

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) hat sich bereits mehrfach gegenüber der Europäischen Kommission als auch dem Europäischen Parlament anhand von Stellungnahmen sowie konkreten Änderungsvorschlägen in das Verfahren eingebracht und weist im Zuge der fortgeschrittenen Diskussion auf folgende Punkte hin, auf die aus Sicht der im deutschen Markt tätigen Wettbewerbsunternehmen ein besonderes Augenmerk gerichtet sein sollte. Darüber hinaus hält der VATM vollumfänglich an seinen bisherigen Ausführungen fest.

1. Mindestumfang der Regulierung

Nach der Kürzung der empfehlungsgemäß ex-ante zu regulierenden Märkte von achtzehn auf nunmehr sieben Märkte¹ kommt einer effektiven Kontrolle der noch verbleibenden Märkte eine besondere Rolle zu. Die im Zuge der Überarbeitung des EG-Rechtsrahmens für Telekommunikation geführte Diskussion² einer möglichst raschen Überführung der ex-ante Regulierung in das allgemeine Wettbewerbsrecht ist als politisches Ziel generell zu unterstützen. Allerdings widerspricht der VATM der verbreiteten Ansicht, die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts würde generell ausreichen, um die bisherigen Liberalisierungserfolge zu bewahren. Insbesondere in den Vorleistungsmärkten sind effektive Instrumente für eine sektorspezifische ex-post Missbrauchsaufsicht notwendig, um die zu erwartenden Behinderungsstrategien des Incumbents zum Nachteil des Wettbewerbs hinreichend zu kontrollieren und zu verfolgen. Aus diesem Grund bedeutet die sich abzeichnende Deregulierung der Märkte für die Wettbewerber einen erheblichen Verlust von Rechtssicherheit. Sind die Märkte einmal aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen, ist eine spätere Regulierung unwahrscheinlich und zudem politisch nicht gewollt. Ohne Auffangregelung besteht also die Gefahr einer Regelungslücke zum Nachteil des Wettbewerbs. Das allgemeine Wettbewerbsrecht kann diese Lücke - jedenfalls ohne Einführung materieller und verfahrensrechtlicher

¹ Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0065:0069:DE:PDF>

² Vgl. Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (A6-0321/2008),. Artikel 3a und 3b neu sowie Erwägung 44 neu: <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=REPORT&language=DE&term=6&author=1129#>

Sonderregelungen - gegenwärtig noch nicht schließen. Es ist daher zwingend geboten, die Einführung konkreter, nationalstaatlicher Regelungen zur ex-post Missbrauchskontrolle zu unterstützen.

2. Regulierungsverfahren

Der VATM hat bereits mehrfach darauf verwiesen, dass der Aufbau einer neuen Regulierungsinstanz in Form einer Behörde vor dem Hintergrund der im Zuge der mehr als 800 Artikel-7 Notifizierungsverfahren als nicht erforderlich abgelehnt wird. Aus Sicht des Wettbewerbs gilt es, einer ausgeglichenen, sachlich begründeten Kompetenz- und Machtverteilung gerecht zu werden, die einerseits die letzte Entscheidungsautonomie des nationalen Regulierers unangetastet lässt, gleichzeitig aber der Artikel-7 Task Force die Überprüfung der vom nationalen Regulierer beabsichtigenden Auferlegung von Abhilfemaßnahmen ermöglicht. Ist diese der Ansicht, der ihr vom nationalen Regulierer vorgelegte Maßnahmenentwurf müsse geändert werden, sollte der ERG / BERT / dem Office die Möglichkeit einer unter Einhaltung von Verfahrensfristen mit Mehrheitsentscheidung gefassten Stellungnahme eingeräumt werden, die von Seiten des nationalen Regulierers weitestgehend zu berücksichtigen ist.

Nach Auffassung des VATM hat sich das Verfahren gemäß Artikel 7 Rahmenrichtlinie weitgehend bewährt. Der Verband begrüßt daher die Bestrebungen der EU-Kommission, das Artikel-7 Verfahren rechtsklarer zu fassen und zu rationalisieren und unterstützt daher vollumfänglich die von der EU-Kommission an die nationalen Regulierungsbehörden adressierte Forderung einer gemeinsamen Übermittlung von Marktanalyse und geplanter Abhilfemaßnahme. Da die Anwendung eines einstufigen Notifizierungsverfahrens bereits in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten erfolgreich angewandt wird, sollte die gleichzeitige Übermittlung verbindlich im EU-Rechtsrahmen festgeschrieben werden.

3. Abgrenzung geographischer Märkte

Derzeit wird in einigen EU-Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene³ die Möglichkeit diskutiert, Märkte regional (z.B. in Ballungszentren) aus der Regulierung zu entlassen. Dieses Modell einer teilweisen Deregulierung bezieht sich derzeit auf die Märkte 4 (Vorleistungsmarkt für

³ Vgl. ebda, Erwägungsgrund 3c neu, Artikel 8, Absatz 4 ad neu

den [physischen] Zugang zu Netzinfrastrukturen einschließlich des gemeinsamen oder vollständig entbündelten Zugangs an festen Standorten) und 5 (Breitbandzugang für Großkunden) der EU-Märkteempfehlung und wird als großer Erfolg der Marktliberalisierung dargestellt, dessen langfristiges Ziel – dem Entlassen der Märkte aus der Vorleistungsregulierung – man durch eine geographische Marktbetrachtung einen wesentlichen Schritt näher gekommen sei.

Der VATM sieht die geographische Abgrenzung einzelner Märkte aufgrund der erheblichen Auswirkungen außerordentlich kritisch. Die Diskussion scheint eher politisch motiviert als von Sachargumenten geprägt und kann zu investitionshemmender Rechts- und Planungsunsicherheit führen. Aus Sicht des Verbandes würde mit der Einführung regional unterteilter Märkte ein Ausbau breitbandiger Netze im ländlichen Raum tendenziell erschwert. Aufgrund der Vorproduktpreisdifferenzierung und der günstigeren Einkaufsbedingungen innerhalb der Gemeinden könnte es zu Endkundenpreissenkungen im städtischen Bereich kommen, mit der Folge höherer Preise auf dem Land. Damit wäre einerseits der Grundsatz möglichst gleicher Preisstrukturen (Tarifeinheit im Raum) verletzt, darüber hinaus würde auch der Ausbau wichtiger Breitbandglasfasernetze im ländlichen Raum tendenziell erschwert. Es steht daher zu befürchten, dass durch eine regulatorische Ungleichbehandlung geographischer Gebiete die bereits bestehenden ungleichen Bedingungen zwischen Ballungsgebieten und ländlichem Raum verstärkt würden und der gewollten Verringerung der digitalen Kluft entgegenwirkt wird. Ferner bestünde das Risiko, dass der Incumbent in den regulierungsfreien städtischen Gebieten mit „Kampfpreisen“ die Wettbewerber aus dem Markt drängt und mit dem so erwirtschafteten Gewinn Angebote in den regulierten ländlichen Gebieten quersubventioniert. Der Neueintritt von Unternehmen oder die Neuerschließung bestimmter Gebiete durch Wettbewerber würde sich dadurch deutlich verschlechtern und nachhaltigen Wettbewerb auf Endkundenebene unmöglich machen. Bislang gibt es keinerlei Erfahrung über die tatsächlichen Auswirkungen regionalisierter TK-Märkte. Zudem unterscheidet sich die Situation in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern erheblich, so dass die bereits Anwendung findenden Regionalisierungskonzepte in Großbritannien und Österreich nicht auf Deutschland übertragbar sind. Während in Deutschland der entbündelte Zugang zur TAL als Vorleistungsprodukt den Markt dominiert, ist Bitstrom nach wie vor in der Praxis nicht verfügbar. Hingegen gibt es in Großbritannien Bitstrom seit 1999.

4. Next Generation Networks

Der VATM befürwortet den raschen Ausbau breitbandiger Infrastrukturen und begrüßt daher den Vorstoß auf europäischer Ebene zur zukünftigen regulatorischen Behandlung von NGN⁴. Für die Wettbewerbsunternehmen sind Zugangsmöglichkeiten von enormer Bedeutung. Voraussetzungen sind dabei jedoch Rahmenbedingungen, die nicht staatlich gelenkt einseitig die Investitionen eines einzelnen Unternehmens zu Lasten der übrigen Marktakteure schützen und bislang getätigte Investitionen der Wettbewerber ausbremsen und zunichte machen. Der Umbau der Netze und die damit verbundene Frage über einen regulatorischen Zugang impliziert eine Vielzahl an regulatorischen Problembereichen und darf keinesfalls als zentrale Aufgabe des Ex-Monopolisten gewertet werden, sondern muss zwingend im Wettbewerb unter Mitwirkung aller im Markt tätigen Unternehmen passieren. Notwendige technische Voraussetzungen für einen raschen Ausbau sind insbesondere ein technologieneutraler Zugang zu den Netzbestandteilen die auf ehemaligen Monopol-Strukturen beruhen und die von den Wettbewerbern wirtschaftlich nicht nachgebaut werden können.

Die EU-Kommission hat in ihrer Empfehlung den Zugang zu den Leerrohren als zentrale Zugangsverpflichtung fokussiert. Wenngleich Leerrohre als beständiges Bottleneck als wesentliches Zugangshindernis für andere Betreiber zu bewerten sind, ist die Nutzung von Kabelkanälen mit hohen entbündelungsbedingten Bereitstellungskosten verbunden, die allein der Wettbewerber zu tragen hat. Diese einmaligen Aufwendungen fallen umso stärker ins Gewicht, da die Wettbewerber in der Regel eine weitaus geringere Kundenzahl über einen gegebenen Streckenabschnitt bedienen als das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht. Daher muss den Wettbewerbern darüber hinaus auch der gleichberechtigte Zugang zur unbeschalteten Glasfaser, zur Kollokation im Kabelverzweiger (wo möglich), das Angebot eines VDSL-Bitstrom Produktes sowie die reibungslose Migration des PSTN-Netzes und aller dortigen Dienste gewährt werden. Eine Vorabpriorisierung und Konzentration auf den Leerrohrzugang greift daher aus Sicht des Wettbewerbs zu kurz.

⁴ Vgl. Commission Recommendation (draft) on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA): http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/nga/dr_recomm_nga.pdf; siehe auch A6-0321/2008, S. 124 f.

Da ferner notwendige Angaben des Ex-Monopolisten zur Anzahl der Übergabepunkte, zu den Hauptverteilern und Kabelverzweigern sowie zur Struktur und Höhe der IC-Entgelte bislang noch fehlen, diese grundlegenden Kalkulationsparameter für einen fairen Wettbewerb aber unabdingbar sind, werden die Ausführungen der EU-Kommission zu den Transparenzverpflichtungen vom VATM als äußerst positiv bewertet. Sollte eine vertragliche Einigung nicht möglich sein, muss auch über eine Verpflichtung zur Offenlegung der Pläne für den technischen Netzausbau nachgedacht werden.

Sowohl das Europäische Parlament als auch die Europäische Kommission haben in ihren Ausführungen um den Netzausbau die Einführung einer so genannten Risikoprämie thematisiert. Der VATM begrüßt die Ablehnung von EU-Kommissarin Reding, wonach die Beteiligung am Investitionsrisiko über die Voraussetzung des Zugangs zu den Netzen der neuen Generation entscheidet⁵. Nach Auffassung des VATM muss in die Überlegungen zwingend mit einbezogen werden, wie ein solches Risiko zu beziffern ist. Einerseits dient der Netzausbau zu ohnehin notwendiger oder überfälliger Effizienzsteigerung. Die daraus resultierenden Vorteile müssen hier zumindest in die Berechnung des „Risikos“ mit einbezogen werden. Die Inanspruchnahme einer „Risikoprämie“ steht insbesondere dann in krassem Widerspruch zu den zu erwartenden Effizienzgewinnen, wenn die Wettbewerber mit diesen Zuschlägen belastet werden und damit nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Eine Vorabfestlegung auf einen fixen Prozentsatz macht daher aus unserer Sicht zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn, da insbesondere die nationalen Besonderheiten individuell betrachtet werden müssen.

5. Frequenzpolitik

Der VATM hatte sich bereits in seiner vorherigen Stellungnahme dafür ausgesprochen, dass die Vergabe von Nutzungsrechten von Funkfrequenzen auf nationaler Ebene entschieden werden müsse. Wenngleich der VATM anerkennt, dass das Frequenzspektrum nicht auf nationale Grenzen beschränkt ist und eine gewisse Koordinierung auf EU-Ebene sinnvoll erscheinen mag, sollte eine Ausweitung von Harmonisierungsmaßnahmen nur in Bereichen stattfinden dürfen, in denen sie zwingend erforderlich sind (in Frage kommen könnten z.B.

⁵ Rede von EU-Kommissarin Reding: [Europe's Telecoms Incumbents: Friends or Foes of a Single Telecoms Market?](#) CEO Summit of the European Telecommunications Networks' Operators Associations, Venice, 25 October 2008

technische Aspekte). Eine Harmonisierung anderer Bedingungen, wie z.B. der Anzahl der jedem Unternehmen einzuräumenden Nutzungsrechte und der Diensteanbieterspflichtung, verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und missachtet die nationalen Besonderheiten. Ergänzend sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass eine Nutzungsflexibilisierung im Bereich der dem Mobilfunk gewidmeten Frequenzen dergestalt erfolgen muss, dass sämtliche Mobilfunknetzbetreiber zeitgleich von der Flexibilisierung profitieren können und es zu keinen regulierungsbedingten Wettbewerbsverzerrungen unter den Marktteilnehmern kommt.

Im Bereich der Digitalen Dividende begrüßt der Verband den von der EU-Kommission gegebenen Diskussionsanstoß zur Nutzung der freiwerdenden Rundfunkfrequenzen. Auch das Europäische Parlament hat auf die Bedeutung einer effizienten Nutzung eines Teiles der freigegebenen Frequenzen zur Überbrückung der digitalen Kluft zwischen Stadt und Land und damit der Schließung der so genannten Weißen Flecken hingewiesen⁶. Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten betont in diesem Zusammenhang insbesondere die notwendige, schnelle Umwidmung der durch die Digitalisierung des Rundfunks nicht mehr benötigten Frequenzen. Diese müssen bestmöglich für die flächendeckende Versorgung mit breitbandigem Internet genutzt werden, um die Digitale Spaltung in Deutschland nicht noch weiter zu vergrößern und die Chancen für Wirtschaftswachstum zu nutzen. Der VATM weist darauf hin, dass auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von einer solchen Regelung profitieren würden, die derzeit mit ihren Online-Angeboten (Mediathek) mehr und mehr ins weltweite Datennetz drängen. Der VATM fordert die Politik daher dringend dazu auf, die notwendige Beschlussfassung nicht weiter zu verzögern, um die digitale Spaltung des Landes nicht zusätzlich zu verstärken.

6. Gewährleistung von Betreiberwahl und Betreibervorauswahl

Die EU-Kommission hat in ihren Legislativvorschlägen zur Überarbeitung des europäischen telekommunikationsrechtlichen Rahmens die Rechtsgrundlage zur Vorschreibung von Betreiberwahl (Call-by-Call) und Betreibervorauswahl (Preselection) in Art. 19 Universalienste-RL gestrichen, da diese nach Auffassung der Kommission die Entwicklung des tech-

⁶ Bericht über die Ausschöpfung der digitalen Dividende in Europa: ein gemeinsames Konzept für die Nutzung der durch die Digitalisierung frei werdenden Frequenzen:

<http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=REPORT&language=DE&term=6&author=28340#>

nischen Fortschritt behindern könnten. Auch der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) des Europäischen Parlamentes stimmte am 07. Juli 2008 gegen Änderungsantrag 141, der eine Aufhebung der Streichung von Art 19 vorsah.⁷ Dieser Begründung ist mit Verweis auf die Entwicklung in der Schweiz zu widersprechen. Dort hat der Ex-Monopolist auf eine Einschränkung des Wettbewerbs und der Verbraucherrechte verzichtet und bietet eine Betreiber Auswahl auch bei IP-basierten Anschlüssen an, ohne dass hierfür nennenswerte technische Änderungen oder Investitionen notwendig gewesen wären oder der technische Fortschritt behindert worden wäre.

Auch aus Verbrauchersicht muss zukünftig die Möglichkeit zur Betreiber Auswahl und zur Betreiber vorauswahl unabhängig von der verwendeten Anschlusstechnologie möglich bleiben. Call-by-Call und Preselection stellen im deutschen Telekommunikationsmarkt nach wie vor besonders wichtige und erfolgreiche Geschäftsmodelle dar. Sie haben nicht nur in der Vergangenheit zu einer enormen Senkung der Verbraucherpreise, zu Transparenz sowie zur Preisstabilität beigetragen. Auch heute sind trotz zahlreicher Flatrate-Angebote vor allem Gespräche ins Ausland oder zu Mobiltelefonen über eine gesonderte Betreiber Auswahl deutlich günstiger. In ländlichen Regionen stellen Call-by-Call und Preselection nach wie vor die einzige Möglichkeit dar, von dem liberalisierten Wettbewerb zu profitieren und einen alternativen Anbieter für die Sprachverbindungen auszusuchen.

Brüssel, 30. Oktober 2008

⁷ Vgl. Protokoll der Abstimmung vom 07. Juli 2008:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/minutesCom.do?language=DE&body=IMCO#>