

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesnetzagentur
- Präsidiumsbüro -
Postfach 80 01
53105 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Patrick Baumeister	pb@vatm.de	0221 3767726	0221 3767733	14.01.2015

Amtsblatt 23/2014 – Mitteilungs-Nr. 1522/2014

Öffentliche Anhörung zum Entwurf des Vorhabenplans der Bundesnetzagentur für das Jahr 2015

hier: Stellungnahme des VATM (ohne Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 10. Dezember 2014 veröffentlichte die Bundesnetzagentur im Amtsblatt Nr. 23/2014 unter der Mitteilungs-Nr. 1522/2014 ihren Entwurf des Vorhabenplans für das Jahr 2015.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) bedankt sich für die Möglichkeit zur Kommentierung und nimmt für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt Stellung:

I. Allgemein

Der VATM begrüßt ausdrücklich den nun vorgelegten – jährlichen – Entwurf des Vorhabenplans der Bundesnetzagentur für das Jahr 2015. Die Entwurfsfassung macht offensichtlich, dass auch im nächsten Jahr eine Vielzahl an Verfahren und Themen anstehen, die von der Bundesnetzagentur – aber auch von den Unternehmen und Verbänden der Telekommunikationsbranche – mit viel Engagement, Aufmerksamkeit und Sensibilität zu bearbeiten sein werden.

Exemplarisch und nicht abschließend ist hier insbesondere auf das im zweiten Quartal 2015 anstehende Vergabeverfahren zur Versteigerung von Frequenzen in den Bereichen bei 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz sowie im Bereich bei 1,5 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten hinzuweisen.

Weiterhin möchten wir eindringlich auf die Wichtigkeit der Marktdefinition und –analyse-Verfahren für den Bereich des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (obwohl in der neuen Märkte-Empfehlung 2014 nicht mehr enthalten) und für den im Bereich des für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellten Zugang (Bitstromzugang/Markt Nr. 3b der neuen EU-Märkte-Empfehlung 2014) hinweisen.

Während der Markt für Verbindungsaufbau eine herausragende Bedeutung für die Wettbewerbsentwicklung gerade im Bereich der Geschäftskundenangebote und Betreiber Auswahl hat, obliegt der Bundesnetzagentur bei der Analyse von Markt 3b, den weiterhin erfolgenden Ausbau der NGA-Anschlussnetze und die damit einhergehende grundlegende Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse zu beobachten und die perspektivisch herausragende Bedeutung des Bitstromzugangs angemessen bei der Frage einer überhaupt gerechtfertigten und angemessenen räumlichen Differenzierung der Märkte (Regionalisierung der Märkte) zu berücksichtigen.

Der VATM hat hierzu im nationalen Konsultationsverfahren unter dem Aktenzeichen BK 1-14/001 bereits umfassend Stellung bezogen und gemeinsam mit BREKO ein wissenschaftliches Gutachten durch das WIK beauftragt, dessen Ergebnisse die Bundesnetzagentur bei ihrer Entscheidungsfindung unterstützen sollen.

Dem VATM ist dabei bewusst, dass der Vorhabenplan nicht abschließend gedacht ist und die Bundesnetzagentur auch über die im Vorhabenplan aufgeführten Tätigkeiten hinaus eine Vielzahl an neuen und weiteren Themen bearbeiten wird. Dennoch ist aus Sicht des VATM anzuregen, weitere relevante Themenbereiche in den Vorhabenplan aufzunehmen.

Grundsätzlich ist vor dem Hintergrund umfangreicher nationaler Konsultations- und europäischer Konsolidierungsverfahren und damit gegebenenfalls einhergehender langjähriger Klageverfahren vor den Verwaltungsgerichten eine Überprüfung und Anpassung bestehender Verfahrensregelungen und -mechanismen zur Reduzierung des Verfahrensaufwandes anzuregen. Die wettbewerbsschützenden Regelungen des TKG dürfen keinesfalls zu einem Zeitpunkt in Frage gestellt werden, in dem ein selbsttragender, ohne Regulierungseingriffe funktionierender Wettbewerb als Ziel keinesfalls erreicht ist. Europaweit heißt nun das Ziel der ehemaligen Monopolunternehmen „Regulierungsabbau“, um sich des steigenden Wettbewerbsdrucks zu entledigen. Weniger Wettbewerbsdruck bedeutet aber keinesfalls höhere Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich, sondern weniger Innovation, Effizienz und Investitionsdruck – mit entsprechend negativen Folgen für Breitbandausbau und Digitalisierung.

Die Beibehaltung und der Ausbau eines tragfähigen Regulierungsregimes bedeutet hingegen nicht, dass der zwischenzeitlich erreichte Komplexitätsgrad bei der Verfahrensausgestaltung und die daraus teilweise resultierenden negativen Folgen für die Marktteilnehmer keiner kritischen Überprüfung standhalten müssten. Wir regen daher an, dass die Bundesnetzagentur hier frühzeitig den Dialog mit der Branche sucht, um diese schwierige Aufgabe zu bewältigen. In Vorbereitung des kommenden TK-Reviews müssen entsprechende Verbesserungen des Regulierungsrahmens ohnehin diskutiert und erarbeitet werden. Wir unterstützen diesen Prozess ausdrücklich und bieten als VATM unsere konstruktive Mithilfe an.

Darüber hinaus bitten wir die Bundesnetzagentur, die Belange und Anforderungen von Geschäftskunden an TK-Dienstleistungen verstärkt in der zugrundeliegenden Regulierungstätigkeit abzubilden. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten ist erheblich: Der Umsatz, der mit Telekommunikationsleistungen für Geschäftskunden mit Filialanbindung innerhalb der EU erzielt wird, summiert sich auf über 90 Mrd. Euro.

Bei diesen Kunden handelt es sich häufig um große multinationale Konzerne, die zwar nur 2% aller Unternehmen in der EU ausmachen, aber für 43% der Beschäftigten und 51% der Wertschöpfung verantwortlich sind. Die Deutsche Telekom hält im Geschäftskundensegment immer noch erhebliche Marktanteile von teilweise deutlich über 60%. Selbsttragender Wettbewerb ist keinesfalls zu verzeichnen und regulatorische Eingriffe sind zur Gewährleistung von Anbietervielfalt unbedingt erforderlich. Politik und Regulierung müssen sich stärker auf die Erfordernisse von Telekommunikationsdiensten für Geschäftskunden ausrichten.

Geschäftskundenangebote unterscheiden sich signifikant von Privatkundenangeboten und bedürfen daher spezieller Vorleistungsangebote durch die marktbeherrschenden Unternehmen. Die Befriedigung des Bedarfs von Geschäftskunden ist oft nur durch ein produktübergreifendes und flächendeckendes Bündel maßgeschneiderter Lösungen darstellbar. Ausschließlich Anbieter, welche Geschäftskunden den gesamten Anforderungskatalog zur Verfügung stellen können, werden bei Angeboten und Ausschreibungen berücksichtigt. Dies bedingt die umfassende Erreichbarkeit von Rufnummern und die Anbindung von Standorten und Filialen in entlegenen Regionen und Gebieten, die auch heute noch nicht mit Breitband erschlossen sind. Wir bitten die Bundesnetzagentur, diesen besonderen Umständen in Zukunft mehr Rechnung zu tragen und bei den kommenden Regulierungsverfahren hierauf entsprechend einzugehen.

Soweit die Bundesnetzagentur in kommunalen Ausschreibungsverfahren zur Förderung des Breitbandinfrastrukturausbaus einbezogen wird, ist eine Einflussnahme zur Ausgestaltung wettbewerbskonformer Parameter von ganz entscheidender Relevanz und ein wesentlicher Baustein für den Aufbau eines flächendeckenden Hochgeschwindigkeitsnetzes in Deutschland.

II. Vorhabenplan 2015

Im Folgenden möchte der VATM auf einige Punkte des vorliegenden Entwurfs gesondert eingehen:

1. Breitbandausbau

a. Vergabe von Frequenzen für mobiles Breitband – Projekt 2016

In der Ministerpräsidentenkonferenz zur Frequenzvergabe am 11. Dezember 2014 wurde beschlossen, eine hälftige Teilung des Auktionserlöses aus der Vergabe der 700 MHz und 1500 MHz Frequenzen zwischen dem Bund und den Ländern vorzunehmen. Der Erlös der Frequenzauktion soll dabei weitgehend staatlichen Programmen zur Förderung des Breitbandausbaus im Festnetz zufließen.

Der VATM hat wiederholt darauf hingewiesen, dass schon das Vorliegen einer Frequenzknappheit als Tatbestandsvoraussetzung eines Versteigerungsverfahrens nach § 55 Abs. 10 TKG in Verbindung mit § 61 Abs. 4 TKG zweifelhaft ist und zum anderen ganz grundsätzlich die Gefahr einer kontraproduktiven und wenig sachdienlichen Verzerrung des gegenwärtigen wettbewerblichen Umfeldes bestehe.

Auch geht ein Vergabeverfahren zu Lasten des Breitbandinfrastrukturausbaus, denn den in der Versteigerung involvierten Unternehmen werden dringend benötigte Finanzmittel für den eigenen Infrastrukturausbau entzogen. Hier muss Berücksichtigung finden, dass gerade die kostenintensive Aufrüstung der Mobilfunknetze einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der Breitbandziele der Bundesregierung leistet.

Vor diesem Hintergrund steht es nun auch in der Verantwortung der Bundesnetzagentur zu befürchtende Wettbewerbsverzerrungen und Quersubventionspotentiale des marktmächtigen Unternehmens durch ein geeignetes Auktionsdesign zu kompensieren. Insbesondere könnte die Deutsche Telekom als Ex-Monopolist aufgrund ihrer bundesweiten Tätigkeit zu einem großen Teil Nutznießerin einer solchen Umverteilung der Finanzmittel werden.

Die wenigen verfügbaren Statistiken zur Inanspruchnahme von Fördergeldern belegen, dass die Deutsche Telekom in der ganz überwiegenden Zahl der Förderfälle Nutznießer öffentlicher Gelder ist. Aufgrund ihrer noch immer bestehenden Marktmacht und bundesweiten Präsenz kann sie an der Mehrzahl der Förderprogramme teilnehmen und diese oft für sich entscheiden, obwohl die Deutsche Telekom weniger in den ländlichen Breitbandausbau investiert, als ihre Wettbewerber. An dieser Stelle bitten wir die Bundesnetzagentur darum, sich ebenfalls dafür einzusetzen, dass hinsichtlich der Fördermittelvergabe beim Breitbandausbau eine transparente Veröffentlichung der einzelnen Förderfälle an geeigneter Stelle erfolgt.

Ein Zweckbindung in der vorgeschlagenen Art könnte die Deutsche Telekom bei einer Versteigerung zu strategischem Verhalten veranlassen, d. h. Anreize für unverhältnismäßig hohe Gebote schaffen, mit dem Kalkül, einen Großteil der Frequenzkosten durch Fördermittel „zurückerstattet“ zu bekommen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch vollumfänglich auf die Stellungnahme des VATM in dem Verfahren zur Frequenzvergabe (Az. BK1-11/003) vom 27. November 2014.

b. Infrastrukturatlas

Der VATM befürwortet den von der Bundesnetzagentur angestoßenen Diskussionsprozess über eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Infrastrukturatlas und die in der Entwurfsfassung enthaltene Absichtserklärung, Vorschläge für eine Weiterentwicklung zu erarbeiten und im Laufe des Jahres 2015 zur Konsultation zu stellen.

In diesem Zusammenhang ist aus Sicht des VATM insbesondere der öffentliche Zugang zu aggregierten Informationen zu den geplanten VDSL-Vectoring-Ausbaugebieten unter Rückgriff auf die bei der Telekom Deutschland GmbH geführte Vectoring-Liste gesondert hervorzuheben.

Diese Informationen dienen nicht nur den Verantwortlichen auf Bundes- und Länderebene zur Umsetzung von weiteren Maßnahmen zur Förderung der Breitbandinfrastruktur, sondern ermöglichen auch eine transparente Prüfung von den der TDG eingeräumten Kündigungs- und Zugangsverweigerungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Vectoring-Regime.

Eine transparente und vollständige Offenlegung der Ortsnetze bietet zudem ein Stück mehr Planungssicherheit für private Investoren und ermöglicht damit den Unternehmen den Netzausbau verstärkt voranzutreiben.

2. Marktregulierung

a. Marktdefinition und -analyse

Hohe Relevanz kommt auch dem Marktdefinition und -analyseverfahren für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der EU-Märkte-Empfehlung 2007) zu.

Die Bundesnetzagentur hat zu Recht erkannt, dass der Verbindungsaufbau aus Festnetzen zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten als (regulierte) Zuführungsleistung konstitutiv insbesondere für den Wettbewerb im Geschäftskundenbereich ist und dass die in der Marktanalyse festgestellten Marktstrukturbedingungen auch weiterhin zu einer Regulierungsbedürftigkeit des AMWD-Marktes führen.

In Verbindung mit dem Markt Nr. 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ (EU-Empfehlung 2007) ist der vorbenannte Markt ein Garant für vielseitigen Wettbewerb in den Bereichen Betreiber(vor)auswahl, Auskunfts- und Mehrwertdienste sowie Business Communications.

Sowohl Geschäfts- als auch Privatkunden profitieren erheblich von dem mittelbaren Preisdruck, den die infrastrukturgestützten Dienste-Anbieter schon allein durch die Existenz ihrer Geschäftsmodelle generieren.

Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem TK-Markt ist ohne Dienstewettbewerb kaum denkbar. Infrastrukturgestützter Dienstewettbewerb ist insbesondere in der Lage, die Früchte des Wettbewerbs gezielt für bestimmte Kundengruppen zu erschließen. Dazu ist ein räumlich begrenzter und auf eine enge Marktstruktur ausgerichteter, reiner Infrastrukturwettbewerb ohne regulierte Zugangsmöglichkeiten zur Infrastruktur nicht in der Lage.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch vollumfänglich auf die Ausführungen in der Studie des WIK „Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs“ vom 19. November 2013.

Anschaulich wurden die eklatanten Preisunterschiede und deren Auswirkungen für die Nutzer anlässlich von Abrechnungsfehlern der Telekom für Verbindungen im Zeitraum vom 09.09.2014 bis 20.11.2014 verdeutlicht. Diese Fehler der Telekom wurden auch von der Bundesnetzagentur festgestellt. Dort kam es bei „*Endkundenrechnungen zu fehlerhaften Abrechnungen. Zusätzlich zu der korrekten Abrechnung und Rechnungslegung der Verbindungen für Call by Call (...), wurde eine Inrechnungstellung identischer Verbindungen zum jeweiligen Tarif der Telekom im Rechnungsblock der Telekom vorgenommen.*“ (Schreiben der Telekom vom 18.12.2014).

Kurz: dieselben Verbindungen wurden rechtswidrig durch Telekom zweimal berechnet. So z.B. einmal zu günstigen CbC-Tarifen von 0,02 €/Min. und ein weiteres Mal zu 1,16 €/Min. nach dem entsprechenden Telekomtarif. Dies führte in vielen Fällen zu Rechnungsbeträgen in dreistelliger Höhe und gleichzeitig zu erheblichen Irritationen bei den betroffenen Nutzern. Ohne einen regulierten Zugang und genehmigte Entgelte würde Telekom das Angebot von Vorleistungen, die als Grundlage für ein CbC unabdingbar sind, jedoch sofort stoppen. Daher ist die Regulierung der Netzzugänge für die CbC-Anbieter und die Endkunden im Jahr 2015, aber auch im Jahr 2020, so wichtig wie am Anfang der Liberalisierung 1998.

Im Rahmen des Single Market Konzepts der EU wurde nach unserem Verständnis maßgeblich auch zu Recht deshalb auf einheitliche europaweite Preisvorgaben seitens des EU-Parlaments verzichtet, weil es mit der Betreiber Auswahl ein Preiskorrektiv gibt, welches dafür sorgt, dass eine kostengerechte und wettbewerblich ausgerichtete Preisbildung bei Anrufen innerhalb der EU möglich ist.

Die Betreiber Auswahl ist hierfür wesentlich, wie obige Beispiele anschaulich zeigen, in der Folge auch die Beibehaltung der Regulierung des Marktes 2.

Von ebenfalls nicht zu unterschätzender Relevanz ist das Marktdefinition- und -analyseverfahren zum Bitstromzugangsmarkt (Markt Nr. 3b der neuen EU-Märkte-Empfehlung 2014).

Im Zuge des nun erfolgenden Ausbaus der NGA-Anschlussnetze und der damit grundlegenden Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse kommt dem Bitstromzugangsmarkt eine herausragende Bedeutung zu. Denn auch in Zukunft wird kein Netzbetreiber – auch kein Kabelnetzbetreiber – über eine flächendeckende eigene Infrastruktur verfügen. Vielmehr entstehen durch den geförderten und geforderten Infrastrukturausbau viele unterschiedliche und regional begrenzte NGA-Anschlussnetze.

Technische Entwicklungen wie Vectoring schränken die Möglichkeiten der physikalischen Entbündelung ein, so dass dem Zugang zum Bitstromzugangsmarkt zukünftig neben dem Zugang zur TAL eine ganz entscheidende Rolle zukommen wird.

Der Vorhabenplan sieht bezüglich des Themas Vectoring auch eine etwaige Prüfung des Einsatzes im Nah-/A0-Bereich im Rahmen der zu überarbeitenden Regulierungsverfügung vor. Da es in Deutschland nach wie vor kein Node Level Vectoring gibt, funktioniert Vectoring derzeit nur, wenn ein Anbieter sämtliche TAL an einem Zusammenschaltungspunkt in seiner Steuerungshoheit hat. Dieses technische Monopolerfordernis hätte am HVt deutlich weit reichendere Konsequenzen als am KVz, da insbesondere an den städtischen HVt ein intensiver Wettbewerb herrscht. Sofern die Bundesnetzagentur den Einsatz von Vectoring am HVt erwägt, müsste das bisherige TAL-Regime maßgeblich verändert werden.

Neben einer Anpassung der TAL-Regulierungsverfügung und des TAL-Standardangebots wären auch neue Prüfberichte der Telekom erforderlich, die dann inhaltlicher Bestandteil der Regulierungsentscheidungen sein müssten. Aufgrund der Tragweite eines möglichen Einsatzes von Vectoring im Nah- und A0-Bereich regen wir seitens des VATM an, dieses Thema vor Beginn des Regulierungsverfahrens zur Diskussion und zur Konsultation zu stellen.

Eine Regionalisierung der Regulierung (bzw. die regionale De-Regulierung auf Basis der Märkte- und nicht der Verpflichtungsebene) stellt zahlreiche bestehende regulatorische Strukturen in Frage und gefährdet die bisher mit verlässlichen Regulierungsgrundsätzen erarbeiteten Erfolge der Liberalisierung im Telekommunikationsmarkt. Eine einmal angestoßene Re-Monopolisierung des Marktes dürfte kaum umkehrbar sein.

Ungeeignet ist nach Auffassung des VATM schon der Ansatz die Wettbewerbssituation auf korrespondierenden Endkundenmärkten von Breitbandanschlüssen für einen Rückschluss auf den Vorleistungsmarkt im Rahmen der Marktabgrenzung heranzuziehen.

Bestehender Wettbewerb auf den Endkundenmärkten unter Berücksichtigung verschiedenster Infrastrukturen/Anschlusstechnologien lässt nicht den zwangsläufigen Schluss auf selbsttragenden Wettbewerb im Bereich der Vorleistungsmärkte zu. Dies gilt insbesondere für den Wettbewerb auf der kupferbasierten TAL.

Sollte die Bundesnetzagentur im Frühjahr 2015 aufgrund der gegenteiligen und in dieser Form im Konsultationsentwurf zur Analyse des Marktes 3b herangezogenen Prämisse (Wettbewerb im Endkundenmarkt bedeutet selbsttragenden Wettbewerb im Vorleistungsbereich) Regulierungsentscheidungen treffen, würde dies fatale Konsequenzen für den kupferbasierten Wettbewerb haben.

b. Überprüfungsverfahren zu Standardangeboten der Deutschen Telekom

Zu Recht verweist die Bundesnetzagentur auf die ganz erhebliche Bedeutung der Überprüfungsverfahren zum TAL-Standardangebot, TAL-Zugangsregulierung und der Überprüfung bzw. Anordnung eines Layer-2-Bitstromzugangsprodukts. Die TAL als „Mutter aller Vorleistungsprodukte“ gegebenenfalls in Verbindung mit Vectoring oder G.Fast wird auch in absehbarer Zukunft für den infrastrukturbasierten Wettbewerb herausragende Relevanz genießen.

In Anbetracht zahlreicher anhaltender Probleme im Bereich der TAL-Qualität legen der VATM und seine Mitgliedsunternehmen größtes Augenmerk auf die Einleitung und Durchführung des Überprüfungsverfahrens zum TAL-Standardangebot. Die dieses Regelungsverfahrens vorbereitenden Verhandlungen mit der Deutschen Telekom zu einem neuen TAL-Standardangebot werden seit geraumer Zeit in einer verbändeübergreifenden Arbeitsgruppe moderiert und hieraus resultierende Ergebnisse der Bundesnetzagentur umgehend mitgeteilt.

Ein wettbewerbskonformes und angemessen ausgestaltetes Layer-2-Bitstromzugangsprodukt wird perspektivisch nur dann als ganz entscheidendes zukünftiges Vorleistungs- und Alternativprodukt neben die TAL bzw. als TAL-Substitut im Rahmen von Vectoring treten, wenn es die Möglichkeit zu einem eigenständigen Preis- und Leistungswettbewerb bietet und von einer ausreichenden Anzahl an Marktteilnehmern nachgefragt wird.

Hier obliegt der Bundesnetzagentur die ganz entscheidende Aufgabe, durch angemessen hohe Qualitätsparameter und Absicherung derselben sowie durch eine weitgehende Angleichung an VULA-Prinzipien die Aufhebung der Verpflichtung zur vollständigen Entbündelung zu Gunsten der Deutschen Telekom und zu Lasten der Wettbewerber auszugleichen.

Nicht ausdrücklich benannt, aber von nicht minderer Bedeutung, ist das Überprüfungsverfahren des durch die Telekom Deutschland GmbH vorgelegten Standardangebots bezüglich der PSTN- und IP-Zusammenschaltung (BK3-13/033) und dem damit einhergehenden Migrationsprozess der Anschluss- und Netzzusammenschaltungstechnik.

Hier ist die nun durch die Bundesnetzagentur erfolgte und von der TK-Branche dringend erwartete Vorlage des Beschlusses – ohne nun eine Prüfung im Detail vorgenommen zu haben – ausdrücklich zu begrüßen.

Von ebenfalls hohem Interesse für die Unternehmen ist das Verfahren zur Überprüfung des Standardangebots für Abschluss-Segmente von Mietleitungen für Großkunden, unabhängig von der für die Miet- oder Standleitungskapazitäten genutzten Technik der Telekom Deutschland GmbH (Az.: BK2-12/005).

Neben der Diskussion der vertraglichen Ausgestaltung von Bereitstellungsfristen, Planungsabsprachen und Pönalen wird insbesondere die Gewährleistung hoher Qualitätsparameter – auch im Zuge einer Migration von SDH zu Ethernet – von entscheidender Relevanz sein. Die Wettbewerbsfähigkeit im sensiblen Segment der Geschäftskunden hängt im Wesentlichen neben wettbewerbsfähigen Vorleistungspreisen auch davon ab, welche Qualitätsparameter dem Kunden eingeräumt und garantiert werden können.

Dabei ist eine diskriminierungsfreie Behandlung der Wettbewerber im Vergleich zur Deutschen Telekom und der mit ihr verbundenen Unternehmen nach Maßgabe des TKG zu gewährleisten (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG). Vor diesem Hintergrund ist nach Auffassung des VATM von der Bundesnetzagentur zur Verhinderung von diskriminierenden Strukturen und zur Gewährleistung eines „Level Playing Field“ eine aktiv-gestaltende Funktion einzunehmen. Eine passiv-reagierende Haltung der Behörde ist mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu vereinbaren.

c. Regulierungsverfügungen & Entgeltgenehmigungen

(1) Mietleitungen

Ein weiteres wichtiges Vorhaben für das Jahr 2015 stellt aufgrund der geänderten Märkte-Empfehlung die Begleitung des Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens und Verabschiedung einer entsprechenden Regulierungsverfügung sowie aufgrund endender Genehmigungsfristen Entgeltgenehmigungen für regulierungsbedürftige Mietleitungen auf der Vorleistungsebene dar.

Einer der Schwerpunkte in den anstehenden Verfahren ist die mit zunehmender Intensität diskutierte Frage, inwieweit in SDH-Technik realisierte Mietleitungen gegenüber Ethernet-Mietleitungen noch als effizient gewertet werden können. Die Position des VATM ist diesbezüglich bekannt und eindeutig.

Ethernet ist die kostengünstigere und deutlich effizientere Technik. Moderne Ethernet-Übertragungstechnik ist internationaler Standard und wird von vielen Unternehmen seit längerem eingesetzt. Nach Auffassung des VATM sollte daher die Kostenprüfung der Bundesnetzagentur den tatsächlichen Gegebenheiten und Standards im Bereich CFV angepasst werden.

Auch die Deutsche Telekom setzt verstärkt auf die Anschaffung und den Einsatz nativer Ethernet-Technologie. Als Beleg ist hier unter anderem auf das o. g. CFV-Standardangebotsverfahren (Az.: BK2-12/005) zu verweisen.

Ausdrücklich zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Ankündigung der Bundesnetzagentur neben den einzureichenden Kostenunterlagen des marktmächtigen Unternehmens erstmalig das Breitbandkostenmodell des WIK – erweitert um das Inkrement Mietleitungen – zur vertieften Effizienzbetrachtung heranzuziehen.

(2) Marktanalyse neuer Markt 1 (Verbindungsaufbau)

Als einer der äußerst wichtigen Weichenstellungen für den Dienstewettbewerb erhebt die BNetzA im Jahr 2015 die Marktanalyse des alten Marktes 2 und 3 (neuer Markt 1). Diese Marktanalyse muss unter dem derzeitigen Regulierungsrahmen als überlebenswichtig für die Anbieter von Auskunftsdiensten und Mehrwertdiensten angesehen werden.

Hieran entscheidet sich ob die Vorleistungsprodukte des Incumbents im Zuführungsbereich weiter der Regulierung unterfallen oder aus der Regulierung entlassen werden. Dies hat weit größere Bedeutung als lediglich für den Bereich der vorgenannten Dienste-Anbieter.

Im Ergebnis geht es um den Geschäftskundenmarkt und die Frage, ob sich die Telekom Deutschland GmbH der Regulierung einzelner für Geschäftskundenprodukte essentieller Bausteine entziehen kann. Ein Geschäftskunde – egal ob aus der Versicherungsbranche, Industrie etc. – verlangt heute von „seinem“ Telekommunikationsunternehmen, dass es die gesamte Produktpalette aus einer Hand anbieten kann.

Dies umfasst die technologische Anbindung, die Produktebene ebenso wie die Konnektivität. Für diese drei Säulen bedarf es entsprechender Vorleistungsprodukte für die alternativen Wettbewerber, um das gewünschte Gesamtportfolio im Wettbewerb mit dem Incumbent abbilden zu können.

3. Internationale Aufgaben Telekommunikation

Single Market Telecoms Package

In ihrem Vorhabenentwurf führt die Bundesnetzagentur zum Single Market Telecoms Package zutreffend auf, dass das Maßnahmenpaket nach Beratungen im Europäischen Parlament und Rat eine Fokussierung auf die Themen International Roaming, Netzneutralität und Frequenzregulierung erfahren habe.

Nach Ausführungen der Bundesnetzagentur werde die Begleitung dieser legislativen Maßnahmen einen breiten Raum einnehmen. Insbesondere ist hier auf die Vorlage der deutschen Verhandlungsposition zur Netzneutralität einzugehen.

Der VATM befürwortet ausdrücklich das Ziel der Bundesregierung, dass offene Internet zu erhalten und gleichzeitig Innovationen im TK-Sektor zu ermöglichen. Die gegenwärtige Position beinhaltet hingegen engste Voraussetzungen bei der Definition eines Spezialdienstes, die in der Praxis Geschäftsmodelle, die auf qualitätsgesicherter Übertragung basieren, nahezu unmöglich machen.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Ausgestaltung der vorbenannten legislativen Maßnahme eine angemessene und auch praktikable Umsetzung durch die Bundesnetzagentur anzustreben.

Qualitätsgesicherte Dienste sind ein ganz entscheidender Faktor und „Enabler“ für Investitionen der Unternehmen in den weiteren Infrastrukturausbau. Qualitätsgesicherte Dienste ermöglichen vielfältige Produkt- und Dienstleistungsinnovationen und sind für eine moderne Dienstleistungsgesellschaft in einer digitalisierten Wirtschaft eine für die Zukunft essentielle Voraussetzung, um nicht im internationalen und globalen Wettbewerb den Anschluss zu verlieren.

4. Verbraucher

a. Anbieterwechsel

Ein reibungsloser Anbieterwechsel ist ein wichtiger Baustein für eine funktionierende Kundenbeziehung. Der händische Informationsaustausch per Fax zwischen den Anbietern über die technischen und vertraglichen Bedingungen stellt eine Fehlerquelle dar. Der VATM erkannte diese Problematik bereits früh und machte sich daher für eine innovative und effiziente Lösung stark. Dabei geht es nicht etwa nur um den Ersatz der Faxübertragung durch elektronische Schnittstellen sondern damit verbunden um zahlreiche Kontrollmöglichkeiten, die gezielt Fehler erkennen und ausschließen können.

Die Automatisierung ist zugleich aus technischer, aus ökonomischer und vor allem aus Verbrauchersicht wichtig. Denn sie macht den Wechselprozess bedeutend schneller, zuverlässiger und effizienter. Wir gehen davon aus, dass durch die Automatisierung die Zahl der Versorgungsunterbrechungen und damit auch der Beschwerden noch deutlich weiter sinken wird. Dies wiederum wird die Bereitschaft zum Anbieterwechsel allgemein erhöhen und den Wettbewerb beleben.

Die Bundesnetzagentur führt explizit aus, dass sie die Bemühungen der Branche einen optimierten – insbesondere automatisierten – Anbieterwechselprozess zu entwickeln, anerkenne. Die Aufdeckung systematischer Fehler im Ablauf der Wechselprozesse und deren Behebung wird von den Unternehmen – insbesondere von den Unternehmen der Workstreams WBCI und SPRI – kontinuierlich vorangetrieben und durch die entsprechenden Schnittstellen abgebildet.

Um die Akzeptanz der Schnittstellen weiter zu befördern und den mit der Einführung verbundenen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen weiter zu reduzieren, arbeiten die im Workstream verbundenen Unternehmen und die den Prozess begleitenden Verbände an weiteren Maßnahmen, die der Bundesnetzagentur im Frühjahr des kommenden Jahres vorgestellt werden. Eine signifikante Reduzierung der Fehlprozesse setzt dabei jedoch auch eine möglichst breite Marktdurchdringung der WBCI-Schnittstelle voraus.

Veraltete und nachweislich ineffizientere sowie fehleranfälliger Verfahren sollten daher nach Auffassung des VATM auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls einer Abkündigung unterzogen werden. Wir appellieren an die Bundesnetzagentur, den bislang engen Dialog von Branche und Behörde hinsichtlich der Verbesserung des Anbieterwechselprozesses auch weiterhin so effektiv fortzuführen.

b. Transparenz im Endkundenmarkt

Als weiteren Schwerpunkt ihrer Aktivitäten benennt die Bundesnetzagentur den von ihr vorgelegten und mit der Branche erörterten Entwurf einer Transparenzverordnung. Die damit verbundenen Herausforderungen für die Unternehmen sind erheblich und nur mit einem klaren und gemeinsamen Verständnis aller zu regelnder Sachverhalte zu bewältigen.

Um kostenintensive Detailprüfungen, die erst nach finaler Verabschiedung der Verordnung in Angriff genommen werden können, sowie die Umsetzung der teilweise gravierenden Eingriffe und Veränderungen in den IT-Systemen der Unternehmen zu ermöglichen, sollten angemessene Umsetzungsfristen eingeräumt werden.

Auch mit Blick auf das in § 1 des Verordnungsentwurfs geforderte Produktinformationsblatt ist ein enger Austausch mit der Bundesnetzagentur erforderlich, um einer unterschiedlichen Interpretation der bereitzustellenden Informationen zu begegnen und eine für den Endverbraucher auch tatsächlich verwertbare Ausgestaltung des Produktinformationsblattes zu gewährleisten.

c. Messkonzept

Nach Ansicht des VATM sind Entwicklung und Betrieb eines Messsystems, um den Endkunden anbieter- und technologieunabhängig einen Vergleich der Leistungsfähigkeit des stationären oder mobilen Internetzugangsdienstes zu ermöglichen, als wettbewerbsfördernde Maßnahme im Grundsatz zu begrüßen. Reine Online-Messungen, wie sie auch in der Vergangenheit von der Bundesnetzagentur durchgeführt wurden, erwiesen sich dabei als zu fehleranfällig und waren in der Praxis nicht geeignet, valide und nachvollziehbare Messergebnisse zu generieren.

Ganz entscheidend kommt es auf die konkrete Ausgestaltung des Messverfahrens an. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass ein Netzbetreiber lediglich die Integrität und Funktionalität seines eigenen Netzes kontrollieren und gewährleisten kann. Vielfältige Faktoren können dabei ganz entscheidenden Einfluss auf die Übertragungsqualität nehmen.

Beispielsweise führt eine Messung eines Endkunden über ein WLAN-Netz zu verfälschten Ergebnissen. Ebenso kann der Austausch des Netzabschlussgeräts durch das Gerät eines Drittanbieters zu einer Verfälschung der Messergebnisse führen.

Der Fehler muss hierbei nicht zwangsläufig in der Technik des Austauschgeräts begründet sein, sondern kann sich auch durch eine fehlerhafte Installation durch den Endkunden realisieren. Auch der Standort des Referenzservers und dessen Auslastung sowie der Zeitpunkt der Messung hat Einfluss darauf, welche Messergebnisse dem Endkunden zurückgespielt werden.

Die Branche hat in den vergangenen Monaten erhebliche Anstrengungen unternommen, um ein taugliches Messkonzept zum Gegenstand des Angebots einer Selbstverpflichtung zu machen. Die von der Branche im Rahmen des Selbstverpflichtungsangebotes erarbeiteten Erkenntnisse sollten daher in die weitere Entwicklung eines einheitlichen Messsystems fließen und angemessene Berücksichtigung finden.

d. Freie Endgerätewahl

Die Möglichkeit sein Netzabschlussgerät frei zu wählen, führt aus Sicht des VATM zu einer Stärkung des Wettbewerbs, und kann eine Produkt- und Innovationsvielfalt herbeiführen und ist damit zu begrüßen. Sicherzustellen ist dabei, dass diese freie Endgerätewahl mit den berechtigten Interessen der Netzbetreiber und des Endkunden – der Netzkonforme Standardgeräte nutzt – in Einklang gebracht wird.

Insbesondere sollte durch legislative Maßnahmen sichergestellt werden, dass bei Austausch des Netzabschlussgeräts der Netzbetreiber von möglichen Haftungs- und Schadensersatzansprüchen nicht nur des Endkunden, sondern auch von weiteren Dritten in Bezug auf Servicequalität, IT-Sicherheit und Datenschutz sowie Technikkompatibilität freigestellt wird. Dem Dritthersteller sollten hier entsprechende Aufklärungspflichten gegenüber dem Endkunden auferlegt werden. Ebenso sind Produkthaftungsansprüche von Netzbetreibern und betroffenen Endkunden gegen den Dritthersteller von (Wunsch-) Routern sicherzustellen.

Mit Austausch des Netzabschlussgeräts verliert der Netzbetreiber die Möglichkeit, die Integrität seines Netzes vollumfänglich zu gewährleisten. Austausch und Installation eines Endgerätes von einem Drittanbieter kann zu erheblichen Beeinträchtigungen, nicht nur der Übertragungsqualität, sondern auch in der Funktionalität führen. Dies gilt insbesondere bei Einsatz der Vectoringtechnologie.

Durch geeignete Maßnahmen – wie beispielsweise einer netzspezifischen Zertifizierung – ist daher zu gewährleisten, dass das Gerät des Drittanbieters nicht die Messungen (s. o.) beeinträchtigt bzw. durch einen nur eingeschränkten Funktionsumfang dazu führt, dass der Netzbetreiber vertragliche Verpflichtungen im Verhältnis zu seinem Endkunden nicht erfüllen kann und in letzter Konsequenz von seinem Endkunden in Regress genommen wird.

5. Technische Regulierung Industrie 4.0

Industrie 4.0 ist eines der Schwerpunktthemen für die weitere Entwicklung in der industriellen Produktion – entlang der gesamten Wertschöpfungskette und in seiner Relevanz für den Wirtschaftsstandort Deutschland kaum zu überschätzen. Die Vernetzung der Wirtschaft und seiner industriellen Prozesse mit intelligenten ITK-Systemen („Internet der Dinge“ – „Machine-to-Machine-Communication“) ist die elementare Basis für Innovationskraft und Wirtschaftswachstum.

Eine wettbewerbsorientierte und konsistente Regulierung mit Augenmaß schafft Planungssicherheit und setzt die richtigen Anreize für Unternehmen die dafür erforderliche digitale Infrastruktur flächendeckend auszurollen.

Wir bitten um Berücksichtigung der aufgezeigten Erwägungen und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer
Leiter Recht und Regulierung



Patrick Baumeister
Referent für Recht und Regulierung

Im VATM sind 120 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. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 62 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 52.600 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 Prozent der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.