

27. August 2021

Stellungnahme

zur Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur im Be- reich des Vorleistungsmark- tes für dedizierte Kapazitä- ten (Markt 2 / Dark Fiber)

Version: 1.0

1 Vorbemerkungen

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW e.V.) und der Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO e.V.) begrüßen den Ansatz der Bundesnetzagentur, die Entscheidung über künftige Regulierungsanforderungen im Bereich des Vorleistungsmarktes für dedizierte Kapazitäten und insbesondere für das Produkt unbeschalteter Glasfasern („Dark Fiber“) im Rahmen eines umfassenden und relevante Stakeholder einbeziehenden Marktanalyseverfahrens zu finden.

Der BDEW vertritt über 1.900 lokale, kommunale, regionale und überregionale Unternehmen, die rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasserförderung und rund ein Drittel der Abwasserentsorgung in Deutschland repräsentieren. Eine Vielzahl der Mitgliedsunternehmen des BDEW bauen unbeschaltete Glasfasern aus und bieten diese zusätzlich zur Eigennutzung diversen Nachfragenden zur Anmietung an und sind somit direkt von der Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur betroffen.

Als führender Glasfaserverband mit mehr als 390 Mitgliedsunternehmen setzt sich der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) erfolgreich für den Wettbewerb im deutschen Telekommunikationsmarkt ein. Seine Mitglieder setzen klar auf die zukunftssichere Glasfaser und zeichnen aktuell für 80 Prozent des wettbewerblichen Ausbaus von Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude und Wohnungen verantwortlich. Die mehr als 220 im Verband organisierten Telekommunikations-Netzbetreiber versorgen sowohl Ballungsräume als auch ländliche Gebiete mit zukunftssicheren Glasfaseranschlüssen. Dazu haben sie im Jahr 2020 2,9 Mrd. Euro investiert und dabei einen Umsatz in Höhe von 5 Mrd. Euro erwirtschaftet. Beide Verbände repräsentieren somit eine Vielzahl an Mitgliedsunternehmen, die von der Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur und von der daraus möglicherweise resultierenden Einführung von Regulierung direkt betroffen wären.

BDEW und BREKO sehen keine Notwendigkeit dafür, den im Wettbewerb tätigen Akteuren auf dem Markt 2 Regulierungsanforderungen hinsichtlich Dark Fiber aufzuerlegen. Die Hintergründe sollen im Nachfolgenden durch eine konkrete Beleuchtung des Marktes ausgeführt werden.

2 Geschäftsmodelle

Geschäftsmodelle hinsichtlich des Ausbaus, der Nutzung und Vermietung von Dark Fiber sind divers. Alternative TK-Netzbetreiber und Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft nehmen lokal, regional und überregional Infrastrukturverantwortung wahr. Insbesondere Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft sowie TK-Netzbetreiber tragen als Betreiber

In Zusammenarbeit mit

kritischer Infrastrukturen (KRITIS) eine rechtliche Verantwortung für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Kommunikationsanbindungen und Dienste müssen demnach eine sehr hohe Verfügbarkeit aufweisen, sichere und datenschutzkonforme bidirektionale Verbindungen ermöglichen und die entsprechenden anwendungsspezifischen Anforderungen an Latenz- und Datenübertragungsraten absolut zuverlässig erfüllen.

Für Planung und Koordinierung von Wartungs- und Serviceteams, die Alarmierung und Kommunikation mit Einsatzkräften im Fall von Netzstörungen und Großschadensereignissen z.B. bzgl. Energie- und Wasserversorgungsnetzen sowie die Datenkommunikation in Versorgungsnetzen und Erzeugungsanlagen haben die Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft in der Regel Prozessketten über eigene Kommunikationsnetze geschaffen, die nun zunehmend ausgebaut werden. Darüber hinaus haben zahlreiche Unternehmen im Rahmen der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte entschieden, sich auch im Telekommunikationsmarkt sowohl hinsichtlich der Anbindung von Endkunden als auch hinsichtlich des Angebots von Vorleistungen zu engagieren. Sie haben so dazu beigetragen, dass die Liberalisierung in der Telekommunikation zu einem Erfolgsmodell für die Kundinnen und Kunden geworden ist. Darüber hinaus tragen die Mitglieder beider Verbände ganz maßgeblich zum Fortschreiten des Glasfaserausbaus in Deutschland bei.

Im Rahmen der integrierten Energie- und Klimawende sehen sich die Energieversorgungsunternehmen insbesondere im Netzbetrieb aktuell stetig steigenden eigenen Kommunikations- und Bandbreitenbedarfen gegenüber. So müssen Übertragungsnetzbetreiber bspw. durch zunehmende Abschaltungen von Kraftwerksleistungen künftig verstärkt zu systemstabilisierenden Maßnahmen gemäß §§ 13 ff. EnWG (regionale Abschaltungen im Rahmen der Kaskadierung) greifen. Auch dann ist es von höchster Wichtigkeit, dass den Verteilnetzbetreibern zum Netzwiederaufbau eine gesicherte bzw. schwarzfallfeste Kommunikation zur Verfügung steht. Diese Bedarfe der Energieversorgungsunternehmen müssen künftig durch einen Mix aus Technologien abgedeckt werden (Mobil, Fixed, Private Radio, 450MHz), die in Zukunft in der Regel auf performanten Glasfasernetzen beruhen.

Neben alternativen TK-Netzbetreibern sehen daher auch viele Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft die Notwendigkeit, sowohl für den Netzbetrieb und das Energiemanagement der Zukunft in Glasfaserkabel zu investieren als auch die Möglichkeit, ihre vorhandenen Geschäftsmodelle zu erweitern und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Chancen im Telekommunikationsgeschäft zu ergreifen.

Im Detail werden unbeschaltete Glasfasern erfolgreich vermarktet, wenn konkrete Bereiche von besonders hohem Interesse dauerhaft und leistungsfähig, oftmals auch auf redundanten Wegen erschlossen werden sollen. Solche Bereiche können Rechenzentren, Firmenstandorte,

Gewerbe- und Breitbandgebiete sein. Im Zuge des 5G-Ausbaus werden auch vermehrt Mobilfunkstandorte mit unbeschalteten Glasfasern erschlossen. Üblich ist die Herstellung von Faserkopplungen der Netze unterschiedlicher, oftmals lokaler, regionaler und überregionaler Netzbetreiber. Kundinnen und Kunden, die unbeschaltete Glasfasern in Anspruch nehmen, legen in der Regel hohen Wert darauf, mittels des eigenen Netzmanagements die Service-Level-Agreements (SLA) des zu betreibenden Übertragungsweges selbst bestimmen zu können, Bandbreiten nach Bedarf selbst zu realisieren und ggf. auch zu erhöhen. Des Weiteren können Glasfaserverbindungen bestehende Telekommunikationsnetze um zusätzliche Maschen erweitern und / oder auch vorhandene Übertragungswege verkürzen, was sich auf Latenzzeiten zeitkritischer Applikationen positiv auswirkt.

Zur Gruppe der Nachfragenden von unbeschalteten Glasfasern zählen allerdings nicht nur Akteure aus der Energie- und Versorgungswirtschaft, sondern auch Akteure aus der Telekommunikationswirtschaft, Großkunden sowie kommunale Akteure. Diesbezüglich ist zu beachten, dass unbeschaltete Glasfasern insbesondere von Telekommunikationsunternehmen sowohl für den Anschluss von Endkunden (Geschäfts- und Privatkunden) als auch für das Angebot eigener Vorleistungen, die z.B. auf Bitstrom basieren und zur Erschließung von Mobilfunkstandorten genutzt werden können und auch bereits genutzt werden.

3 Sachliche Marktabgrenzung

In Deutschland – wie in vielen Mitgliedsstaaten der EU – sind Glasfasernetze erst im Entstehen. Entsprechend verhält es sich mit den Take-Up-Rates. Insgesamt ergibt sich bezüglich des FTTB/H-Ausbaustandes noch ein sehr uneinheitliches Bild, das eine allgemeingültige Marktabgrenzung etwa von „Glasfasermärkten“ in der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission nicht zugelassen hat. Dies sollte auch bei Marktuntersuchungen auf nationaler Ebene stets berücksichtigt werden, da regulatorische Eingriffe in diese entstehenden Märkte weitreichende Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Glasfaserausbaus haben können.

Der bisherige Markt 4, der nun durch die Märkte-Empfehlung der EU-Kommission durch den hier gegenständlichen Markt für dedizierte Kapazitäten (Markt 2) ersetzt wird, ist erst im Rahmen der letzten Überarbeitung der Märkte-Empfehlung im Jahr 2014 in die Märkte-Empfehlung aufgenommen worden. Die Vorläufer des Markt 4 bezogen sich auf Mietleitungen in Bandbreiten bis 2 Mbit/s und >2 Mbit/s, Fernübertragungssegmente (Mietleitung <155 Mbit/s zwischen zwei Backbone-Standorten und Abschlussegmente (Mietleitung <155 Mbit/s ohne Leitung zwischen zwei Backbone-Standorten).

In einem zunehmend anspruchsvoll werdenden Geschäftskundenumfeld sind die diesem Markt zugeordneten Vorleistungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wichtig. Allerdings bleibt festzustellen, dass zumindest in Deutschland noch nicht alle der diesem Markt zuzuordnenden Vorleistungen verfügbar sind (z.B. „Hochqualitäts-Bitstrom“). Andere

Vorleistungen befinden sich noch im ersten Regulierungszyklus. So wird CFV 2.0 derzeit innerhalb des ersten Regulierungszyklus erst das zweite Mal reguliert, die Überführung von VPN 2.0 in die Regulierung steht noch aus und das CFV 2.0 Standardangebotsverfahren (BK2-18-004), welches als Ankerverfahren für viele weitere Entscheidungen zu sehen ist, läuft nach wie vor.

Die Regulierung des bisherigen Markt 4 hat daher sein Potenzial für den Geschäftskundenwettbewerb noch nicht vollständig entfalten können. Die derzeitige Marktsituation sowie der derzeitige Ausbaustand hinsichtlich Glasfaserinfrastrukturen in Deutschland bieten keine Grundlage für eine sachliche Unterteilung des Marktes für dedizierte Kapazitäten. Wir sehen daher keine Notwendigkeit und Angemessenheit für eine sachliche Unterteilung bzw. eine kleinteilige differenzierte Betrachtung des neuen Marktes 2. Vielmehr sollte die sachliche Marktabgrenzung des bisherigen Marktes 4 beibehalten bleiben. Die Unterteilung des Marktes für dedizierte Kapazitäten bzw. die Einführung neuer Untermärkte oder wesentliche Änderungen an bereits bestehenden Märkten wären als klar invasiver Eingriff zu bewerten, der den Wettbewerb auf nationaler Ebene verzerren könnte.

4 Räumliche Marktabgrenzung

Derzeit bestehen aus Sicht der Verbände auch keine Indikatoren für die geografische Segmentierung der Märkte in Deutschland. Dies liegt vor allem daran, dass der Glasfaserausbau in Deutschland bei Weitem noch nicht so weit fortgeschritten ist, dass glasfaserbasierte Produkte in der Fläche ein Substitut zu kupferbasierten Produkten darstellen.

Im Allgemeinen hängt die geografische Segmentierung von Märkten davon ab, inwieweit in bestimmten geografischen Segmenten innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedliche Wettbewerbsgrade oder Wettbewerbsbedingungen festgestellt werden können. Aus Sicht der Verbände wäre eine neue sachliche Marktabgrenzung zum Zeitpunkt der jetzt durchzuführenden Marktuntersuchung wie bereits in Abschnitt drei erläutert nicht begründet. Wenn die sachliche Marktabgrenzung wie für den bisherigen Markt 4 bestehen bleibt, gibt es auch für eine Diskussion zu einer möglichen geographischen Unterteilung des neuen Marktes für dedizierte Kapazität keine Grundlage. In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, dass die BNetzA noch im Jahr 2019 sowohl die sachliche wie räumliche Abgrenzung des früheren Marktes 3a (nun Markt 1 – Vorleistungsmarkt für den an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang) geprüft hat und keine Veranlassung für eine sachlich oder räumlich differenzierte Marktbetrachtung feststellen können.

Eine Marktabgrenzung, die sowohl sachlich als auch räumlich von der Marktabgrenzung des bisherigen Marktes 4 abweichen würde, entbehrt auch unter Berücksichtigung des Ausbaustandes jeglicher Grundlage. Aus Sicht der Verbände besteht derzeit keine Grundlage oder

Notwendigkeit einer regionalen Differenzierung hinsichtlich der Betrachtung des Regulierungserfordernisses.

5 Mobile Backhaul

Aus Sicht der Verbände sind von Marktteilnehmenden ausgehandelte Lösungen einer Regulierung stets vorzuziehen, um das Momentum und Investitionsanreize für den Glasfaserausbau beizubehalten.

In Anbetracht der derzeitigen Umstände, ist es nicht erforderlich, Backhaul in ein neues Marktsegment für dedizierte Konnektivität einzubeziehen bzw. einen separaten sachlichen Markt für (Mobile) Backhaul zu definieren. Aus Sicht der Verbände ist die Glasfaseranbindung von 5G ein funktionierender Markt. Regulierung würde dieses Gleichgewicht verzerren und zu Verzögerungen des Ausbaus führen.

Viele der alternativen TK-Netzbetreiber, City- und Regionalcarrier haben FTTS (Fiber to the site) bereits als Geschäftsmodell für sich entdeckt und bieten Mobilfunkunternehmen die Anbindung von sog. „mobile sites“ an. Ein Beispiel für erfolgreiche Vereinbarungen in diesem Kontext stellt u.a. der Rahmenvertrag bezüglich der Glasfaseranbindung von 5G-Basisstationen dar, den die BREKO Einkaufsgenossenschaft mit 1&1 Versatel abgeschlossen hat. Mit der Vereinbarung in Form eines Rahmenvertrages wollen BREKO und 1&1 Versatel Synergien beim Glasfaserausbau bestmöglich für den Mobilfunkausbau nutzbar machen. Die Kooperation unterstreicht, dass für die Glasfaseranbindung von Mobilfunkstandorten ein funktionierender Markt existiert. Die Unternehmen, die Glasfaserprojekte realisieren, haben ein großes Interesse daran, dass neu entstehende Glasfasernetze sowie bereits bestehende Glasfaserverbindungen für die Anbindung von Mobilfunkmasten genutzt und somit noch besser ausgelastet werden. Dieses Interesse teilen auch die Mitglieder des BDEW.

Vor diesem Hintergrund raten wir dringend davon ab, die Glasfaseranbindung von 5G-Basisstationen im Rahmen eines sachlichen (Teil-)Marktes neu aufzunehmen. Die Aufnahme eines solchen Marktes sowie seine Regulierung könnte alternative TK-Netzbetreiber, City- und Regionalcarrier und Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft treffen und würde sich mit hoher Wahrscheinlichkeit kontraproduktiv sowohl auf den Glasfaserausbau als auch auf den 5G-Ausbau auswirken.

Aktuell gibt es viele Gespräche zwischen den Glasfaser ausbauenden Unternehmen und den Mobilfunknetzbetreibern, um möglichst große Synergien zu erzielen. Soweit die Mobilfunknetzbetreiber ihre Standortplanungen frühzeitig vornehmen und kommunizieren, können die Glasfaserausbauer dies im Rahmen ihrer Netz- und Trassenplanung berücksichtigen. Die Folge ist, dass die Mobilfunknetzbetreiber in vielen Fällen eine günstige Lösung zur Standortanbindung

In Zusammenarbeit mit

finden werden und die Glasfaserausbauer mit einer besseren Netzauslastung rechnen können. Es handelt sich also um eine klassische „win-win-Situation“. Würde in diesem Szenario ein neuer Zugangsmarkt definiert und damit die Balance zwischen den Glasfaserausbauern und den Mobilfunknetzbetreibern verschoben, würden Glasfasernetze in dieser Form nicht entstehen und Mobilfunkstandorte bei der Ausbauplanung nicht berücksichtigt.

Ein Zugangsmarkt, der die Glasfaserunternehmen sogar zu einer Berücksichtigung der 5G-Standorte zwingen würde, wäre mit Sicherheit sowohl EU-rechts- als auch in den meisten Mitgliedstaaten verfassungswidrig und daher nicht umsetzbar. Insofern sind die Glasfaserunternehmen und die Mobilfunknetzbetreiber hier auf Kooperationen angewiesen und an solchen auch interessiert. Von daher ist auch unter Berücksichtigung des „3-Kriterien-Testes“ nicht erkennbar, warum diesbezüglich ein neuer Markt definiert werden sollte.

Grundsätzlich ist in Frage zu stellen, ob bei der Glasfaseranbindung der Mobilfunkstandorte überhaupt ein separater Markt vorliegen kann oder ob es sich hier nicht lediglich eine normale Anschlussleistung handelt, deren Privilegierung über die Definition eines eigenen Marktes schon der Grundsatz der Technologieneutralität verbietet. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass sich die etablierten Mobilfunknetzbetreiber seit Jahren jeglicher Nachfrage nach fairen und angemessenen Mobilfunkvorleistungen verweigern. Daher müsste vor Einführung eines Marktes zur Glasfaseranbindung der Basisstationen zunächst die Marktposition der Mobilfunknetzbetreiber geklärt werden, d.h. es wäre vorher ein „Mobilfunkzugangsmarkt“ in die Märkteempfehlung aufzunehmen und zu analysieren, wobei höchstwahrscheinlich oligopolistische Marktstrukturen offengelegt würden, die regulatorische Korrekturen erfordern würden. Im Ergebnis ist aber festzuhalten, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Grundlage für die Definition eines Backhaul-Marktes als Teil des Marktes für dedizierte Kapazitäten gibt.

6 Fazit

Die gegenwärtige Umbruchphase hinsichtlich des Wandels der Telekommunikationsinfrastruktur von kupferbasierten zu glasfaserbasierten Netzen macht eine Marktabgrenzung erforderlich, die die Gegebenheiten hinsichtlich der neuen, leistungsfähigen und kostenintensiv verlegten Glasfaserinfrastrukturen vollumfänglich berücksichtigt. Anders als die „Kupferwelt“ ist der Glasfaserausbau nicht durch ein ehemaliges Staatsmonopol in der Hand eines Unternehmens gekennzeichnet, sondern durch zahlreiche lokale und regionale Ausbauprojekte einer Vielzahl von Unternehmen. Ein Großteil eben dieser Unternehmen sind Mitglieder des BDEW bzw. BREKO und bieten innerhalb ihrer jeweiligen Geschäftsmodelle bereits jetzt Vorleistungen im Rahmen von Open Access an.

Da auch Unternehmen, die bislang auf eigene Kupfer- oder Kabelanschlussnetze gesetzt haben, zukünftig in den Ausbau von eigenen Glasfasernetzen investieren werden oder Netze alternativer TK-Netzbetreiber zur Versorgung ihrer respektiven Kunden werden anmieten müssen, wäre es im Sinne eines beschleunigten Ausbaus nicht zielführend, die neuen Netze mit den gleichen Regulierungsinstrumenten zu behandeln, wie die aus Monopolzeiten stammenden Kupfernetze. Der neue europäische Rechtsrahmen, der in der Überarbeitung des TKG umgesetzt wurde, sieht daher einen Wechsel des Regulierungsregimes für echte Glasfasernetze (FTTB/FTTH) vor und verlagert die Regulierung weitgehend auf wettbewerbliche Instrumente wie Selbstverpflichtungen des marktbeherrschenden Unternehmens. Dies kann über sogenannte Verpflichtungszusagen zu Ko-Investitionen, Netzzugang und Equivalence of Input weiterreichende Regulierungsaufgaben abwenden. Hinsichtlich Glasfasernetzen sollte, sofern sie in Folge eines kontinuierlichen Ausbaus in der Zukunft einen eigenen sachlichen Markt bilden würden, eine neue Regulierungssystematik für echte Glasfasernetze (FTTB/FTTH) eingeführt werden. Diese neue Regulierungssystematik sollte weitergehende Regulierungsaufgaben für künftige potenziell marktbeherrschende Unternehmen durch die Berücksichtigung bereits bestehender umfassender und marktakzeptierter Open-Access-Angebote (Verpflichtungszusagen) vermeiden.

Unternehmen beider Verbände haben diesen Ansatz von Anfang an unterstützt, weil er der besonderen Marktstruktur entspricht und die erforderliche Flexibilität und Rechtssicherheit für die hohen Investitionen, die für den Glasfaserausbau notwendig sind und sein werden, gewährleisten kann.

AnsprechpartnerInnen:

BDEW e.V.

Lisia Mix

Fachgebietsleiterin Telekommunikation,
Breitband und Digitalisierung

Telefon +49 30 300199-1064

lisia.mix@bdew.de

BREKO e.V.

Jan-Niklas Steinhauer, LL.M.

Justiziar, Regulierungsverfahren &
Europarecht

Telefon +49 228 24 999 79

steinhauer@brekoverband.de

In Zusammenarbeit mit