

Die Bundesnetzagentur hat entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung aus § 122 Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes den Entwurf eines Vorhabenplans für das Jahr 2009 veröffentlicht und zur Kommentierung gestellt.

Der VATM bedankt sich für die eingeräumte Möglichkeit zur Beteiligung und bezieht hiermit Stellung zum Abschnitt A. („Telekommunikation“) des Entwurfs der Bundesnetzagentur zu ihrem Vorhabenplan für das Jahr 2009 (Stand: 10. Dezember 2008):

Der VATM begrüßt den Entwurf des Vorhabenplans der Bundesnetzagentur. Die hierin aufgeführten Themen der Telekommunikation sind auch aus Sicht des VATM wichtige Bestandteile der Regulierungsarbeit der Bundesnetzagentur. Sie werden in diesem Sinne grundsätzlich und nach Maßgabe der folgenden Anmerkungen unterstützt.

A. Umfang und Tiefe des Vorhabenplans

Eine kritische Würdigung des Vorhabenplans für das Jahr 2009 verdeutlicht, dass verschiedene Themen, die im vergangenen Jahr (und auch bereits 2007) auf der Agenda der Bundesnetzagentur standen, nach wie vor von höchster Bedeutung und nun entsprechend erneut im vorliegenden Vorhabenplan enthalten sind (z. B. mögliche Preis-Kosten-Scheren, die Konkretisierung des Konsistenzgebotes etc.). Vor dem Hintergrund der hohen Relevanz dieser Themen weist der VATM darauf hin, dass umsichtig getroffene Entscheidungen der Regulierungsbehörde nur mit dem hierfür erforderlichen qualifizierten Personalbestand zu gewährleisten sind.

Da der Vorhabenplan dem Markt einen Eindruck von den grundsätzlichen rechtlichen und ökonomischen Regulierungsfragen vermitteln soll, deren Beantwortung sich die Bundesnetzagentur vorgenommen hat, zeigt die Nennung einer Vielzahl von Themenkomplexen, die tatsächlich nicht im jeweiligen Jahr abschließend bearbeitet werden können, die zu knapp kalkulierten Regulierungsressourcen der Behörde auf. Ein Abgleich am Jahresende zwischen Erledigung und Vorhaben würde verdeutlichen, dass im Bereich Telekommunikation zu wenig qualifiziertes Personal für die für den Markt essentiellen Entscheidungen der Behörde zur Verfügung steht. Eine der Hauptforderungen gegenüber der Bundesnetzagentur für deren Tätigkeiten im Jahr 2009 ist die Sicherstellung einer adäquaten Personalausstattung, um den Anforderungen einer effektiven Marktregulierung gerecht zu werden.

Das häufige Fehlen von Zeitangaben bei der Umsetzung der genannten Vorhaben erschwert die Planung der Ressourcen. Bei der Adaption eines Zeitplans kann die ERG als Vorbild dienen, weil diese zumindest in ihrem Vorhabenplan die Quartale genannt hat, in denen sie die jeweiligen Themen bearbeiten will.

B. Einzelkommentierung

I. Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren und Regulierungsverfügungen

Die im Entwurf verwendeten Formulierungen lassen befürchten, dass sich die Bundesnetzagentur bereits für eine Regionalisierung der Bitstrom-Märkte entschieden hat. Hierzu ist anzumerken, dass sich die Datenabfrage auf die Zahl der geschalteten (Endkunden-)DSL-Anschlüsse pro Hauptverteiler bezog und nicht darauf, ob in einer geographischen Einheit mehrere Bitstrom-Angebote verfügbar sind. Aus Sicht des VATM kann daher aus der Datenabfrage allenfalls gefolgert werden, dass es Regionen mit Wettbewerb bei den DSL-Anschlüssen gibt und keinesfalls, dass Wettbewerb auf den Bitstrom-Märkten vorliegt und diese regionalisiert werden können.

Zu beachten ist auch, dass die „Regionalisierungsentscheidung“ der österreichischen Regulierungsbehörde RTR, auf die sich die BNetzA in ihrer Anhörung zum Thema bezog, am 17.12.2008 vom Verwaltungsgerichtshof aufgehoben wurde.

In der Vergangenheit hat sich bereits deutlich gezeigt, dass die langfristige Bindung von Telefonkunden an die „Call & Surf“-Tarife der DTAG zu einer weitreichenden, erheblichen Wettbewerbsbehinderung sowohl im Markt für Festnetztelefonie als auch in demjenigen für Breitbanddienste führt und dieser für die Entwicklung des Marktes höchst nachteilige Trend in 2009 sich verstärken wird. Auch das von der Beschlusskammer 2 mittlerweile aufgrund lediglich formeller Einwände eingestellte Missbrauchsverfahren gemäß § 42 TKG hat nicht zu einer Verbesserung der Situation beigetragen.

Aktuell liegt keine Marktdefinition und -analyse der Breitbandendkundenmärkte (Anschluss- und Verbindungsleistungen) vor; es fehlt somit an einer telekommunikationsrechtlichen Marktdefinition und -analyse für die Breitbandendkundenmärkte, obwohl die entsprechende Marktabfrage bereits durchgeführt wurde und die erforderlichen Daten vorliegen.

Eine Definition und Analyse des Breitbandendkundenmarktes muss daher priorisiert und umgehend fertig gestellt werden. Eine Aufnahme dieses Vorhabens in den Vorhabenplan 2009 ist damit nach Auffassung des VATM nach wie vor geboten.

II. Grundsatzfragen der Entgeltregulierung / Konsistenzgebot

Das Vorhaben der Bundesnetzagentur, die Grundsätze einer konsistenten Entgeltregulierung auch im kommenden Jahr weiterzuentwickeln, ist vor dem Hintergrund der anstehenden Entgeltverfahren wesentlicher Inhalt der zukünftig anstehenden Behördentätigkeit. Der VATM begrüßt ausdrücklich, dass sich die Bundesnetzagentur der hohen Bedeutung von konsistenten Entgelten für ein wettbewerbliches Umfeld bewusst ist, um chancengleichen Wettbewerb von Unternehmen mit unterschiedlichen Netz- und Dienstekonzepten zu ermöglichen.

Zu Recht geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass nach grundsätzlichen Entscheidungen (Grundsatzpapier zu Preis-Kosten-Schere) das Augenmerk im nächsten Schritt insbesondere auf das Verhältnis verschiedener Vorleistungsentgelte zueinander gelenkt werden muss. Dabei wird zweifelsfrei die im Frühjahr zu entscheidende Höhe der TAL-Monatsentgelte von zentraler Bedeutung sein. Die Rechtsprechung des EuGH (EuGH, Urteil v. 24.04.2008, Rs. C-55/06, Arcor AG & Co. KG/Bundesrepublik Deutschland) und des VG Köln (VG Köln, Urteil v. 27.11.2008, Az.: 1 K 1749/99) verlangt einen Kostenmaßstab, der stärker als bisher den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung trägt, aber weder allein auf historische Kosten noch einzig auf Wiederbeschaffungskosten abstellt. Es muss eine neue Berechnungsgrundlage identifiziert werden, die deutlicher auf die tatsächliche Investitionstätigkeit in Bezug auf die TAL und den Umstand abstellt, inwiefern tatsächlich eine Wiederbeschaffung erfolgt. Daher wird es eine der wesentlichen Aufgaben im Jahr 2009 sein, das bislang genutzte analytische Kostenmodell des WIK an die veränderten Gegebenheiten anzupassen, da anderenfalls mit Verwerfungen im Markt zu rechnen ist und keine Anreize für einen flächendeckenden Ausbau mit Breitbandinfrastruktur geschaffen werden.

Der VATM unterstützt den Regulierer ausdrücklich in seinem Bestreben das Verhältnis der zu regulierenden Vorleistungspreise auf der Wertschöpfungsleiter so abzustimmen, dass die telekommunikationsrechtlichen Regulierungsziele der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs sowie der Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen auch praktisch zum Zuge kommen.

Die daraus resultierende Rechtssicherheit stellt ein Gut dar, welches dem Wettbewerb und dem Gesamtmarkt als solchem zugute kommt.

Das Vorhaben einer konzeptionellen Ausarbeitung als Grundlage für eine konsistente Entgeltregulierung ist zu begrüßen. Da jedoch eine solche Ausarbeitung seitens der Bundesnetzagentur bislang nicht veröffentlicht wurde, erscheint dessen Anwendung bereits in den 2009 anstehenden Regulierungsverfahren (u.a. zur Mobilfunkterminierung) zumindest fragwürdig. Vielmehr sollte das Gesamtkonzept vor seiner Anwendung auf laufende Verfahren gegenüber den Marktteilnehmern zur Konsultation gestellt und anschließend veröffentlicht werden. Erst danach kann es im Rahmen von Regulierungsverfahren angewandt werden.

III. Regulatorische Implikationen der Entwicklung zu Next Generation Kern- und Zugangsnetzen

Die bisherigen Überlegungen der Bundesnetzagentur zu den regulatorischen Rahmenbedingungen der NGN können keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden. Auch hierzu werden wir die weiteren Arbeiten in Zukunft konstruktiv und kritisch begleiten.

Der Mobilfunk wurde bisher nicht oder nur marginal betrachtet. Angesichts der fortgeschrittenen technischen Entwicklung im VDSL-Bereich ist dies zwar nachvollziehbar, darf aber nicht dazu führen, dass frühzeitig regulatorische Festlegungen für den Mobilfunk getroffen werden, obwohl die technischen Eckpunkte einer NGN-Architektur derzeit immer noch weitestgehend unbekannt sind. In Zukunft ist sorgfältig zu untersuchen, ob die Erkenntnisse bei der Migration zu NGN im Bereich des Festnetzes auf den Mobilfunksektor zu übertragen sind oder ob unterschiedliche Gegebenheiten eine abweichende Beurteilung erfordern. Die Bundesnetzagentur sollte hier die Zusammenarbeit mit den Netzbetreibern z.B. im Rahmen der Arbeitsgruppe „Rahmenbedingungen der Zusammenschaltung IP-basierter Netze“ fortsetzen.

Auch der Zuführung und Abrechnung von Mehrwert- und Auskunftsdiensten in einem Next Generation Network ist zukünftig maßgebliche Beachtung zu schenken. Die Geschäftsmodelle der in diesem Bereich tätigen Unternehmen sind in einem besonderen Maß von der Umstellung auf ein IP-Umfeld betroffen, so dass von der Bundesnetzagentur hier ein besonderes Engagement zur Schaffung geeigneter regulatorischer Rahmenbedingungen einzufordern ist. Bei dieser Notwendigkeit werden wir von Seiten des VATM die Regulierungsbehörde tatkräftig unterstützen. Die Bundesnetzagentur sollte dabei ihre Regulierungsaufgabe im Zusammenhang mit der Migration vom PSTN in ein NGN aktiv wahrnehmen und sich nicht

auf die Rolle als Beobachterin beschränken. Sie sollte den angebotenen Dialog mit dem Markt unter ausdrücklicher Einbeziehung der Mehrwertdienste vor der flächendeckenden Einführung von NGN führen und kurzfristig einen konkreten Maßnahmenkatalog in Form eines Eckpunktepapiers unter ausdrücklicher Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen der Auskunfts- und Mehrwertdienste-Anbieter vorlegen. Hierbei darf nicht einseitig eine bestimmte Technologie (PSTN oder NGN) ohne Abwägung der Auswirkungen auf den Wettbewerb gefördert werden.

Bei der Schaffung regulatorischer Rahmenbedingungen für ein NGN im Festnetz müssen auch diejenigen Geschäftsmodelle Berücksichtigung finden, die dem Endkunden die Möglichkeit zum Call-by-Call/Betreibervorauswahl bieten.

Bei der Regulierung von NGN / NGA ist zudem Technologieneutralität zu gewährleisten, die Regulierung darf im Ergebnis in keiner Weise zu einer Bevorzugung einer bestimmten Technologie führen. Bei Fragen, die das künftige Zusammenschaltungsregime betreffen – Anzahl Zusammenschaltungspunkte, Abrechnungsregime etc. – muss eine Lösung in Abstimmung mit den Marktbeteiligten gefunden werden.

IV. Nummerierung

Der VATM begrüßt ausdrücklich, dass die Marktteilnehmer im Rahmen einer Anhörung in die Gestaltung des Nummerierungskonzeptes einbezogen werden sollen. Dies kann dazu beitragen, dass der Wettbewerb gefördert, unnötige Einschränkungen vermieden und insgesamt den Bedürfnissen der Branche Rechnung getragen wird.

Die bisherige Nummernnutzung am Markt hat sich jedoch überwiegend bewährt – insbesondere auch die teilweise Selbstverwaltung von Nummern durch die Netzbetreiber. Wenn nun die Bundesnetzagentur auf Grundlage des TKG ein Nummerierungskonzept erstellt, gilt es, zwei Grundsätze zu befolgen:

- Bestehende Geschäftsmodelle müssen Bestandsschutz genießen.
- Die Bundesnetzagentur sollte nur dann aktiv werden, wenn tatsächlich Nummernknappheit besteht – eine detaillierte, auch inhaltliche, Regulierung von Nummerngasen birgt hingegen die Gefahr, künstlich Nummernknappheit zu erzeugen und ist damit kontraproduktiv.

V. Frequenzregulierung

Die anstehende Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den digitalen zellulären Mobilfunk muss die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs für alle Teilnehmer im Mobilfunkmarkt gewährleisten, was sowohl bei der Festlegung der Vergabebedingungen als auch der Ausgestaltung der eigentlichen Auktion zu berücksichtigen ist. Dabei gilt es, strategisches Bietverhalten, welches dazu dient, Wettbewerber vom Markt zu drängen oder sich zumindest erhebliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, zu verhindern.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Lösung zur Fortführung der bestehenden Nutzungen im 2,6 GHz Band zu erarbeiten, mit denen – dringend notwendige – alternative Breitbandinfrastrukturen betrieben werden, sofern die in der Entscheidung der Präsidentenkammer vom 07.04.2008 (Az. BK 1-07/003) aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind. Derzeit wird im Diskussionspapier K9/18 der Bundesnetzagentur bereits eine zweite Verlängerung der GSM-Nutzungsrechte mit der Begründung zur Anhörung gestellt, dass bei Flexibilisierung der Frequenznutzung den Frequenzinhabern ein angemessener Amortisationszeitraum für die notwendigen Investitionen in neue Technologien gewährt werden muss. Entsprechendes muss diskriminierungsfrei auch für die Inhaber von bestehenden Frequenznutzungsrechten im 2,6 GHz Band gelten.

Bei der aktuell geführten Diskussion um die Flexibilisierung der Frequenznutzung im Bereich des GSM-Spektrums ist auf die wettbewerbsneutrale Umsetzung auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu achten. Vor dem Hintergrund der in Deutschland bestehenden ungleichen Verteilung der GSM-900- und der GSM-1800-Frequenzen zwischen den Mobilfunknetzbetreibern, kommt einem Re-Farming dieser Frequenzbereiche besondere Bedeutung zu. Um den europäischen Vorgaben zur flexibilisierten Frequenznutzung gerecht zu werden, ist ein wettbewerbsneutraler Zugang zu allen belegbaren Frequenzbereichen erforderlich. Die Bundesnetzagentur ist hier aufgefordert, rechtzeitig die Rahmenbedingungen für ein marktgerechtes Re-Farming der betroffenen Frequenzbereiche zu schaffen. Wir begrüßen die Ankündigung der Bundesnetzagentur, die wichtigen anstehenden Entscheidungen im Bereich der Frequenzregulierung voranzutreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das geplante Frequenzversteigerungsverfahren in den Bereichen 1800 MHz, 2 GHz und 2,6 GHz in engem Zusammenhang mit den Fragen der Flexibilisierung der Frequenznutzung sowie der Bereitstellung von Frequenzen aus der digitalen Dividende steht. Leitgedanke sollte bei diesen

Themen die Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs sein. Dies bedeutet insbesondere, dass es keine Flexibilisierung der GSM-Frequenznutzungsrechte im 900 MHz Spektrum ohne eine faire Zuteilung der Frequenzen in diesem Bereich an alle Marktbeteiligten geben darf. Dieser Grundsatz sollte im Zuge des K9/18 Papiers der Bundesnetzagentur fest verankert werden. In diesem Zusammenhang ist nicht nachvollziehbar, was mit der angekündigten „Erarbeitung eines Konzeptes zu ex post – Maßnahmen im Rahmen der Flexibilisierung der Frequenznutzung“ gemeint ist. Vielmehr sind aus Sicht des VATM bereits Maßnahmen vor Flexibilisierung der Frequenznutzung erforderlich.

Wir begrüßen zudem explizit die angestrebte internationale Harmonisierung der in Deutschland bereits verfügbaren zusätzlichen Frequenzen für GSM-R: Durch die Bereitstellung der Frequenzen des ehemaligen TETRA-900 Bandes für Bahn-Anwendungen kann die notwendige Planungssicherheit geschaffen werden – nicht nur für die Mobilfunknetzbetreiber im GSM-Spektrum sondern letztlich für alle Marktteilnehmer im Hinblick auf das geplante Versteigerungsverfahren mit dem derzeit streitbefangenen Spektrum im 1800 MHz Bereich

C. Anwendungsbereich der Ex-post-Regulierung

Die Rückführung der sektorspezifischen Regulierung in das allgemeine Wettbewerbsrecht ist als langfristig zu erreichendes Ziel durchaus zu unterstützen. Deregulierungsmaßnahmen sind demnach auch im geltenden Rechtsrahmen zu vollziehen. Entscheidend kommt es jedoch auf das „Wie“ und, damit verbunden, auf das „Wann“ der Überführung der Märkte in das allgemeine Wettbewerbsrecht an. Erfolgt dies zu abrupt oder zu früh, sind dauerhafte Schäden für den Wettbewerb nicht auszuschließen. Hierdurch würden die Liberalisierungserfolge der letzten 20 Jahre bedroht.

Nachdem im Rahmen des Verfahrens zum TKG-ÄnderungsG bislang keine gesetzgeberische Lösung der Problematik zum Anwendungsbereich der Ex-Post-Regulierung (Ex-Post-Entgeltregulierung und sektorspezifische Missbrauchskontrolle nach §§ 38, 42 TKG auch ohne formelle Marktanalyse) gefunden werden konnte, erscheint es dringend erforderlich, dass die Bundesnetzagentur einen eigenen Meinungsbildungsprozess anstößt, um eine effiziente Anwendung dieser Regelungen zu gewährleisten und ein Leerlaufen der nachträglichen Regulierung zu verhindern. Dieser Aspekt sollte im Vorhabenplan 2009 besondere Er-

wählung finden. Der VATM hat hier bereits durch die Veröffentlichung eines Gutachtens konkrete Vorschläge gemacht, die im laufenden Jahr zur Diskussion beitragen sollen.

Köln, 19.01.2009

Im VATM sind mehr als 90 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit dem Jahr 2000 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von über 35 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen rd. 50.000 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50% der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.