**Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur eines Entwurfes einer Regulierungsverfügung in dem Verwaltungsverfahren wegen der Beibehaltung, der Änderung und der Auferlegung von Verpflichtungen auf dem „Vorleistungsmarkt für den (physischen) Zugang zu Netzinfrastrukturen (einschließlich des gemeinsamen oder vollständig entbündelten Zugangs) an festen Standorten“ (Markt 4 der Märkteempfehlung der EU-Kommission 2007/879/EG) betreffend die Telekom Deutschland GmbH**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, im Rahmen des oben genannten Konsultationsverfahrens für einen Entwurf einer Regulierungsverfügung den Markt 4 betreffend (nachfolgend: Konsultationsentwurf) Stellung zu nehmen.

#### **1. Allgemeines**

Um nachhaltigen Infrastrukturwettbewerb in Deutschland zu erreichen und das Investitionspotential der alternativen Infrastrukturbetreiber auszuschöpfen, bedarf es auch weiterhin einer konsequenten und konsistenten Regulierung. Denn die Abhängigkeit der alternativen Anbieter vom Teilnehmeranschluss der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend: Telekom) ist nach wie vor sehr hoch. Bei allem Fortschritt in der Entwicklung des Infrastrukturwettbewerbs darf nicht aus dem Blickfeld geraten, dass im Teilnehmeranschlussbereich bis dato noch kein effizienter Wettbewerb herrscht. Die Telekom hält immer noch rund 90 % aller Teilnehmeranschlussleitungen und ist mit einem Marktanteil von 60 % bei den Telefonanschlüssen und über 50 % bei den Breit-

bandanschlüssen immer noch deutlich marktbeherrschend. Insofern ist eine effiziente Vorleistungsregulierung auch weiterhin unerlässlich.

**2. Zugang zu solchen Systemen der Betriebsunterstützung, die die technischen Daten der TAL erfassen und den Einsatz von Technikern bei Schaltarbeiten regeln (Punkt 1.4 des Tenors des Konsultationsentwurfes)**

Die BREKO-Unternehmen begrüßen zunächst den Vorstoß der Beschlusskammer, den Wettbewerbern der Telekom Zugang zu deren betriebsunterstützenden Systemen einzuräumen.

In diesem Zusammenhang möchte der BREKO zusätzlich auf Folgendes hinweisen:

Im Vordergrund steht für die BREKO-Unternehmen eine zeitnahe Bereitstellung von Vorleistungsprodukten der Telekom in einer akzeptablen Qualität. Dabei sind in den vergangenen Jahren immer wieder Probleme aufgetreten, die bisher auch in bi- oder multilateralen Gesprächen mit der Telekom nicht erschöpfend ausgeräumt werden konnten. Ein erheblicher Anteil dieser Schwierigkeiten wird verursacht durch fehlende, verfälschte und nicht zeitnah zur Verfügung gestellte Informationen in den einzelnen Prozessen der Voranfragen, der Bereitstellung und Entstörung sowie der Portierung durch die Telekom. So stellten die BREKO-Unternehmen häufig fest, dass die durch das eCaSS-System für die Wettbewerber zur Verfügung gestellten Daten nicht mit den Daten aus dem KONTES-ORKA-System der Telekom übereinstimmen.

Um die Qualität der Vorleistungsbereitstellung zu verbessern und damit auch den behinderungsfreien Anbieterwechsel sicherzustellen, ist es aus Sicht des BREKO vornehmlich von großer Bedeutung, dass die Wettbewerber Zugriff auf dieselben Originaldaten haben wie die Telekom sie intern nutzt. Dabei erachten wir es als nicht unbedingt notwendig, dass ein Zugriff auf die datenverwaltenden Systeme selbst (wie z. B. KONTES-ORKA) eingeräumt wird. Da jedoch auch die derzeitige Bereitstellung z. B. durch Excel-Listen ebenfalls nicht den Zweck einer zeitnahen und genauen Bereitstellung der relevanten Daten gewährleistet, sollte die Telekom im Sinne von § 19 Abs. 2 TKG verpflichtet werden, geeignete Schnittstellen zur Verfügung zu stellen, die einen Zugriff in Echtzeit auf die beschriebenen Originaldaten erlauben. Ein direkter Zugriff auf das System (z. B. KONTES-ORKA) selbst ist hierzu nicht notwendig. Ein von der Telekom bereits angedachtes Disponentensystem ist ein zusätzlicher Lösungsbaustein, aber nicht ausreichend, um eine umfassende und nachhaltige Verbesserung der TAL-Bereitstellungs- und Entstörqualität zu erzielen.

**3. Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten (Ziffer 1.1.4 des Konsultationsentwurfes)**

Mit Ziffer 1.1.4 des Konsultationsentwurfes werden die Kooperationsmöglichkeiten unter den Wettbewerbern der Telekom im Rahmen einer Kollokation dahingehend eingeschränkt, als solche Kooperationen auf die Möglichkeit beschränkt werden, dass die Unternehmen ihre jeweils am gleichen Standort eines HVt bei der Telekom angemieteten Kollokationsflächen miteinander verbinden können, indem ein Unternehmen einem oder mehreren anderen Unternehmen den Zugang zu selbst bereitgestellten oder angemieteten Übertragungswegen gewähren kann.

Der Wortlaut des § 21 Abs. 2 Nr. 6 TKG sieht vor, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA) das marktmächtige Unternehmen dazu verpflichten kann, Kooperationsmöglichkeiten unter den zum

Zugang berechtigten Unternehmen zuzulassen, soweit nicht das marktmächtige Unternehmen im Einzelfall nachweist, dass eine Kooperation „aus technischen Gründen nicht oder nur eingeschränkt möglich ist“. Die Zulassung über die beschriebenen Kooperationsmöglichkeiten hinausgehenden Kooperation würde „den Flächenbedarf an Kollokationsfläche steigern“ und es „könnten“ dadurch „Kapazitätsengpässe“ entstehen. Ferner sei zu erwarten, „dass die Gestattung einer Untervermietung an Standorten dazu führt, dass Wettbewerber viel Fläche anmieten, um damit entweder Zugang für andere Wettbewerber unmöglich zu machen oder jedenfalls von den von ihnen gewährten Konditionen abhängig zu machen“.

Vgl. Konsultationsentwurf, S. 22f.

Wie jedoch § 21 Abs. 2 Nr. 6 TKG ausdrücklich vorschreibt, sind technische Gründe, die im Einzelfall eine Kooperation unmöglich machen oder aber einschränken durch das marktmächtige Unternehmen (die Telekom) *im Einzelfall nachzuweisen*. Daher ist der BREKO der Ansicht, dass eine Verpflichtung zur Einräumung unbeschränkter Kooperationsmöglichkeiten durch die BNetzA zu beschließen ist, die dann gegebenenfalls im Einzelfall korrigiert werden kann.

Auch die Gesetzesbegründung (allerdings zu § 19 Abs. 2 Nr. 6 TKG-E 2004) spricht in diesem Zusammenhang von einer „vollen Handlungsfreiheit“, die die Unternehmen im Rahmen einer Kollokation haben müssten.

Vgl. BT-Drs. 15/2316, S. 65

Zu beachten ist ferner, dass in der Phase der Netzmigration hin zu NGA z. B. eine Untervermietung oder eine gemeinsame Nutzung der Kollokation das Investitionsrisiko des einzelnen Wettbewerbers erheblich mindern würde. Dies ist auch explizites Ziel des Art. 8 Abs. 5 lit. d der aktuellen Europäischen Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009, ABl. Der EU L 337/37ff.).

#### **4. Getrennte Rechnungslegung**

Wie in der zuvor ergangenen Regulierungsverfügung zu Markt 4 (BK4a-07-002 /R) beabsichtigt die Beschlusskammer der Telekom keine Verpflichtung zu einer getrennten Rechnungsführung aufzuerlegen. Dies wird von den BREKO-Unternehmen jedoch für dringend erforderlich gehalten.

Nach dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 Satz 2 TKG verlangt die BNetzA „insbesondere von vertikal integrierten Unternehmen in der Regel“, die veranschlagten Vorleistungspreise und interne Verrechnungspreise transparent, also im Rahmen einer getrennten Rechnungsführung, darzulegen. Noch mehr als bisher ergeben sich durch den Zusammenschluss der Festnetz- und Mobilfunksparte der Deutschen Telekom AG zur Telekom Deutschland GmbH erhebliche Möglichkeiten zu einer intransparenten Preisgestaltung und Quersubventionen zwischen unregulierten und regulierten Produkten. Dies will § 24 Abs. 1 Satz 2 TKG gerade verhindern. Auch von europäischer Seite wurde dieser Aspekt - vor dem Hintergrund der Migration zu Zugangsnetzen der nächsten Generation - in der kürzlich veröffentlichten Empfehlung der Kommission vom 20. September 2010 über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA), K(2010) 66223 (nachfolgend: NGA-Empfehlung) adressiert und klare, von den nationalen Regulierungsbehörden weitestgehend zu berücksichtigende, Vorgaben aufgestellt:

*„Zur Durchsetzung der Kostenorientierungsverpflichtungen sollten die NRB die Verpflichtung der getrennten Buchführung gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen. Die getrennte Buchführung für NGA-Infrastrukturen und/oder Dienstbestandteile, die der Zugangsverpflichtung unterliegen, sollte so eingerichtet werden, dass die NRB in der Lage sind, i) die Kosten aller für die Bestimmung der Zugangspreise relevanten Anlagen festzustellen (einschließlich Abschreibungen und Wertberichtigungen) und ii) effektiv zu überwachen, ob der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht anderen Marktteilnehmern den Zugang zu den gleichen Bedingungen und Preisen gewährt wie seiner eigenen nachgeordneten Sparte. Diese Überwachung sollte auch die Durchführung von Preis-Kosten-Scheren-Tests umfassen. Die Kosten sollten aufgrund objektiver Kriterien auf die verschiedenen Vorleistungs- und Endkundenprodukte, die auf diesen Vorleistungen beruhen, aufgeteilt werden, um doppelte Zurechnungen zu vermeiden.“*

Vgl. Anhang I Nr. 1 der NGA-Empfehlung

#### **5. Zugang zu Kabelkanälen, subsidiärer Zugang zu unbeschalteter Glasfaser (Ziff. 1.2, 1.3 des Konsultationsentwurfes)**

Die Verpflichtung der Telekom auch Zugang zu Kabelkanalanlagen zwischen HVt und KVz und in Fällen, wo dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, Zugang zu unbeschalteter Glasfaser zu gewähren, wird vom BREKO grundsätzlich begrüßt.

Beim Breitbandausbau im ländlichen Bereich (weißen Flecken) möchte der BREKO zusätzlich zu bedenken geben, dass viele regionale Carrier nicht über eine HVt-Kollokation verfügen. Diese ist wegen der Dämpfungsproblematik des Kupferkabels für die Erschließung des ländlichen Raumes ohnehin von untergeordneter Bedeutung. Die Nutzung von Kabelkanalanlagen (und ggf. unbeschalteter Glasfaser) zwischen HVt-Standorten und dem jeweiligen KVz läuft in diesen Fällen oft leer. Den Unternehmen wäre in diesen Fällen mehr damit geholfen, auf Teilstrecken zugreifen zu können, um eine Erschließung von KVz zu erleichtern. Ein Zugang zu solchen Teilstrecken dürfte, sofern Muffen oder Kabelschächte schon vorhanden sind, die dadurch entstehende Eigentumsbeeinträchtigung der Telekom in verhältnismäßigen Grenzen halten.

#### **6. Weitere Verpflichtungen im Zuge der Migration von Kupfer- zu Glasfaserleitungen, HVt-Abbau**

Im Zuge des erwarteten weiteren Ausbaus von Glasfaserleitungen der Telekom und der damit eingeleiteten Migration zu NGA-Netzen (Umstieg von Kupfer auf Glasfaser) benötigen alle Beteiligten transparente Rahmenbedingungen. Die NGA-Empfehlung spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die nationalen Regulierungsbehörden dafür sorgen sollten, „dass Unternehmen, die Zugang zum Netz des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht haben, rechtzeitig alle erforderlichen Informationen erhalten, um ihre eigenen Netze und Netzerweiterungspläne entsprechend anzupassen“.

Vgl. NGA-Empfehlung, Ziff. 41

Ferner sollen die nationalen Regulierungsbehörden (NRB), sofern eine Vereinbarung über einen Migrationspfad zwischen dem marktmächtigen Unternehmen und den Zugangsnachfragern nicht besteht, dafür sorgen, dass Letztere spätestens fünf Jahre vor der Außerbetriebnahme von Ortsvermittlungsstellen oder sonstigen Zusammenschaltungspunkten hierüber informiert werden. Obwohl die Telekom sich bisher über einen konkreten Termin für einen Abbau von HVt- oder KVz-Standorten nicht konkret geäußert hat, ist zumindest aus der Presse ein möglicher Termin für die Umstellung des Netzes auf All-IP - vermeintlich 2016 - zu entnehmen.

Vgl. Pressemitteilung in der Online-Ausgabe der Financial Times Deutschland, abrufbar unter: <http://www.ftd.de/it-medien/it-telekommunikation/:kooperation-fuer-lte-netze-mobilfunker-knuepfen-gemeinsames-netz/50184034.html>

Der BREKO ist daher der Meinung, dass die Telekom ferner verpflichtet werden sollte, diese Informationen der BNetzA mitzuteilen. Zwar sollten hier bi- oder multilaterale Vereinbarungen mit der Telekom vorgehen (wie dies auch die NGA-Empfehlung betont, s. o.). Sollten diese Verhandlungen jedoch scheitern, sollte die Telekom ferner verpflichtet werden, den Zugangsnachfragern eine kostenfreie Migration zu einem anderen (ggf. neuen) Vorleistungsprodukt oder jedenfalls eine kostenfreie Kündigungsmöglichkeit des momentanen Zugangs zu ermöglichen. Soweit durch die Netzumstellung auf Glasfaserinfrastruktur bisherige HVt- und/oder KVz-Standorte zurückgebaut werden sollen, ist den Zugangsnachfragern ein Ausgleich nach Maßgabe eines Zahlungsplanes der BNetzA in Form angemessener Kompensationszahlungen zu gewähren.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Marc Schramm

Recht & Regulierung



Anna Nass

Strategie & Regulierungsökonomie