



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
An den Vorsitzenden der Beschlusskammer 3
Herrn Wilmsmann
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Per Fax an: BK3-Postfach@bnetza.de

Standardangebot der Telekom Deutschland GmbH betreffend die Inanspruchnahme von Layer 2 IP Bitstream Access

BK3-15/003

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Berlin, den

13.04.2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Telekom Deutschland GmbH (TDG) hat am 05.02.2015 ihr Standardangebot betreffend die Inanspruchnahme von Layer 2 IP Bitstream Access vorgelegt.

Die Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN) hat sich zum vorgenannten Verfahren beiladen lassen und nimmt im Anschluss an die öffentliche mündliche Verhandlung vom 19.03.2015 die Gelegenheit zur Stellungnahme nachfolgend gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Bitstromzugang im Markt Nr. 3b vom 11.12.2014 zum Ausdruck gebracht, begrüßt die IEN die konsequente Fortschreibung der in den vorherigen Verfahren getroffenen Feststellungen, die zur Verfestigung der sachlich richtigen und relevanten Unterteilung in die zwei Submärkte Layer 2- sowie Layer 3-Bitstromzugang geführt haben.

Das angestrebte Ziel sowohl der EU-Kommission als auch der Bundesnetzagentur, hochqualitative Bitstromprodukte, die nicht auf dem Best-Effort-Prinzip basieren und somit auch für die von der IEN vertretenen Mit-

MITGLIEDER

COLT
Verizon
Orange Business
Vodafone

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

gliedsunternehmen geeignete Vorleistungsprodukte zur Erbringung von Leistungen für große Geschäftskunden mit garantierten Qualitätsparametern darstellen können, wird jedoch durch den von der TDG vorgelegten Entwurf konterkariert.

II. Vorbemerkung

Derzeit sind bei der Beschlusskammer laufende Verfahren anhängig, die separat geführt werden (Marktdefinition und -analyse im Markt Nr. 3a, BK1-12/003; Vectoring im HVt-Nahbereich, BK3-15/004) aber inhaltlich nicht isoliert zu betrachten sind, da sie die zukünftige Vorleistungsproduktlandschaft in ihrer Gesamtheit, aber auch bereits für sich genommen gravierend beeinflussen werden.

Die Ausgestaltung der Vorleistungsangebote legt nahe, dass es sich um eine gezielte Kampagne zur Remonopolisierung des Anschlussnetzes unter dem Vorzeichen des Technologiewandels handelt.

Die TDG treibt den Ausbau ihres NGA-Netzes weiterhin intensiv voran, um das überwiegend kupferbasierte Anschlussnetz zwischen Hauptverteiler (HVt) und Kabelverzweiger (KVz) durch Glasfaseranbindungen zu ersetzen. Die bisherige HVt-Infrastruktur mit ca. 8.000 Standorten wird langfristig durch 899 sog. Broadband Network Gateways (BNG) abgelöst, die nicht nur den TAL-Zugang auf HVt-Ebene ersetzen, sondern die Anschlusspunkte für den Layer 2-Bitstromzugang bilden.

III. Im Einzelnen

1. Unangemessen hohe Anzahl an Broadband Network Gateways

Die TDG zwingt die Wettbewerber – insbesondere die Wettbewerber, die Abnehmer einer der bisherigen Varianten des Breitbandzugangs wie WIA-Access 2010, IP-BSA 2010 oder, ATM BSA – zum unwirtschaftlichen Ausbau auf 899 BNG, auf die zudem nur eine Bestandsgarantie bis 2021 besteht. Zudem sind keine Aggregierungsstufen vorgesehen. Stattdessen werden die Wettbewerber gezwungen, alle 899 BNG-Standorte zu erschließen, um Datenverkehr der Endkunden in den jeweils den BNG zugeordneten Einzugsbereichen übernehmen zu können, ohne dass hierfür eine technische od. kommerzielle Notwendigkeit nachgewiesen wird. Hier wäre etwa in Analogie zu anderen Märkten wie dem Zusammenschaltungsmarkt und den dort angeordneten Entgelten denkbar, dass eine Aggregation auf mehreren Stufen und eine Anreizsetzung zum Ausbau durch die Entgeltgestaltung erfolgt.

Aus Sicht der IEN ist eine derartig hohe Anzahl an Übergabepunkten nicht notwendig, da die technischen Entwicklungen eher auf eine stetig steigen-

de Effizienz auch bei den Übergabepunkten hinweisen, so dass der Trend zu immer weniger Übergabepunkten geht. Die vorgesehenen 899 BNG stellen letztlich auch keine Konzentration mehr dar.

Zudem ist hinreichend bekannt und bereits in früheren Beschlüssen seitens der Bundesnetzagentur diskutiert worden, dass TDG ihr VDSL-Angebot über eine Ethernet-Infrastruktur realisiert, welche zentral aggregiert wird. Ein lediglich auf das Anschlussnetz reduziertes Angebot wird demgegenüber nicht geeignet sein, den Wettbewerb auf den deutschen Breitbandleistungsmärkten zu beleben.

Die fehlende Erforderlichkeit ergibt sich letztlich auch aus der deutlich geringeren Anzahl der Übergabepunkte auf dem Layer 3-Bitstrommarkt. Bei beiden Märkten handelt es sich letztlich um das gleiche Netz, und allein die Übergabe auf einer anderen Netzebene kann nicht zu einer derartigen Erhöhung der Übergabepunkte führen.

In der Folge lässt sich diese Forderung bzw. Festlegung der Übergabepunkte im Konzentratornetz der TDG lediglich als weitere Verzögerungsstrategie bei der bereits seit Jahren ausstehenden Implementierung eines für Geschäftskundenanbieter tauglichen Bitstromzugangsprodukts auslegen. Die IEN bittet die Beschlusskammer daher, den mit dem der TDG vorgelegten Fragebogen vom 05.03.2015 beschrifteten und in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 19.03.2015 fortgesetzten kritischen Weg auch weiter zu beschreiten und insbesondere hinsichtlich der Migrations- und Ausbauplanung auf Vorlage der internen Unterlagen zu drängen sowie diese kritisch zu prüfen.

In unserer Stellungnahme vom 11.12.2014 betreffend den Bitstromzugang im Markt Nr. 3b hatte die IEN kritisiert, dass die räumliche Marktabgrenzung die Nachfragesituation nicht ausreichend berücksichtigt. Wir hatten insoweit auf die Untersuchungen der niederländischen Regulierungsbehörde ACM verwiesen, die zu dem Ergebnis gelangt, dass selbst wenn ein Nachfrager über 70% Netzabdeckung verfügt, er nur noch in 17% der Fälle ein Angebot für ein Netz mit 5 Standorten machen kann. (s. Präsentation unter <https://www.acm.nl/en/publications/publication/13603/Presentation-at-WIK-Conference-about-the-business-telecom-market/>, Folie 14). Bei einer größeren Anzahl von Standorten nimmt die Möglichkeit dramatisch ab. Übertragen auf die Situation in Deutschland haben die Nachfrager hier einen erheblichen Nachteil gegenüber der TDG. Zum Ausgleich dieses Ungleichgewichts sollte die Beschlusskammer erwägen, die Anzahl der Übergabepunkte auf maximal fünf zu begrenzen, die ihrerseits an einem Aggregationspunkt zusammengefasst werden können.

No. of multi-site client locations					
Network coverage	2	5	8	10	50
10%	1%	0%	0%	0%	0%
20%	4%	0%	0%	0%	0%
30%	9%	0%	0%	0%	0%
40%	16%	1%	0%	0%	0%
50%	25%	3%	0%	0%	0%
60%	36%	8%	2%	1%	0%
70%	49%	17%	6%	3%	0%
80%	64%	33%	17%	11%	0%
90%	81%	59%	43%	35%	1%
100%	100%	100%	100%	100%	100%

Probability of connecting all client locations:

1. Declines quickly when no. of client locations increases
2. Increases quickly with larger network coverage

→ Advantage for incumbent player

Seite 4 | 5
13.04.2015

Table: probability of connecting a multi-site client

Quelle: Authority for Consumers and Markets (ACM Niederlande) WIK Seminar Nov 2014

Die vielfältigen Anwendungsfälle oder Nachfragesituationen bei Geschäftskundenanbietern zeigen, dass es sich hierbei um einen erheblichen Teil des Gesamtmarktes handelt, innerhalb dessen vielfältige Anwendungsgebiete bestehen, die eine entsprechende Nachfrage generieren:

- Mittelständische Handwerksbetriebe (z.B. Bäckereien, Metzgereien)
- Einzelhändler mit regionalem oder bundesweitem Filialnetz
- Unternehmen der Immobilienwirtschaft
- Automatenbetreiber (z.B. Waren und Dienstleistungsautomaten, Geldautomaten)
- Kommunen und Gebietskörperschaften, die für verschiedene Standorte Anschlüsse nachfragen

2. Unzureichende Qualitätsparameter

Wie bereits zuvor unter I. angeführt, ist das von der TDG vorgelegte Standardangebot nicht zur Erstellung hochqualitativer (Geschäftskunden-) Angebote geeignet – und das, obwohl gerade hierin die zentrale Bedeutung eines Layer 2-Bitstromangebotes liegt. In der öffentlichen mündlichen Verhandlung hat die TDG folgerichtig darauf hingewiesen, dass das vorgelegte Angebot allein auf den Privatkundenmarkt ausgerichtet und für Geschäftskundenprodukte ungeeignet sei, letztere aber ohnehin auf Grundlage einer entbündelten TAL angebunden würden. Dies ist allerdings nicht nur inhaltlich größtenteils unzutreffend, sondern auch grob irreführend, da die TDG gerade mittelfristig alle Zugangsvorleistungsprodukte (s. insbes. Vorbringen im Verfahren „Vectoring im HVt.-Nahbereich“, BK3-15/004 sowie in der ömV zu Layer 2-BSA) auf ihr Layer 2-Bitstromangebot migrieren will, so dass die TAL als separat bestellbares Vorleistungsprodukt wegfallen wird, schickt sie die Wettbewerber in eine Vorleistungssackgasse ohne Ausweg.

Vollends ungeeignet wird das Standardangebot durch seine völlig unzureichenden „Qualitäts“-Parameter, die zudem evident die Festlegungen des multilateralen NGA-Forums unterlaufen (NGA-Forum /AG Interoperabilität, Leistungsbeschreibung eines Ebene 2-Zugangsprodukts – LS-BSA I Rahmendokument), die auch die TDG mitentwickelt und -getragen hatte. Insbesondere die Festlegungen zu Laufzeit, Laufzeitschwankungen und Rahmenverlustrate innerhalb der vier Verkehrsklassen (s. Anhang A zum L2-BSA-Vertrag, LB, Ziff. 2.1.2) sind nicht als Grundlage zur Erstellung hochqualitativer (Geschäftskunden-)Angebote geeignet, und werden darüber hinaus durch weitere Einschränkungen entwertet (Definition der Festlegungen als Mindestqualität zu 90% über alle L2-BSA-VDSL-Anschlüsse im Jahresdurchschnitt und bis zu einer Auslastung von max. 80%).

Die Qualitätsparameter bewegen sich damit letztlich sehr nah am bloßen Best Effort.

IV. Fazit

Der von der TDG vorgelegte Entwurf eines Standardangebotes ist aufgrund der vorstehend aufgezeigten, sowie zahlreicher weiterer, hier nicht aufgezeigter erheblicher Mängel, nicht genehmigungsfähig.

Insbesondere ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der von der TDG argumentativ gern bemühte, ihr zu gewährende Investitionsschutz kein exklusives Regulierungsziel zugunsten der TDG darstellt – auch die erheblichen Investitionen der Wettbewerber sind schützenswert. Es ist den Wettbewerbern daher nicht zuzumuten, gewissermaßen in einer Wellenbewegung über den Zeitraum der letzten 10-15 Jahre sowohl im Zugangs- als auch im Zusammenschaltungsbereich zunächst in einen Flächenausbau zu investieren, dem sodann eine – überwiegend begrüßenswerte – zunehmende Vorleistungsaggregation folgt, nur um jetzt wieder erheblich in einen Flächenausbau zu investieren, der sowohl technisch als auch wirtschaftlich ineffizient ist.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen



Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN