

**Vorab per E-Mail: 116-postfach@bnetza.de**

VATM • Oberländer Ufer 180-182 • 50968 Köln

Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116c  
Postfach 8001  
53105 Bonn

Ansprechpartner	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	02 21 / 3 76 77 26	02 21 / 3 76 77 25	29.09.2008

**BK 1-07/012 - Veröffentlichung eines Entwurfs zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkteempfehlung)**

**hier: Stellungnahme des VATM** (ohne Betriebs- / Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat in ihrem Amtsblatt vom 27.08.2008 (Nr. 16/2008) den Entwurf einer Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz, Markt Nr. 1 der Empfehlung 2007/879/EG) als Mitteilung Nr. 436/2008 veröffentlicht. Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) nimmt hierzu für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt Stellung:

Der VATM begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf zu dem Ergebnis kommt, dass auf diesem Markt weiterhin kein wirksamer Wettbewerb besteht und die Deutsche Telekom AG (DTAG) damit weiterhin über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Allerdings gibt der vorliegende Entwurf Anlass zu ergänzenden Anmerkungen, diesbezüglich wird im Laufe des weiteren Verfahrens um Berücksichtigung bei der Überarbeitung bitten.

Im Einzelnen:

Der Entwurf kommt zu dem Ergebnis, dass auf dem als bundesweiten angenommenen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro ohne Mehrwertsteuer erbracht werden weiterhin erhebliche Marktmacht der DTAG besteht.

### **1. Substituierbarkeit**

Dabei ist zu begrüßen, dass Breitbandanschlussprodukte, die mit einem Telefondienst gebündelt und nicht an einen Schmalbandanschluss gekoppelt sind, dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zugerechnet werden. Die Substitution von schmalbandigen Anschlüssen durch Naked DSL-Anschlüsse, die VoIP oder Vol ermöglichen, liegt sowohl angebots- als auch nachfrageseitig auf der Hand. Angebotsseitig ist die Substitution schon bei einigen VATM-Mitgliedsunternehmen durch die Umstellung von herkömmlichen Telefonanschlüssen auf NGN-Anschlüsse bzw. Stand Alone DSL-Anschlüsse faktisch erfolgt. Im Hinblick auf die nachfrageseitige Substitution ist festzustellen, dass der Kunde nicht zwischen NGA und PSTN-Anschluss unterscheiden kann, da er in beiden Fällen sein analoges Telefon weiterverwendet und auch früher gelegentlich auftretende Qualitätsunterschiede mittlerweile kaum mehr vorhanden sind. Im Übrigen erfordert auch das Gebot der Technologie-neutralität eine Gleichbehandlung der NGA- und PSTN-Anschluss, soweit beide den Zugang zum Telefonnetz ermöglichen.

### **2. Auswirkungen auf den Wettbewerb - Call-by-Call und Preselection**

Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass im Rahmen der der Marktanalyse- und definition nachfolgenden Regulierungsverfügung, die Verpflichtung zu Call-by-Call und Preselection Berücksichtigung finden muss. Weder aus wirtschaftlicher noch aus technischer Sicht gibt es einen Grund bei einem Telefonanschluss, der per IP-Technologie realisiert wird, die vom TKG ausdrücklich hierzu vorgesehene Möglichkeit einzuschränken. Folgerichtig ist von der Bundesnetzagentur klarzustellen, dass aufgrund der zutreffend festgestellten Substituierbarkeit die Verpflichtung zu Call-by-Call und Preselection

tion auch für die Komplettanschlüsse des marktmächtigen Unternehmens gelten. Im Fall der von der DTAG beispielsweise über congstar angebotenen All-IP Anschlüssen werden bereits Mitgliedsunternehmen, die Call-by-Call und Preselection anbieten, ein entsprechendes Angebot für ein solchen Dienst verweigert. Die Bundesnetzagentur erkennt die damit einhergehenden Konsequenzen für die Anbieter von Call-by-Call und Preselection (vgl. S. 53 des Entwurfs). Neben einer Verdrängung aus dem Markt würde eine solche Entwicklung aber auch den Wettbewerb insgesamt und damit letztlich den Verbraucher treffen.

Die Bundesnetzagentur ist deshalb aufgefordert, die Verpflichtung von marktbeherrschenden Unternehmen zur Call-by-Call und Preselection unabhängig technologie-neutral durchzusetzen.

Die DTAG als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht umfasst dabei neben T-Systems International GmbH als verbundenes Unternehmen, auch die congstar GmbH als Anbieter von Endkunden-Komplettanschlüssen. Eine Konzernbetrachtung ist vor dem Hintergrund des telekommunikationsrechtlichen Unternehmensbegriffs (vgl. § 3 Nr. 29 TKG) selbstverständlich, um zu verhindern, dass sich die DTAG durch die Ausgliederung von Produkten in eine Tochtergesellschaft der Regulierung entzieht. Wir empfehlen deshalb, den Entwurf aus Gründen der Klarstellung zu ergänzen.

### **3. Fehlende Analyse des Breitband-Endkundenmarktes**

Problematisch im Zusammenhang mit dem vorliegenden Entwurf erweist sich der Umstand, dass breitbandige Endkunden-Anschlüsse erneut keiner Analyse unterzogen werden. Diesbezüglich zeigt sich, dass breitbandige Anschlüsse sehr oft mit schmalbandigen gebündelt und inklusive diverser Pauschaltarife vermarktet werden. So bietet die DTAG bereits seit September 2006 verschiedene Arten von „Call & Surf“-Bündeltarifen in Deutschland an. Diese „Call & Surf“-Bündeltarife unterscheiden sich hinsichtlich der Internet-Übertragungsrates, der optionalen Telefon-Flatrate und zusätzlicher Service-Pakete. Gemeinsam ist den Tarifen, dass sie Festnetztelefonie mit Breitband-Internetzugang zu einem einheitlichen Telekommunikationsprodukt koppeln. In dieser Konstellation droht die Übertragung von Marktmacht auf unregulierte Märkte, im vorliegenden Fall also von schmalbandigen auf breitbandige Anschlüsse. Diese Zusammenhänge hat der VATM bereits zu Beginn des Jahres in einem gemeinsam mit

BREKO beauftragten juristischen Gutachten der Bundesnetzagentur aufgezeigt. Die im Gutachten der juristischen Würdigung zugrunde gelegten Marktgegebenheiten erkennt auch die Bundesnetzagentur in ihrem Entwurf (S. 50). Auf die in der Untersuchung gemachten Ausführungen verweisen wir an dieser Stelle deshalb ausdrücklich.

Die Ausklammerung des Breitband-Endkundenmarktes überrascht umso mehr, als dass die BNetzA in ihrem Konsultationsentwurf selbst feststellt, dass ein Hauptgrund für den Wechsel des Anschlusses für die Mehrzahl der Kunden die Möglichkeit sein dürfte, preisgünstig auch einen breitbandigen Internetanschluss zu erwerben. Die Wechselbereitschaft sein demzufolge nicht nur von den schmalbandigen Anschlüssen getrieben. (S. 61 Konsultationsentwurf). Wenn aber der in einem Bündel enthaltene Breitbandanschluss ein entscheidendes Kriterium für einen Anbieterwechsel ist, besteht auch ein Erfordernis, den Markt für solche Produkte der Regulierung zu unterwerfen. Ansonsten könnte der Incumbent durch marktmissbräuchliches Verhalten auf dem Breitbandmarkt die für den Schmalbandmarkt geltenden regulatorischen Restriktionen umgehen.

#### **4. Gesamtverträge mit einem Umsatz von mehr als 1 Mio. Euro**

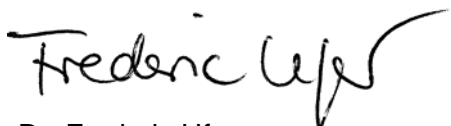
Aus Sicht des VATM besteht kein sachlich rechtfertigender Grund, bei den sog. „sprachorientierten Systemlösungen“ die Trennlinie bei einem Nettovolumen von 1 Mio. EUR Umsatz pro Jahr anzusiedeln. Bei den „sprachorientierten Systemlösungen“ handelt es sich um eine andere Bezeichnung für eine Kombination aus auch in AGB-Verträgen angebotenen Leistungen, die kundenindividuell zusammengestellt werden. Dies führt im Ergebnis jedoch nicht zu einem eigenständigen Produkt. Vielmehr liegt auch hier unabhängig von den mit den relevanten Verträgen erzielten Umsatzschwellen eine Austauschbarkeit der „sprachorientierten Systemlösungen“ mit sonstigen Anschlüssen aus Nachfrager- und Anbietersicht vor. Vielmehr wäre es erforderlich, im Rahmen einer Abgrenzung weitere Aspekte (bspw. Kriterien wie: Auftragserteilung nach Ausschreibung, Beratung [Key Account Manager, individuelle Servicehotlines, durchgehende Erreichbarkeit des Telekommunikationsanbieters], Mehrfachabstützung des Netzzugangs, Verfügbarkeit der Dienstleistungen auch im Ausland, Online-Nachverfolgbarkeit von Aufträgen, Vernetzung der Systemlösung [Rufnummernplan, interne Kurzwahlnummern]) in eine Prüfung einzubeziehen und in einer Gesamtschau

zu würdigen.

Vor allem ist auch die Begründung der Ausnahmeregelung für Verträge mit einem Umsatz von mehr als 1 Mio. Euro pro Jahr stark zu kritisieren. Begründet wird dies damit, dass es an einer Austauschbarkeit aus Anbietersicht fehle, da nur wenige große Anbieter, nicht aber kleine und regionale Unternehmen in der Lage seien, die Nachfrage für diese Produkte zu erfüllen. Dies als Grund für die Heraushaltung aus der Regulierung anzuführen ist geradezu paradox, denn so führt ein extremes Wettbewerbsdefizit in Form der überragenden Stellung der DTAG in diesem Marktsegment, in welchem sie sich ohnehin nur wenigen Wettbewerbern ausgesetzt sieht, dazu, dass sie hier jeglicher regulatorischer Restriktionen vollständig entledigt wird. Die wenigen großen Anbieter, die im Marktsegment für Gesamtverträge mit einem Umsatz von mehr als 1 Mio. Euro Wettbewerb entfalten können, sehen sich mangels Regulierung der Gefahr ausgesetzt, durch gezieltes marktmissbräuchliches Verhalten der DTAG aus diesen Bereichen verdrängt zu werden. Wie von der BNetzA festgestellt besteht derzeit eine gewisse Austauschbarkeit aus Anbietersicht, auch wenn diese eingeschränkt ist. Die vollständige Heraushaltung aus der Regulierung und die damit verbundene Gefahr der Wettbewerbsverdrängung könnte jedoch dazu führen, dass zukünftig **ausschließlich** die DTAG Angebote dieser Größenordnung erstellen kann und die jetzt befundene eingeschränkte Austauschbarkeit vollkommen entfällt. Im Ergebnis könnte also ein Zustand herauskommen, der eine Verschlechterung darstellt und den man durch Regulierung eigentlich verhindern muss.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Justiziar