

BREKO | Reuterstraße 159 | 53113 Bonn

Per Email: **BK3-Konsultation@bnetza.de**

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekom-  
munikation, Post und Eisenbahnen

Beschlusskammer 3

Herrn Vorsitzenden Ernst-Ferdinand Wilmsmann

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Reuterstraße 159

53113 Bonn

Tel.: +49 228 24999-70

Fax: +49 228 24999-72

breko@brekoverband.de

18. Juni 2014

**BK3-13/056**

**Überprüfung der geänderten Standardangebote im Zusammenhang mit der Einführung von  
Vectoring im Netz der Telekom Deutschland GmbH – hier: Nationale Konsultation**

Sehr geehrter Herr Wilmsmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Beschlusskammer hat am 04.06.2014 (Amtsblatt Nr. 10/2014) ihren Konsultationsentwurf der  
2. Teilentscheidung wegen der Einführung von VDSL2-Vectoring im Netz der Telekom Deutsch-  
land GmbH (Betroffene) vorgelegt.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit im Folgenden zum vorgelegten Konsultationsentwurf der  
Beschlusskammer Stellung zu nehmen.

An dieser Stelle verweisen wir ausdrücklich auf unsere Ausführungen in unseren bisherigen Stel-  
lungnahmen zum laufenden Verfahren, die wir auch zum Gegenstand des Konsultationsverfahrens  
machen.

## **I. Allgemeines**

Durch den von der Beschlusskammer vorgelegten Entwurf der 2. Teilentscheidung und der darin  
vorgenommenen Festlegung des Starttermins der Vectoring-Liste am 30.07.2014, hat die Be-

schlusskammer, die auch vom BREKO stets vorgetragene rasche Umsetzung der Vorgaben der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* in das bestehende TAL-Vertragsregime vorgenommen und damit die Weichen für Rechts- und Planungssicherheit im Zusammenhang mit dem Einsatz von VDSL2-Vectoring-Technik an einem KVz sowohl für die Betroffene als auch für die Wettbewerber gestellt. Die vorläufige Anordnung (§ 130 TKG) der Regelungen führt dazu, dass die Änderungen des Standardangebots bereits während des laufenden nationalen Konsultations- und EU-Konsolidierungsverfahrens nach Anpassung der Verträge der Zugangsnachfrager in der Praxis angewandt werden können und damit ein weiterer wichtiger Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit 50 Mbit/s bis zum Jahre 2018 geleistet werden kann.

Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die, insbesondere zur Vectoring-Liste, von der Beschlusskammer festgelegten Regelungen und Maßnahmen in der Praxis bewähren werden.

Die Beschlusskammer hat in der 2. Teilentscheidung erfreulicherweise angekündigt, das von der Betroffenen erarbeitete Datenschutzkonzept fortlaufend zu überwachen und die Bearbeitung der Vectoring-Liste zu kontrollieren.

Aus unserer Sicht ist im Sinne eines transparenten und chancengleichen Verfahrens zwingend erforderlich, dass die Beschlusskammer die Führung der Vectoring-Liste bei der Betroffenen während des laufenden Betriebes dauerhaft kontrolliert und diese Überprüfungen nicht auf die Anfangszeit der Öffnung der Vectoring-Liste beschränkt werden.

Im Folgenden beschränken wir unsere Ausführungen im Wesentlichen auf die Ausgestaltung des KVz-Alternativprodukts, welches die Betroffene einem Wettbewerber bei einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung als Ersatzprodukt anbieten muss.

## **II. KVz-Alternativprodukt**

Die konkrete Ausgestaltung des von der Betroffenen einem Wettbewerber bei einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung zur Verfügung zu stellenden KVz-Alternativprodukt ist für die Wettbewerber aufgrund der mit einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung zusammenhängenden enormen wirtschaftlichen Auswirkungen, von herausragender Bedeutung. Die Umsetzung der Vorgaben der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* in den beiden Teilentscheidungen des Beschlusskammerfahrens *BK3-13-056* (1. *Teilentscheidung v. 25.03.2014*; 2. *Teilentscheidung v. 04.06.2014*) und entsprechend in den Vertragstexten der Betroffenen (insb. *Hauptvertrag KVz-AP*, *Leistungsbeschreibung KVz-AP-VDSL*, *KVz-AP-Übergabeanschluss*) verkennt jedoch die Bedeutung des KVz-Alternativprodukts für die Wettbewerber.

## 1. Grundsätzliche Bedeutung des KVz-Alternativprodukts

Sowohl für die Wettbewerber, als auch für die Betroffene selbst, stellt der flächendeckende Breitbandausbau in Deutschland mit VDSL2- und VDSL2-Vectoring-Technik mit Bandbreiten von 50Mbit/s und deutlich darüber hinaus, ein notwendiger und in vielen Gegenden unverzichtbarer Zwischenschritt hin zu einem flächendeckenden Ausbau mit FTTB und FTTH dar, da ein wirtschaftlicher Ausbau mit FTTB und FTTH aktuell auch unter Einbeziehung von nationalen- und EU-Fördermaßnahmen zumindest in der Fläche nicht realisierbar ist (vgl. Studie des TÜV Rheinland für das BMWi: Kosten eines flächendeckenden FTTH-Ausbaus betragen ca. 85-94 Mrd. €, im Technologiemix sinken die Kosten auf ca. 20 Mrd. €).

Durch die in der Regulierungsverfügung BK3-12-131 in Ziffer 6 Abs. 1 vorgesehene Möglichkeit, dass die Betroffene unter bestimmten Voraussetzungen die Überlassung eines Zugangs zum vollständig entbündelten Teilnehmeranschluss an einem KVz zur Nutzung von Frequenzen oberhalb von 2,2 MHz kündigen bzw. nachträglich den Zugang verweigern kann, wird die Betroffene gegenüber den Wettbewerbern erheblich bevorzugt, was schon dem allgemeinen Regulierungsgrundsatz des chancengleichen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) widerspricht.

Ausbauende und ausbauwillige Wettbewerber können mangels Bestandsschutz somit nicht darauf vertrauen, dass sich die von Ihnen getätigten erheblichen finanziellen Investitionen, in den Infrastrukturausbau, insbesondere für die Anbindung des jeweiligen KVz an das Netz des Wettbewerbers auch tatsächlich amortisieren lassen. Vielmehr droht eine dauerhafte und besonders für kleine City- und Regional-Carrier finanziell belastende nachträgliche Zugangsverweigerung / Kündigung durch die Betroffene.

Das über den Wettbewerbern schwebende Damoklesschwert der nachträgliche Zugangsverweigerung / Kündigung führt, und wird in Zukunft auch weiterhin dazu führen, dass potenzielle Investoren eine Abwägungsentscheidung treffen müssen, ob sie dieses Risiko eingehen möchten oder auf den Infrastrukturausbau verzichten.

Die Ausführungen unterstreichen die enorme Bedeutung des KVz-Alternativprodukts. Dieses muss daher so ausgestaltet sein, dass dem von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerber mit dem Ersatzprodukt eine Möglichkeit eröffnet wird, einen ähnlichen Gewinn zu erwirtschaften.

In diesem Sinne äußert sich die Beschlusskammer auch in der Regulierungsverfügung BK3-12-131, S. 104:

*„(...)Denn soweit Maßnahmen das berechtigte Vertrauen in den Bestand der Regulierung ohne das (ursprüngliche) Zugangsrecht auf andere Art sicherstellen, hat eine Änderung des Regulierungsregimes keine investitionshemmende Wirkung. Eine solche Alternative müsste sicherstellen, dass sich durch die Änderung des Zugangsregimes die Wahrscheinlichkeit für die Rückgewinnung des eingesetzten Kapitals mit einem angemessenen Gewinn nicht deutlich verschlechtert.“*

Schon danach muss das KVz-Alternativprodukt möglichst dem ursprünglichen Zugang, nämlich dem Zugang zur KVz-TAL entsprechen.

## 2. Einordnung des KVz-Alternativprodukts

Nach Ziffer 6 Abs. 2 iVm Ziffer 9 und 10 der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* muss die Betroffene dem von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerber einen Bitstromzugang auf Layer-2 am betroffenen oder einem anderen vom Wettbewerber erschlossenen KVz anbieten.

Das KVz-Alternativprodukt muss dabei so ausgestaltet sein, dass die Infrastruktur des von der Kündigung betroffenen Wettbewerbers nur in einem geringen Umfang entwertet wird.

Regulierungsverfügung *BK3-12-131*: S. 108

*„Deshalb muss die Betroffene dem Zugangsnachfrager den Bitstrom so anbieten, dass er ökonomisch dem Zugang zur KVz-TAL nahe kommt“*

Das KVz-Alternativprodukt soll also dem entbündelten Zugang funktional und wirtschaftlich soweit wie möglich entsprechen. Der Unterschied zum Zugang zur KVz-TAL besteht lediglich darin, dass es sich bei dem KVz-Alternativprodukt um ein virtuelles Zugangsprodukt handelt.

Auch der Sinn und Zweck des KVz-Alternativprodukts, dem von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerber ein Produkt bereitzustellen, mit dem er seine bereits getätigten Infrastrukturinvestitionen möglichst gleichwertig zurückerwirtschaften kann, spricht für eine gleichwertige Qualität des KVz-Alternativprodukts im Verhältnis zur KVz-TAL.

Für die Einordnung als TAL-Substitutionsprodukt kann letztlich auch der Wortlaut herangezogen werden, wonach dem von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerber als Ersatz ein KVz-Alternativprodukt zur Verfügung gestellt werden muss. Eine Alternative ist zwar nicht identisch, jedoch bietet sie vergleichbare Möglichkeiten.

Auszug aus Wikipedia:

*„Alternative bedeutet die Möglichkeit zur Entscheidung zwischen zwei Optionen oder Dingen“*

Eine Option ist das KVz-Alternativprodukt für den Zugangsnachfrager aber nur dann, wenn es entsprechend dem Zugang zur KVz-TAL ausgestaltet ist und diesem möglichst nahe kommt.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass die EU-Kommission bereits in ihrer Stellungnahme zur Regulierungsverfügung klargestellt hat, dass das KVz-Alternativprodukt, nach Auffassung der

Kommission dem entbündelten Zugang am KVz soweit wie möglich entsprechen muss und auch dementsprechend gestaltet werden muss:

*„Zu diesem Zweck fordert die Kommission die BNetzA auf, dafür zu sorgen, dass die Merkmale des Ersatz-Bitstromangebots soweit wie möglich denen der physischen Entbündelung entsprechen. Die Kommission ist insbesondere der Ansicht, dass der künftige Layer-2-Bitstromzugang grundsätzlich lokal (Zusammenschaltung vor Ort), dienstunabhängig (Unterstützung einer Vielzahl von Diensten) und ungeteilt (dedizierte Kapazität für Endkunden) sein sollte, und dass er eine hinreichende Kontrolle über die Anschlussleitung und die Teilnehmerendgeräte (CPE) ermöglichen sollte, damit Zugangsinteressenten ihre Produkte auf der Endkundenebene wirksam differenzieren können. Nur wenn ein Bitstrom-Produkt mit Merkmalen bereitgestellt wird, die Zugangsinteressenten genügend Flexibilität bieten, um ihr Angebot ausreichend von der DT zu differenzieren, könnte das Bitstromangebot als eine echte Alternative für SLU angesehen werden und eine Ausnahme von der allgemeinen Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zu entbündelten Teilabschnitten rechtfertigen.“*

Darüber hinaus hebt die EU-Kommission zurecht auch die Möglichkeit der Bereitstellung einer Multicast-Funktion, die insbesondere für IPTV, was aktuell und in naher Zukunft mehr und mehr zur Standardleistung bei Internetzugangprodukten wird, hervor.

Die Betroffene hat in ihrer Stellungnahme vom 25.11.2014 auf S. 49 deutlich gemacht, dass das KVz-Alternativprodukt nach ihrem Dafürhalten kein echtes Bitstrom-Angebot darstellt und sie dieses als eigenständiges Produkt ansieht, welches nicht den im NGA-Forum festgelegten Voraussetzungen an ein Layer-2-Bitstromangebot genügt. (*„Ein echtes Bitstream Access Produkt, das sich an den Spezifikationen des NGA-Forums orientiert, wird von der Betroffenen derzeit parallel entwickelt und soll spätestens 2016 angeboten werden. Diese Layer-2-Produkt nach dem NGA-Forum und das KVz-AP sind daher bereits von ihrer Funktion im Markt her strikt zu trennen“*).

Die in der Regulierungsverfügung BK3-12-131 festgelegten Vorgaben sind im TAL-Standardangebot umzusetzen.

Da das von der Telekom entwickelte KVz-Alternativprodukt den Vorgaben der Regulierungsverfügung nicht entspricht, sind zwingend Anpassungen vorzunehmen.

### **3. Technische Spezifikation des KVz-Alternativprodukts**

Die Betroffene hat im Laufe des Verfahrens stets betont, dass sie das KVz-Alternativprodukt als ein „Nischenprodukt“, ohne wesentliche Bedeutung für den Markt, ansieht.

Entsprechend dieser Einschätzung hat die Betroffene auch die technische Definition des KVz-

Alternativprodukts vorgenommen.

Diese Sichtweise, die schon die grundsätzlichen Bedeutung des KVz-Alternativprodukts verkennt, ermächtigt die Betroffene jedoch nicht dazu, ein Produkt anzubieten, welches lediglich Minimalanforderungen erfüllt, keineswegs aber auch nur in der Nähe eines KVz-Substitutionsprodukts anzusiedeln ist.

Die Betroffene hat jedoch, anders als nach ihrer eigenen Einschätzung ein Produkt bereitzustellen, welches die nachträgliche Zugangsverweigerung / Kündigung so gut als möglich kompensiert.

Erforderlich ist deswegen auch eine eindeutige technische Spezifikation des KVz-Alternativprodukts.

Aus der von der Betroffenen erstellten Leistungsbeschreibung „KVz-AP-VDSL“ ist nicht ersichtlich, ob die Übertragung von VDSL über „Asynchronos Transfer Mode“ (ATM) oder „Packet Transfer Mode“ (PTM) erfolgen soll.

Aus Sicht des BREKO ist es zwingend erforderlich, dass beide Alternativen den von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerbern zur Verfügung gestellt werden.

Nur so kann gewährleistet werden, dass die Wettbewerber Produktdifferenzierungen vornehmen können. Zu beachten ist dabei, dass der ATM-Modus bei längeren TAL vorzugswürdig ist, der PTM-Modus Vorzüge bei laufzeitkritischen Anwendungen aufweist.

Es ist durch entsprechend transparente Angaben in der Leistungsbeschreibung sicherzustellen, dass beide Modi möglich sind.

In diesem Zusammenhang zu begrüßen ist, dass die Beschlusskammer zumindest die wesentlichen Qualitätsparameter (Bereitstellung, Verfügbarkeit und Entstörung) an die geltenden Regelungen der KVz-TAL angepasst hat.

#### **4. Konfigurationsmöglichkeiten**

Wesentliches Defizit des ausgearbeiteten KVz-Alternativprodukts sind die fehlenden Konfigurationsmöglichkeiten für die das KVz-Alternativprodukt nachfragenden Wettbewerber.

Dies überrascht vor allem vor dem Hintergrund, dass das KVz-Alternativprodukt nach der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* ein Layer-2-Bitstromzugang darstellen soll. Zentrales Element des Layer-2-Bitstromzugang sind nach der Spezifikation des NGA-Forum aber gerade umfangreiche Konfigurationsmöglichkeiten mit denen sich die einzelnen Netzbetreiber voneinander abgrenzen können.

Ohne flexible Konfigurationsmöglichkeiten ist es den Wettbewerbern nicht möglich eine individuelle Produktgestaltung und damit einhergehend den Endkunden eine größere Produktvielfalt anzubieten. Damit entsteht den durch die nachträgliche Zugangsverweigerung / Kündigung bereits intensiv

belasteten Wettbewerbern ein weiterer Wettbewerbsnachteil, da den Wettbewerbern durch die fehlende Konfigurationsmöglichkeiten auch die Möglichkeit genommen wird, unterschiedliche Produkte zu unterschiedlichen Preisen anzubieten, der unbedingt zu vermeiden ist.

Das KVz-Alternativprodukt muss daher so spezifiziert werden, dass den Wettbewerbern der Betroffenen eine möglichst umfassende Konfigurations- und Produktgestaltungsfreiheit verbleibt, wie sie der Zugang zur KVz-TAL bietet. Eine deutliche Einschränkung der Konfigurations- und Produktgestaltungsmöglichkeiten ist wegen der von der Beschlusskammer in der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* erläuterten Bedeutung des KVz-Alternativprodukts als TAL-Substitut, unangemessen und daher abzulehnen.

## 5. Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das von der Betroffenen vorgeschlagene und von der Beschlusskammer in den beiden Teilentscheidungen konkretisierte KVz-Alternativprodukt nicht den in der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* festgelegten Anforderungen an dieses Produkt entspricht und aufgrund der enormen Bedeutung für die von einer nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung betroffenen Wettbewerber im Sinne eines TAL-Substitutionsprodukts angepasst werden muss.

Maßstab für eine Anpassung sollten dabei die im NGA-Forum erstellten Grundlagen des Layer-2-Bitstrom und das „universelle“ virtuelle Zugangsprodukt in Österreich (uLL) sein.

Dass die Spezifikation eines entsprechend der Vorgaben der Regulierungsverfügung *BK3-12-131* ausgestalteten KVz-Alternativprodukts möglicherweise einige Zeit in Anspruch nehmen würde, spricht nicht gegen eine detaillierte Spezifikation des KVz-Alternativprodukts, da eine nachträgliche Zugangsverweigerung / Kündigung aktuell nur dann in Betracht, wenn die Kollokation an einem KVz nach dem 11.09.2013 bestellt wurde und die weiteren Voraussetzungen für die Zugangsverweigerung / Kündigung vorliegen. Da diese Fallkonstellation wohl derzeit nicht vorliegen wird, verbleibt ausreichend Zeit für die Ausgestaltung eines marktgerechten KVz-Alternativprodukts.

## III. Sonstiges

Nach Ziffer 11 der TAL-Änderungsvereinbarung Vectoring soll das Glasfaser-Zuführungskabel, welches für die Umstellung der KVz-TAL auf das KVz-Alternativprodukt im Falle der nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung erforderlich ist, in das Eigentum des betroffenen Wettbewerbers übergehen (*„Anschließend geht das KVz-Zuführungskabel in das Eigentum von KUNDE über“*). Der Eigentumsübergang würde grundsätzlich dazu führen, dass der Wettbewerber als Eigentümer des Glasfaser-Zuführungskabels die in der Folge auftretenden Instandhaltungsmaßnahmen durchführen und die damit verbundenen Kosten selbst tragen müsste.

Nach Auffassung der Beschlusskammer folge jedoch aus der Formulierung in Ziffer 11 nicht, dass der Wettbewerber für die Instandhaltung verantwortlich ist, diese Verpflichtung vielmehr der Betroffenen obliegt.

Zur Begründung verweist die Beschlusskammer auf die Regelung in Ziffer 6.1.3 des Vertrages über die Inanspruchnahme eines KVz-Alternativprodukts („*Alle Instandhaltungs- und Änderungsarbeiten an Netzkomponenten der Telekom, welche die Leistungserbringung von KVz-AP betreffen, lässt der Kunde von der Telekom ausführen*“).

Aus Sicht des BREKO ist diese Vertragsformulierung jedoch nicht eindeutig und lässt erheblichen Auslegungsspielraum. Um juristische Auseinandersetzungen zwischen Betroffener und Wettbewerber zu vermeiden, sollte eine eindeutige Formulierung in die Verträge aufgenommen werden, dass die Betroffene auch nach dem Eigentumsübergang auf den Wettbewerber für die Instandhaltung verantwortlich ist und die dabei anfallenden Kosten zu tragen hat. Die Betroffene zur Instandhaltung und Kostenübernahme zu verpflichten ist aufgrund der mit der nachträglichen Zugangsverweigerung / Kündigung verbundenen Entwertung der getätigten Infrastrukturinvestitionen auch angemessen und damit verhältnismäßig.

Für Rückfragen oder eine vertiefte Diskussion der angesprochenen Punkte stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Albers  
Geschäftsführer



Sven Knapp  
Referent Recht & Regulierung