

+Vorab per E-Mail: info@monopolkommission.bund.de

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Monopolkommission
Herrn Prof. Dr. Daniel Zimmer LL.M.
Vorsitzender
Heilsbachstr. 16
53123 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	0221 / 3767726	0221 / 3767722	03.08.2015

Fragebogen der Monopolkommission Festnetz zum Sondergutachten Telekommunikation gemäß § 121 Abs. 2 TKG

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

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Zimmer,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Vorbereitung des Sondergutachtens Telekommunikation der Monopolkommission. Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten („VATM“) trägt für seine Mitgliedsunternehmen hierzu wie folgt vor:

I. Einleitung

In der gegenwärtigen Situation kommt dem Sondergutachten Telekommunikation der Monopolkommission eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Der Status der Monopolkommission als unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät und mit einem gesetzlichen Auftrag aus § 121 TKG ausgestattet ist, versetzt das Gremium in die Lage, in einer durch zahlreiche Kontroversen geprägten

Phase ein objektives Meinungsbild wiederzugeben. Wir wollen als ein Wettbewerbersverband, der zahlreiche, auch zum Teil höchst unterschiedliche Geschäftsmodelle vertritt, unseren Beitrag zu dieser Meinungsfindung leisten.

Unsere Erfahrungen zeigen: Die Bedeutung der TK-Wettbewerber und vor allem die Funktion des Wettbewerbs selbst als wichtigstem Treiber für den Breitbandausbau wird von vielen Verantwortlichen in Brüssel, aber auch zum Teil von Politikern in Deutschland seit einiger Zeit völlig falsch bewertet. Mit einer bereits vielfach als Paradigmenwechsel bezeichneten Kehrtwende in der Telekommunikationspolitik wurde das seit der Liberalisierung vorherrschende Wettbewerbsmodell durch eine Incumbent-freundliche Strategie ersetzt, die auf von Seiten der ehemaligen Staatsunternehmen vehement vorgebrachten Forderungen nach Deregulierung aufbaut. Dabei stemmen die Wettbewerber seit vielen Jahren mehr als die Hälfte der Investitionen im Telekommunikationssektor in Deutschland. Seit geraumer Zeit aber schwächt die EU die Wettbewerber, nimmt Regulierung ohne sachlichen Grund politisch motiviert und unter Befolgung der Positionen der Ex-Monopolisten zurück.

Auf den Paneldiskussionen einer der wichtigsten sektorspezifischen Veranstaltungen in Europa, der Digital Assembly Ende Juni in Riga, hat die EU-Kommission das Wort Wettbewerb nicht einmal in den Mund genommen – diese Aufgabe musste das europäische Regulierungsgremium BEREK übernehmen. Dabei ist klar: Wir wollen in Europa weder aus Sicht der Verbraucher noch der Wirtschaft amerikanische Verhältnisse mit hohen Preisen und Mono- und Duopolen. Der dort vor vielen Jahren in den USA angestoßene Deregulierungsprozess hat gemessen an den damit intendierten Zielen auf ganzer Linie versagt. Unter Verweis auf das „Vorbild USA“ nun auch in Europa die Deregulierung des Telekommunikationssektors voranzutreiben erscheint in Anbetracht der umfangreich vorliegenden Zahlen und Fakten sowie den zahlreichen Aussagen kompetenter Marktbeobachter als blanker Hohn. Wir stemmen uns als Wettbewerbersverband mit guten und sachlich fundierten Argumenten gegen die um sich greifende Diskreditierung des Wettbewerbsmodells.

Trotzdem hat die Bundesnetzagentur die Telekom nun in 20 Städten aus der Regulierung für bestimmte Bitstromvorleistungen entlassen und damit begonnen, Deutschland regulatorisch zu zerstückeln und Regulierung noch komplizierter und kleinteiliger zu machen.

Ein abschreckendes Szenario für Investoren, die in ganz Deutschland möglichst einheitliche Vorleistungsprodukte, ja zumindest eine einheitliche Regulierung, benötigen. Das Gegenteil zur Zielsetzung der EU – einheitliche Märkte in ganz Europa zu schaffen. Investitionen in den Netzausbau werden in Wirklichkeit nicht gefördert, sondern behindert und dann das schwindende oder in der EU zu schwache Engagement der Wettbewerber beklagt.

Bundeswirtschaftsminister Gabriel und Staatssekretär Machnig haben offiziell und damit staatlich die Unterstützung des Vectoring-II-Antrags der Telekom postuliert und damit die Schaffung des bundesweiten Monopols eines Anbieters. Begründung: Schutz gegen den stärker werdenden Wettbewerb durch die Kabelnetzbetreiber. Dabei sind es zu 90 % eben diese, die heute mit DOCSIS 3.0 die 50 Mbit/s Bilanz der Bundesregierung überhaupt erträglich gestalten und eben nicht die Telekom, die jetzt erst von den Kabelnetzbetreibern vor sich her getrieben wird. Als Lösung soll nun der Wettbewerb ausgebremst werden. Die ehemaligen Staatsunternehmen in Europa sind jedoch nicht die Lösung, sondern Teil des Problems.

II. Beantwortung der Frage der Monopolkommission

1. Stand des Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten

a) Wie schätzen Sie die aktuelle Wettbewerbssituation auf dem Endkundenmarkt für den Zugang zum Telefonnetz an festen Standorten und auf den wesentlichen Vorleistungsmärkten (TAL, Bitstrom) ein?

Für den Breitbandanschlussmarkt und die entsprechenden Vorleistungen hat die Bundesnetzagentur in ihren jüngst durchgeführten Analysen zu den Märkten 3a (TAL, Az. BK1-12/003) und 3b (Bitstrom, Az. BK1-14/001) eine sachlich nachvollziehbare und objektive Analyse der jeweils dort anzutreffenden Wettbewerbssituationen vollzogen.

Tatsache ist, dass ausweislich der jährlichen VATM-Marktstudie sowie den Erhebungen der Bundesnetzagentur die Anzahl an TAL-basierten DSL-Anschlüssen seit geraumer Zeit stagniert und lediglich die Kabelnetzbetreiber mit signifikanten Wachstumswerten glänzen können.

Die zumindest gleichbleibenden Marktanteile der Telekom gehen auf Kosten rückläufiger Anteile der Wettbewerbsunternehmen im TAL-Umfeld. Der Markt für DSL-Anschlüsse unterliegt durch diese Entwicklung einem intensiven Verdrängungswettbewerb, der sich zunehmend auf die hochbitratigen VDSL-Anschlüsse mit Vectoring-Technologie fokussiert. Die Telekom gewinnt durch eine komplexe Verdrängungsstrategie - bestehend aus aggressivem Endkundenpreis, neuen Endkundenprodukten ohne adäquatem Vorleistungsprodukt (und damit Beschränkung des Dienstewettbewerbs) sowie unzulässiger Vorproduktdifferenzierung – zusehends Marktanteile gegenüber den alternativen, DSL-basierten Netzbetreibern zurück.

Allerdings werden aus dieser Analyse von der Politik und der Bundesnetzagentur die zum Teil falschen Schlüsse gezogen und für das Wettbewerbsniveau schädliche, regulatorische Schritte eingeleitet.

Nach Ansicht des VATM ist äußerst kritisch zu hinterfragen, inwieweit die Wettbewerbssituation bzw. der Wettbewerbsdruck auf Endkundenmärkten für Breitbandanschlüsse geeignet ist, einen Rückschluss auf den korrespondierenden Vorleistungsmärkten im Rahmen der Marktabgrenzung zuzulassen. Zu berücksichtigen ist hier, dass der Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt wesentlich volatiler und instabiler als auf dem vorgelagerten Vorleistungsmarkt ist. Marktkonsolidierung durch Fusionen oder Marktaustritte von Unternehmen führen auch dazu, dass in Zukunft einzelne Plattformen an Bedeutung verlieren und sich die Marktsituation im Bereich der Endkunden rasch verändern kann.

Ein Verzicht auf Regulierung, dort, **wo aus Endkundensicht heute schon Wettbewerb besteht**, ist nicht angezeigt, da der zu beobachtende Wettbewerb **regelmäßig nicht selbsttragend, sondern gerade nur regulierungsbedingt** existiert. Statt einer bloßen Betrachtung der „Ist-Situation“ muss – wie vom Gesetz gefordert – die hypothetische Marktmachtsituation beim Wegfall von Regulierung betrachtet werden, was in den allermeisten Orten absehbar zu einem Zusammenbruch des Wettbewerbs führen würde. Die hypothetische Marktbetrachtung im Fall des Marktes 3a greift jedoch so viele Unwägbarkeiten auf, dass das eine Regionalisierung bejahende Ergebnis der Bundesnetzagentur nicht tragfähig ist.

95 Prozent der Wettbewerber und alle bundesweit anbietenden Unternehmen **operieren in Abhängigkeit von regulierten Vorleistungsprodukten**. Mangels Zugangsansprüchen und fehlenden freiwilligen Angeboten im Markt besteht für sie technisch/historisch bedingt **keinerlei Ausweichmöglichkeit** (kein Kabelnetzbetreiber; kein FTTx-Vorleister, kein Bitstrom Layer 2 Vorleistungsprodukt), insbesondere „zur letzten Meile“ der Telekom (TAL). Mangels alternativer Vorleistungsanbieter würde einem Großteil des Wettbewerbs in Deutschland jede Planungssicherheit entzogen und getätigte Milliardeninvestitionen entwertet. **Neue Investoren würden abgeschreckt**. Es bleibt daher mehr als fraglich, wie die Regionalisierung nach Ansicht der Bundesnetzagentur die Grundlage für neue Vorleistungen schaffen und den NGA-Ausbau sogar fördern soll und wieso die Planungssicherheit erhöht wird.

Aus der (zutreffenden) Erkenntnis und Einschätzung, dass nach der Marktöffnung aus einer 100-jährigen Monopolposition die Entwicklung unabhängiger Festnetze parallel zur flächendeckenden Netzinfrastruktur des Incumbent nicht zu erwarten steht, hat sich das Modell des zugangsbasierten Wettbewerbs entwickelt. Die Geschäftsmodelle der Festnetz Wettbewerber basieren allenthalben auf der Inanspruchnahme von (regulierten) Vorleistungen. So basiert das Geschäftsmodell der Verbindungsnetzbetreiber auf den Regulierungsverpflichtungen der Betreiber(vor)auswahl und der Zuführung von Verkehr. Ähnlich ist die Entbündelung Voraussetzung für das Geschäftsmodell der Teilnehmernetzbetreiber. Es steht nicht zu erwarten, dass diese Vorleistungen freiwillig bereitgestellt werden, sollten die Regulierungsverpflichtungen zu ihrer Bereitstellung entfallen. Insofern geht kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass die Errungenschaften des Wettbewerbs ohne ex ante Regulierung nicht denkbar gewesen wären. Es gilt auch die Umkehrung: Würde sich die Regulierung aus der Kontrolle wesentlicher Vorleistungen zurückziehen, stünden die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte des Wettbewerbs zur Disposition. Mit der Rückbildung von Wettbewerb würden sich auch diese Vorteile zurückbilden.

Im Endkundenmarkt für Sprachanschlüsse besteht die marktbeherrschende Stellung der Telekom fort. Für reine Sprachprodukte ist sie aufgrund der Vorleistungssituation wie auch für bestimmte Kundengruppen stärker ausgeprägt als bei Kombinationsprodukten aus Sprach- und Breitbandanschluss.

Auch wenn man sich den Endkundenmarkt in Hinsicht auf die Regulierungsbedürftigkeit des alten Marktes 1 anschaut, hat sich seit der letzten Regulierungsentscheidung der BNetzA nichts geändert. Die Telekom ist auch auf diesem alten Markt 1 weiterhin das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht. Laut der vatm Studie von Dialog Consult aus Oktober 2014 hat die Telekom Deutschland die Anzahl der von ihr geschalteten Anschlüsse sogar im Vergleich zu den Vorjahren erhöht, nämlich durch eine höhere Anzahl von vermarkteten Resale-Anschlüssen, die ihr jedoch im Wege der sog. Marktmachtübertragung auf dem Endkundenmarkt zugeordnet werden müssen. Insoweit müssen die bislang auf der Regulierung des alten Marktes 1 bestehenden Regulierungsleistungen weiterhin angeboten werden, insbesondere also Call-by-Call und Preselection, dies kann jedoch auch über eine Regulierung des Marktes 2 (alt) im Zusammenhang mit den Zuführungsleistungen angeordnet werden, wie es jetzt auch in § 21 Abs. 3 Nr. 6 TKG geregelt ist statt früher in § 40 TKG (2004). Zur Notwendigkeit dieser Anordnung vgl. unten.

b) Wie schätzen Sie den Wettbewerb auf dem Markt für TK-Dienstleistungen für Geschäftskunden ein?

Wir begrüßen es sehr, dass die Monopolkommission explizit auf den Bereich der Geschäftskunden Bezug nimmt. Seit der umfassenden Liberalisierung der TK-Märkte im Jahre 1998 standen Dienste und Preise für die TK-Dienste des Massenmarktes im Blickpunkt von Politik und Regulierung. Dies sind Dienste, die primär von privaten Haushalten sowie kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMUs) nachgefragt werden. In der Tat waren in diesem Marktsegment deutliche Erfolge des Wettbewerbs zu verzeichnen. Diesem Fokus lag die Erwartung zu Grunde, dass es im Bereich der TK-Dienste für Unternehmen und hier insbesondere für multinationale Unternehmen (dem Geschäftskundensegment, auf europäischer Ebene auch als „Business Communications Services“ bezeichnet) keinerlei Wettbewerbsprobleme gäbe. Vielmehr sei diese Zielgruppe für den Wettbewerb besonders interessant und daher bestünde kein besonderer regulatorischer Handlungsbedarf. Bis dahin und in den ersten Liberalisierungsschritten zu Beginn der 90er Jahre galt daher noch das Hauptaugenmerk den TK-Diensten, die nicht von Unternehmen, insbesondere multinational tätigen Unternehmen, nachgefragt wurden.

Diese mangelnde regulatorische Beachtung von Geschäftskundenangeboten nach der allgemeinen Marktliberalisierung steht in einem deutlichen Gegensatz zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Dienste. Dies wird im ersten Ansatz deutlich, wenn man die gesamtwirtschaftliche Größenordnung von Unternehmen betrachtet, die über eine Vielzahl von Standorten verfügt und/oder als multinationale Unternehmen (MSC/MNC)¹ tätig sind. Die nachfolgende Tabelle, basierend auf einer Untersuchung des WIK von 2012, zeigt, dass diese Unternehmen auf EU 27-Ebene zwar nur 2% aller Unternehmen ausmachen. Sie repräsentieren aber 51% der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und beschäftigen 43% aller Beschäftigten.

Kategorie	Gesamt EU27	MSC/MNC	% Gesamt
Zahl der Unternehmen	21,4 Mio.	360.000	2%
Beschäftigte	138,9 Mio.	60,0 Mio.	43%
Umsatz	21.600 Mrd. Euro	11.500 Mrd. Euro	53%
Wertschöpfung	6.315 Mrd. Euro	3.200 Mrd. Euro	51%

Quelle: Eurostat, WIK-Kalkulationen. Angaben ohne Einbeziehung der Finanzindustrie.

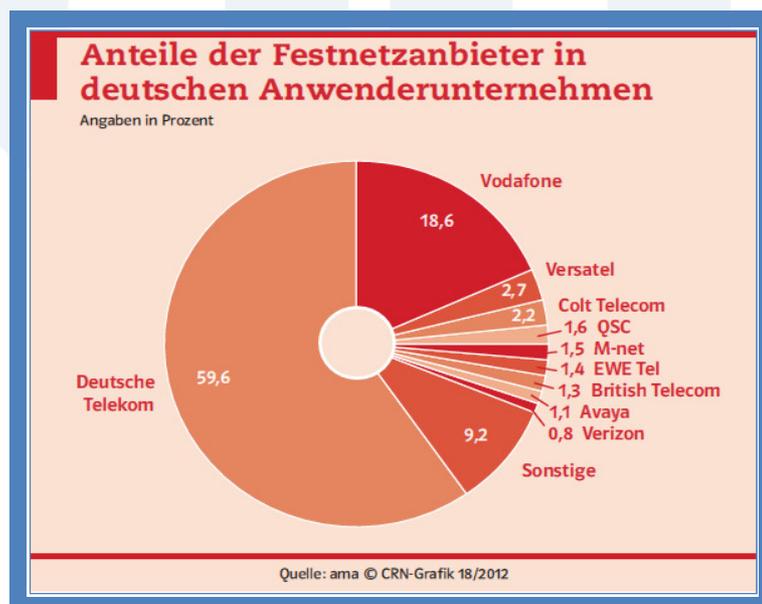
Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten ist erheblich: Der Umsatz, der mit Telekommunikationsleistungen für Geschäftskunden mit Filialanbindung innerhalb der EU erzielt wird, summiert sich auf über 90 Mrd. Euro.

Die 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. Es würde äußerst negativ ins Gewicht fallen, wenn Geschäftskunden sich in vielen Bereichen zukünftig nur noch auf einen Anbieter stützen könnten und keine Wahlmöglichkeiten mehr zwischen kompetitiven Angeboten hätten.

¹ MSC/MNC steht dabei für "multi-site corporations" bzw. „multi-national corporations“.

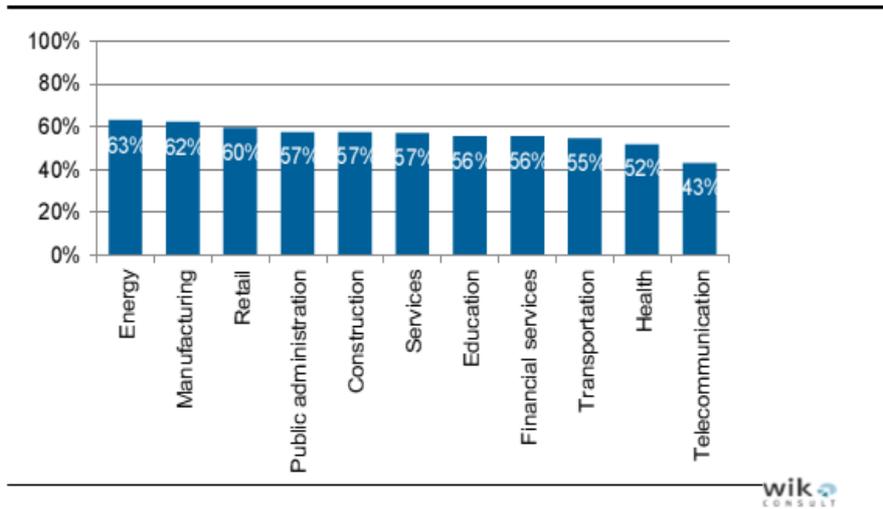
Hohe Kosten und eine Tendenz zur Re-Monopolisierung des Geschäftskundenmarktes wären die Folge. Der Marktanteil ehemaliger Staatsunternehmen wie der Telekom ist gerade bei Geschäftskunden mit hohem Ausgabevolumen und multiplen Standorten überdurchschnittlich hoch.

Eine Untersuchung von AMA aus dem Jahr 2012 sieht die Telekom Deutschland in allen Geschäftskundensegmenten bei Marktanteilen **deutlich über 50%**. Diese Marktzahlen haben sich aus Wettbewerbersperspektive eher verschärft als entspannt. Neue Zahlen werden in Kürze verfügbar sein. Die Marktanteile der Telekom Deutschland im Geschäftskundensegment lassen sich detailliert den beiden nachfolgenden Abbildungen entnehmen:



Auch heruntergebrochen auf die einzelnen Industriezweige zeigt sich ein klares Übergewicht der Telekom Deutschland. Im Energiesektor, im produzierenden Gewerbe und im Einzelhandel hält der Incumbent Marktanteile von über 60%.

Market share of Deutsche Telekom



Source: AMA (2012).



Der Geschäftskundenmarkt ist insgesamt deutlich weniger von Wettbewerb geprägt als der Privatkundenmarkt (Breitband!) und bedarf hinsichtlich regulatorischer Eingriffe einer besonders umsichtigen Behandlung.

Die von Seiten der Telekom erhobene Forderung nach Deregulierung muss deswegen im Zusammenhang mit dem Geschäftskundenmarkt besonders kritisch bewertet werden.

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 (u.a. auch 0800 und 0180), die Anbindung von Standorten und Filialen in entlegenen Regionen und Gebieten, die auch heute noch nicht mit Breitband erschlossen sind und Zugang zu Produkten/Technologien, welche die Telekom ihren Geschäftskunden weiterhin bereitstellt, weil sie weiterhin nachgefragt werden (z.B. ISDN).

Zu berücksichtigen ist auch, dass gerade kleinere Geschäftskunden zu den starken Nutzern von der Betreiber(vor)auswahl zählen, auch wenn die Betreibervorauswahl nicht strikt auf Geschäftskunden reduziert ist, sondern insbesondere Call-by-Call umfassend für alle Kundengruppen angeboten wird. Hierauf hatte das wtk bereits in seiner Studie von Januar 2013 – „Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb auf den Telefonmärkten“ (Kopie zum erleichterten Zugriff anbei, **Anlage1**, hingewiesen. Diese brauchen das Call-by-Call insbesondere für Auslandstelefonate als Ergänzung zum vorhandenen Telekom-Anschluss, weil andernfalls gar keine alternativen Verbindungsleistungen genutzt werden können, um die teuren Standardtarife der Telekom für Auslandstelefonate zu umgehen. Dagegen ist die Betreibervorauswahl für den Anbieter teilweise die einzige Möglichkeit, alle Verbindungen seines Kunden über die eigene Vermittlungsstelle laufen zu lassen und damit – neben günstigeren Entgelten – eine Abrechnung verschiedener Standorte auf einer gemeinsamen und einem einheitlichen Preismodell zu generieren.

Für eine ausführliche Einschätzung zum Geschäftskundenmarkt verweisen wir auf unser entsprechendes Positionspapier, das wir dieser Stellungnahme als Anlage beifügen.

Im Kontext der weiteren Fragen der Monopolkommission ist auch auf die Bedeutung der regulierten Leistungen aus den bisherigen Märkten 1 und 2 (EU-Märkteempfehlung 2007) zu verweisen, die aufgrund der gekürzten Märkteempfehlung (2014) dort zwar nicht mehr unmittelbar aufgeführt werden, die jedoch ausdrücklich weiterhin unbefristet aufgrund nationaler Bewertung reguliert werden können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in vielen EU-Ländern die Regelung des § 18 TKG, d.h. der sog. Any-to-Any-Erreichbarkeit extensiver im Gesetzeswerk geregelt ist und daher dort nicht in das Marktanalyseverfahren fällt, trotzdem aber faktisch weiter reguliert wird. (Vgl. hierzu unsere Ausführungen unter Frage 2a).

c) Welche Rolle spielen sogenannte Over-the-Top-Player im Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten?

Immer wieder führen insbesondere die ehemaligen Staatsunternehmen an, dass sie sich gegen Google und Co. rüsten müssten. Aber die Abschaffung der Vorleistungsregulierung ist hier definitiv nicht mal ansatzweise der zu beschreitende Lösungsweg. Der Zugang zur „letzten Meile“, der Teilnehmeranschlussleitung, bleibt unabdingbare Voraussetzung für weitere Investitionen der Wettbewerber. Die Forderungen der Altsassen werden ad absurdum geführt, wenn Neuigkeiten aus den USA berichten, dass das neue Mobilfunkangebot „Google Fi“ in Kollaboration mit T-Mobile US realisiert wird. Die Telekom-Tochter ermöglicht Google per WLAN und Roaming nun sogar flächendeckend Internet, aber auch Sprache anzubieten und lässt sich damit sehenden Auges aus der direkten Kundenbeziehung und dem Markt drängen. In Folge beklagt man bei der Politik wieder das fehlende Level Playing Field und fordert Schutz. Dieses Spiel muss die Politik endlich durchschauen und eine investitionsfördernde und nicht incumbentschützende Strategie verfolgen.

TK-Netzbetreiber werden von Unternehmen aus dem OTT-Bereich dienste-seitig mit Internet- und softwarebasierten Angeboten (z. B. WhatsApp) **in ihren Stammmärkten angegriffen**. Dabei vermeidet die OTT-Konkurrenz Investitionen in den teuren Netzausbau. OTT-Unternehmen sind schwerpunktmäßig in anderen Marktsegmenten tätig als infrastrukturbasierte Incumbents. **Regulierungserleichterungen machen aus Ex-Monopolisten jedoch keine ernsthaften Gegenspieler der OTTs in deren Stammmärkten** (Fact Sheet 4, vgl. Anlage).

Was wir unbedingt brauchen, ist stattdessen ein faires **Level Playing Field** für die gesamte europäische ITK-Industrie. Hier spielen **staatliche Beihilfen**, aber auch leichtere **Risikokapitalbeschaffung**, wie z. B. in den USA und Asien, ebenso eine zentrale Rolle wie der Rechtsrahmen im Bereich **Daten-, Urheber- und Verbraucherschutz sowie Steuerrecht**. Demgegenüber verhindert der regulierte Zugang zur TK-Infrastruktur ein Level Playing Field nicht, sondern unterstützt europaweite innovative Dienste für Privatkunden, vor allem aber für Geschäftskunden und den Industriebereich.

Zu der von Seiten der Telekom vorgebrachten Argumentation, dass eine Rücknahme der Zugangsregulierung die europäischen Netzbetreiber gegen eine drohende Dominanz der OTT stärken könne, verweisen wir auf die unter Frage 3.e. gemachten Ausführungen.

Eine Übersicht über die Datenschutzstandards der OTT-Dienste findet sich hier: <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>. Die gängigen OTT-Dienste halten dagegen, soweit bekannt, keinen oder kaum einen Sicherheitsstandard ein. Bei den CbC-Diensten wird dagegen der hohe Standard des TKG beim Datenschutz umfassend eingehalten. OTT Dienste sind daher insbesondere aus der Perspektive von Nutzergruppen kritisch zu bewerten, die auf die Einhaltung strenger Datenschutzvorschriften achten (müssen).

- Gespräche zu Festnetz- bzw. Mobilfunknutzern über „Skype-out“ sind preiswerter als solche über die TDG, jedoch deutlich teuer als bei Call-by-Call Anbietern

Kosten für ein 1-Minuten Gespräch
(TDG Standardtarif vs. günstige Call-by-Call Anbieter vs. Skype out; Cent)

	Schweiz	Italien	EU	USA	Türkei	China	Thailand
<i>TDG Festnetz</i>	2,9	2,9	2,9 - 99	2,9	4,9	9,9	99
<i>Call-by-Call Anbieter Festnetz</i>	1,2	0,9	0,9	0,7	1,6	0,5	0,7
<i>Skype out</i>	2,1	2,1	2,1	2,1	3,3	1,5	2,1

Die Europäische Kommission sieht zwar OTT-Dienste als Substitut für Call-by-Call an; OTT-Dienste liefern aber allein keinen hinreichenden Beitrag zum Preiswettbewerb.

Quelle: wik Consult 2015

d) Da Wettbewerber der Deutschen Telekom AG weiterhin in einem hohen Maße auf Vorleistungsprodukte angewiesen sind, spielt die Frage der Bereitstellung der Vorleistungen für die Praxis eine große Rolle. Wie entwickelt sich aus Ihrer Sicht die Servicequalität bei der Bereitstellung von Vorleistungen durch die Deutsche Telekom?

Zunächst begrüßen wir die von der Monopolkommission vertretene Auffassung, dass die Wettbewerber der Telekom weiterhin in einem hohen Maße auf deren Bereitstellung von Vorleistungsprodukten angewiesen sind. In einer durch die ehemaligen Staatsunternehmen angezettelten De-Regulierungsdiskussion ist dieses Erkenntnis von essentieller Bedeutung.

Die Qualität der TAL-Bestellbearbeitung und -Bereitstellung ist darüberhinaus ein wichtiges Thema, da es unmittelbar auf die Wahrnehmung der Endkunden einwirkt und deren Bereitschaft zur Teilnahme am Wettbewerb prägt.

Viel zu lange bleiben Kunden bei einem Anbieterwechsel ohne Anschluss, anstatt innerhalb eines Tages und damit fast unterbrechungsfrei wieder erreichbar zu sein – so wie es das Gesetz vorsieht und die Bundesnetzagentur fordert. Darunter leiden Privat- wie Geschäftskunden und der Wettbewerb gleichermaßen.

Wir würden gerne in einer breiteren (Fach-) Öffentlichkeit eine Diskussion über eine Separierung des Service-Bereichs der Telekom anstoßen. Die Branche braucht dringend eine eigene Service-Gesellschaft, die sich mit gut ausgebildetem Personal – gerne auch von der Telekom – diskriminierungsfrei um schnelle und reibungslose Umschaltprozesse kümmert. Die Wettbewerber leisteten einen erheblichen finanziellen Anteil, damit der Anbieterwechsel den gesetzlichen Vorgaben entsprechend innerhalb eines Tages ermöglicht würde. Daher erwarteten die Unternehmen auch zu Recht, dass die Telekom hierfür ausreichend viele und erfahrene Techniker einsetzt, die diskriminierungsfrei und innerhalb des vom Gesetzgeber vorgegebenen Zeitfensters den Anbieterwechsel ermöglichen.

Unsere große Sorge ist, dass für diese wichtigen Leistungen zunehmend billige Hilfskräfte aus Subunternehmen eingesetzt werden, die unter extremen Zeitdruck arbeiten. Mangelhafte Qualität, gerade in diesem für Kunden so sensiblen Bereich, schadet massiv unserer Branche. Nach Angaben der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) ist in den Jahren von 2011 bis 2014 die Vergabequote bei der Tochtergesellschaft Deutsche Telekom Technischer Service GmbH insgesamt von 9,7 Prozent auf 12,6 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigten um knapp 10 Prozent, nämlich von 21.000 auf 19.000 gesunken. Die Betriebsräte bezeichnen das Arbeitsaufkommen und die Belastungssituation als „prekär“. Um Service-Arbeiten wie z.B. den Anbieterwechsel schnell und zuverlässig zu garantieren, sollte die Telekom vielmehr eine Service-Gesellschaft ausgliedern, die mit ausgewiesenen Fachkräften für einen diskriminierungsfreien Ablauf der Umschaltprozesse sorgt. Außerdem sollte es den Wettbewerber ermöglicht werden, bei Engpässen auch andere Servicetechniker – z.B. zertifizierte Dienstleister – beauftragen zu können. Der VATM und zahlreiche Wettbewerber-Unternehmen arbeiten mit der Telekom intensiv an der Entwicklung und Nutzung von elektronischen Schnittstellen, die die Service-Qualität deutlich verbessern werden, aber die Schwachstelle bleibt der Mensch. Die physikalische Umschaltung von Leitungen stellt – anders als beim Mobilfunk oder bei den Energieversorgern – sehr hohe Anforderungen an die beteiligten Unternehmen. Daher müssen gerade bei diesem wichtigen Service-Element rasch Verbesserungen erreicht werden.

Kurz: Bei den Vorleistungsprodukten ist eine hohe Qualität und schnelle Reaktion bei Störungen unerlässlich. Soweit Telekom nicht reguliert ist (und selbst in den regulierten Bereichen), ist zu beobachten, dass die Servicequalität erheblich nachlässt, gerade bei Entstörrungsleistungen und der eigene Bereich der Telekom priorisiert behandelt wird.

e) Ist der Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für Festnetztelefonie weiterhin auf die Möglichkeit der Nutzung von Call by Call und Preselection angewiesen?

Für den Endkunden bedeutet die Betreiberauswahl die einzige Möglichkeit von Wettbewerb bei den Verbindungen im Bereich Sprachtelefonie unabhängig vom Anschlusswettbewerb. Angesichts der zunehmenden Konsolidierung auf den Anschluss, aber auch Vorleistungsmärkten für Telefonie ist die Aufrechterhaltung dieses Wettbewerbs angesichts der Konsolidierungstendenzen und Preiserhöhungsabsichten bei der Telekom wichtiger denn je. Call by Call und Preselection (Betreiber(vor-)auswahl) haben in Anfangsjahren der Liberalisierung als Marktöffner fungiert und Kunden millionenfach von den Vorteilen des Wettbewerbs überzeugt. Die Nutzung von Call-by-Call gerade in Verbindung mit der Abrechnung genutzter Verbindungen über die Telefonrechnung des Incumbent war einfach, transparent und führte zu markanten Kosteneinsparungen im Vergleich zu den bis dahin geltenden Tarifen für Gesprächsverbindungen. Wettbewerblich war das Call-by-Call Prinzip das Instrument zum Aufbrechen des vorher bestehenden Monopols. In rasantem Wachstum dominierte das Verbindungsnetzbetreibergeschäftsmodell den Wettbewerb um Marktanteile im Telefondienst. Einen weiteren Schub erfuhr das Geschäftsmodell sowohl im Privatkunden- als auch im Geschäftskundensegment, als die Betreiber(vor)auswahl im Jahr 2003 auch auf Ortsgespräche ausgedehnt wurde. Neben Unternehmen, deren Geschäftsfokus unmittelbar im Verbindungsnetzbetreiber-Geschäft liegt, nutzen Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten, „City Carrier“, nationale TK-Anbieter sowie Unternehmen mit Groß- und Geschäftskundenfokus die Betreiber(vor)auswahl zur Zuführung des Verkehrs zu ihren Netzen. In diesem Marktsegment ist auch im Jahr 2015 weiterhin eine Vielzahl von überwiegend mittelständischen Unternehmen tätig, aber weiterhin auch fast alle großen TK-Anbieter zur Abrundung ihres Angebotsportfolios.

In Anbetracht der weitverbreiteten Flatrates ist die Bedeutung von nationalem Call by Call und Preselection zwar zurückgegangen. Die aktuell zur Verfügung stehenden Zahlen sprechen jedoch nach wie vor dafür, dass es sich um ein im signifikanten Umfang genutztes Dienstmerkmal handelt, dessen Bestand regulatorisch abgesichert werden muss. Zudem sind die Minutenanteile im Bereich von Call-by-Call und Preselection für Auslandsverbindungen sogar gewachsen.

Nach neuesten Untersuchungen telefonieren Haushalte, die von ihrem Telekom-Festnetzanschluss Call-by-Call und Preselection nutzen, im Durchschnitt mehr als drei Mal so lange ins Ausland wie Kunden, die von ihrem Festnetzanschluss nicht auf Call-by-Call und Preselection -Angebote zurückgreifen. So können Kunden weiterhin erhebliche Einsparungen generieren. So sind bspw. innerhalb der EU Verbindungen in französische Mobilfunknetze etwa 31 mal so teuer wie über das günstigste Call-by-Call Angebot (Stand 15.05.2015). d.h. wenn solche Verbindungen etwa aus familiären Gründen regelmäßig, z.B. für 60 Minuten pro Woche, nachgefragt werden, beträgt das Einsparungspotenzial ca. 960 Euro pro Jahr (bzw. 80 Euro pro Monat), was einem Einsparungspotenzial von 96,8% entspricht. Bei Verbindungen in Mobilfunknetze in Kasachstan zahlt ein Kunde, der Telekom-Tarife nutzt, mehr als den 13-fachen Preis im Vergleich zum günstigsten Call-by-Call-Anbieter; d.h. wenn solche Verbindungen etwa aus familiären Gründen regelmäßig, z.B. für 60 Minuten pro Woche, nachgefragt werden, beträgt das Einsparungspotential ca. 1.120 Euro pro Jahr (bzw. 93 Euro pro Monat), was einem Einsparungspotenzial von 92,0% entspricht (Stand 15.05.2015). Bei Verbindungen in das Mobilfunknetz Thailands zahlt ein Kunde der TD-Tarife nutzt mehr als den 200-fachen Preis im Vergleich zum günstigsten CbC-Anbieter; d.h. wenn solche Verbindungen etwa aus persönlichen Gründen) regelmäßig, z.B. für 60 Minuten pro Woche, nachgefragt werden, beträgt das Einsparungspotential ca. 3.960 Euro pro Jahr (bzw. 330 Euro pro Monat), was einem Einsparungspotenzial von 99,2% entspricht (Stand 15.05.2015).

Mit Blick auf die **marktliche Bedeutung** der Verbindungsnetzbetreiber, die sich auf die Betreiber(vor)auswahl abstützen, kommt die gemeinsame TK-Marktanalyse 2014 des VATM und von Dialog Consult zu folgenden Befunden:

- Die Marktanteile von reinen Verbindungs- und Teilnehmernetzbetreibern verändern sich in 2014 kaum gegenüber den Vorjahren.
- Das mittels Verbindungsnetzbetreiberauswahl (Call-by-Call oder Preselection) erzeugte Sprachvolumen hat sich in den vergangenen Jahren stabilisiert,
- Das Verbindungsnetzbetreibervolumen im Bereich Auslandsverbindungen ist sogar gewachsen. Ca. die Hälfte der abgehenden Verkehrsminuten zu Auslandszielen von Anschlüssen der Telekom gehen über die Betreiberauswahl.

- Insgesamt telefonieren die Verbraucher in Deutschland in 2014 pro Tag immerhin 22 Millionen Minuten über Call-by-Call oder Preselection.

Diese Befunde gelten, obwohl sich insgesamt die Zahl der potentiellen Nutzer bzw. ihre Nutzungsintensität durch die Verringerung der Festnetzanschlüsse der Telekom verringert hat. Die Haushalte mit Telekom-Festnetzanschluss, die weiter Kunden von Call-by-Call-Anbietern geblieben sind, haben ihren Telefonverkehr über Betreiber(vor)auswahlnummern seit 2012 sogar leicht gesteigert.

Call by Call und Preselection haben nach wie vor eine hohe Bedeutung für bestimmte Marktsegmente. **Für verschiedene Kundengruppen ist sie nach wie vor die einzige Form, Zugang zum Wettbewerb im Telefondienst zu erhalten.** Ergebnisse von Markterhebungen zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund genutzt wird. Im primär relevanten Markt der Telekom-Festnetzkunden ohne Flatrate belief sich der Anteil der Haushalte, die Call-by-Call und Preselection nachfragen, in den Jahren 2012, 2013 und 2014 durchweg jeweils auf etwa 62% bis 63%. Weiterhin ist davon auszugehen, dass niedrig-preisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind.

Der tatsächliche wirtschaftliche Nachteil für Privathaushalte würde voraussichtlich noch deutlich höher ausfallen und könnte 1 Mrd. Euro pro Jahr erreichen, weil Telekom aufgrund des dann fehlenden Wettbewerbsdrucks durch CbC-/PS-Anbieter ihre Preise gegenüber dem heutigen (bereits relativ hohen) Niveau noch weiter anheben würde.

Jenseits und zusätzlich zum unmittelbaren Nutzen für diese Kundengruppen leistet die Betreiber(vor)auswahl daher einen wesentlichen Beitrag zum Wettbewerb im Telefondienst. Die Betreiber(vor)auswahl hat nicht nur Einfluss auf minutenbasierte Preise, sondern löst auch **indirekte wettbewerbliche Effekte bei Flatrates** aus. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl- Verpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte. Würde die Betreiber(vor)auswahl entfallen, würde der Marktanteil der Telekom in diesen Märkten wieder deutlich ansteigen.

Im Markt für Auslandsverbindungen würde sich wieder beträchtliche Marktmacht der Telekom einstellen. Durch den Wegfall von Betreiber(auswahl) müssten die Auslandsverbindungsmärkte dann (wieder) reguliert werden. Sie könnte ihre bestehende Marktmacht im Anschlussmarkt auf die Verbindungsmärkte ausdehnen. Zudem kann man davon ausgehen, dass sich das insgesamt niedrige Niveau der Auslandstarife – wesentlich verursacht durch die Möglichkeit zur Betreiber(auswahl) – auch bei den alternativen Wettbewerbern wieder in die andere, höhere Richtung entwickeln wird, weil ein Ausweichen auf VNBs nicht mehr möglich ist. Dies dürfte ein unwillkommenes und vermeidbares Markt- und Regulierungsergebnis sein. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde sich nachteilig auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen auswirken und den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen. Es ist uns nicht ersichtlich, dass mit der Betreiber(vor)auswahl gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden sein könnten, die gegen diese gesamtwirtschaftlichen Vorteile vorgebracht werden könnten.

Hinsichtlich der Frage, ob die Betreiber(vor)auswahl in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen steht, ergibt sich nach Auffassung des VATM ebenfalls ein klares Bild. Die Förderung nachhaltigen Wettbewerbs ergibt sich auf den **Märkten für Gesprächsverbindungen**. Insbesondere wird so die Übertragung von Marktmacht aus dem Anschlussmarkt unterbunden. Hier ist insbesondere darauf zu verweisen, dass etwa 25% der Nutzer von Call by Call und Preselection in Gebieten wohnen, deren Hauptverteiler (HVT) nicht von Wettbewerbern erschlossen ist. In diesen Gebieten gibt es in aller Regel auch keine Kabelnetze und keine anderen Anschlussinfrastrukturen. Diese Nutzer haben nicht die Möglichkeit, andere Teilnehmernetzbetreiber (TNB) zu wählen. Bei einem Verzicht auf die Betreiber(vor)auswahl würden sie aber auch noch die Möglichkeit verlieren, für ihre Gesprächsverbindungen auf einen anderen Verbindungsnetzbetreiber als die Telekom auszuweichen. Ein Verzicht auf die Auferlegung der Betreiber(vor)auswahl würde damit in höchstem Maße den Interessen dieser Endnutzer zuwiderlaufen. Mit Blick auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Betreiber(vor)auswahl ist nicht ersichtlich, dass sich bei den hier relevanten Kriterien eine negative Beurteilung ergeben könnte.

Im Kontext des **Geschäftskundenmarktes** ist der Fortbestand von Call by Call und Preselection unter wettbewerblichen Gesichtspunkten besonders relevant. Für einen signifikanten Teil der Unternehmen in Deutschland ist die Möglichkeit, Verbindungen über Preselection (d.h. die feste Voreinstellung auf einen Verbindungsnetzbetreiber) bzw. Telefonanschlüsse im Wege des Anschluss-Resale in Anspruch nehmen zu können, immer noch ein wichtiger Baustein ihres Kommunikationsprofils. Alternative Geschäftskundenanbieter sind häufig ohne die Verfügbarkeit von Call by Call und Preselection nicht in der Lage, ein flächendeckendes TK-Angebot zu unterbreiten. Um den in den Ausschreibungen der Geschäftskunden postulierten Anforderungen zu entsprechen, müssen entsprechende Anbieter vielfach ein flächendeckendes Angebot unterbreiten können.

Zudem sind Geschäftskunden oftmals auf Call-by-Call und günstige Auslandsverbindungen angewiesen, um den zunehmenden grenzüberschreitenden Handel abwickeln zu können. Wie oben bereits erwähnt, sind gerade kleinere Geschäftskunden ein wachsender Nachfragemarkt von Betreiber(vor)auswahlleistungen.

Über 30% aller Unternehmen in Deutschland haben (noch) keinen Breitbandanschluss.² Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die derzeitige Qualität von Bitstrom -Anschlüssen der Telekom vielfach nicht ausreicht, um (alle) Ansprüche von Geschäftskunden zu befriedigen. Insbesondere Filialbetriebe fordern ein unternehmensweites Angebot ein, das die Bereiche Telefonie (Festnetz und Mobilfunk), Datenkommunikation und Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) aus einer Hand abdeckt. Neben der bundesweiten Verfügbarkeit, spielen auch Servicelevels eine erhebliche Rolle. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sind alternative Anbieter in nahezu allen Fällen gezwungen, Vorleistungen der Telekom einzukaufen, um ein vollständiges Dienstportfolio aus einer Hand anbieten zu können. Diese Vorleistungen erstrecken sich über alle zurzeit möglichen, regulierten Wholesale-Produkte der Telekom.

² Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes verfügen 85 % aller Unternehmen über einen Internetzugang. Davon nutzen rd. 80 % das Internet über einen Breitbandanschluss. Damit haben also über 30 % aller Unternehmen keinen Breitbandanschluss; vgl. Statistisches Bundesamt (2012). Die Preselection-Option in Kombination mit Anschluss-Resale erlaubt solchen Geschäftskunden damit, günstige Tarife und Dienste zu erhalten, die auf ihr Anforderungsprofil zugeschnitten sind.

Die universelle Angebotsfähigkeit verlangt auch die Verfügbarkeit von relativ „einfachen“ Vorleistungen wie die Wiederverkaufsmöglichkeit des Telefonanschlusses („Anschluss-Resale“) und der Voreinstellung des Anschlusses auf einen Verbindungsnetzbetreiber (Preselection). Nur so sind Anbieter im Geschäftskundenbereich in der Lage, flächendeckend ein umfassendes Dienstangebot vertriebsseitig zu erbringen. Von daher ist im Geschäftskundenbereich auf die gleichen notwendigen regulatorischen Voraussetzungen für Dienstewettbewerb zurückzugreifen, wie im Privatkundenmarkt. Für ein flächendeckendes Angebot und für Wettbewerb im Geschäftskundensegment ist ein (reguliertes) Vorleistungsprodukt Resale und die Möglichkeit zur Preselection notwendig: Im Falle der bei der Telekom im Wege des Resale angemieteten TAL muss diese sodann „preselected“ werden, damit der Anbieter gegenüber von dem ihm versorgten Geschäftskunden ein Angebot aus einer Hand machen kann.

- OTT-Dienste unterliegen in der Regel spezifischen Nutzungsbedingungen, die nicht durch die Nutzung der Telefoniefunktionalität bedingt sind (vgl. <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>).
- Solche Nutzungsbedingungen lassen sich z.B. festmachen an:
 - Nicht-Verschlüsselung der Übertragung der Kommunikationsinhalte
 - Verschlüsselung der Kommunikationsinhalte in einer Art und Weise, dass der Provider darauf zugreifen kann
 - Unmöglichkeit der Verifikation von Kontaktidentitäten
 - Unsicherheit mit Blick auf vergangene Kommunikationsinhalte, falls Schlüssel gestohlen wurden
 - Unzureichende Dokumentation des Sicherheitsdesigns

OTT-Sprachkommunikationsdienste sind ebenfalls hinsichtlich ihrer Nutzungsbedingungen nicht als vollwertiges Substitut für Call-by-Call anzusehen.

Quelle: Wik Consult 2015.

Dabei ist zu beachten, dass die Betreiberauswahl einen verhältnismäßig geringen Eingriff gegenüber der Telekom darstellt, der sich bei genauer Betrachtung sogar als wirtschaftlicher Vorteil für Telekom darstellt, weil die Kunden sonst andere Wege gehen würden, bei denen der Anschlussnetzbetreiber wirtschaftlich vollkommen leer ausgeht. Zudem sind die Prozesse alle eingerichtet und die Telekom bekommt ein kostendeckendes Entgelt plus einer Gewinnmarge. Die Alternative für den Endkunden wäre nämlich entweder wegen zu hoher Preise ganz auf das Telefonat zu verzichten oder einen VoIP-Dienst im Internet, bspw. Skype, oder einen sog. Call-Through-Dienst zu nutzen. Anders als VoIP-Dienste wie Skype und Call-Through-Dienste ist die Betreiberauswahl wegen ihrer Einfachheit auch von allen Kunden quer durch alle Bildungs- und Altersstufen leicht zu nutzen.

2. Regulierung der Telekommunikationsmärkte

a) Welche Änderungen der Regulierung des TK-Marktes in Deutschland erwarten Sie infolge der im Jahr 2014 revidierten Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission? Wann und wo rechnen Sie mit weiteren Deregulierungsschritten auf dem deutschen Markt?

Die erhebliche Reduzierung der Liste von für eine Regulierung vorgesehenen Märkte in der EU-Märkteempfehlung 2014 könnte erhebliche Konsequenzen für die Wettbewerbsvoraussetzungen in Deutschland haben. Durch die Streichung der Märkte 1 und 2 der letzten Märkteempfehlung ergibt sich insbesondere eine Gefährdung der Verbindungnetzbetreiber (VNB). Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem TK-Markt ist ohne Dienstewettbewerb durch die VNB nicht denkbar. Politik und Regulierung sind daher angehalten, effiziente Rahmenbedingungen für beide Formen des Wettbewerbs zu schaffen bzw. zu bewahren. Der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb ist 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 nicht in der Lage.

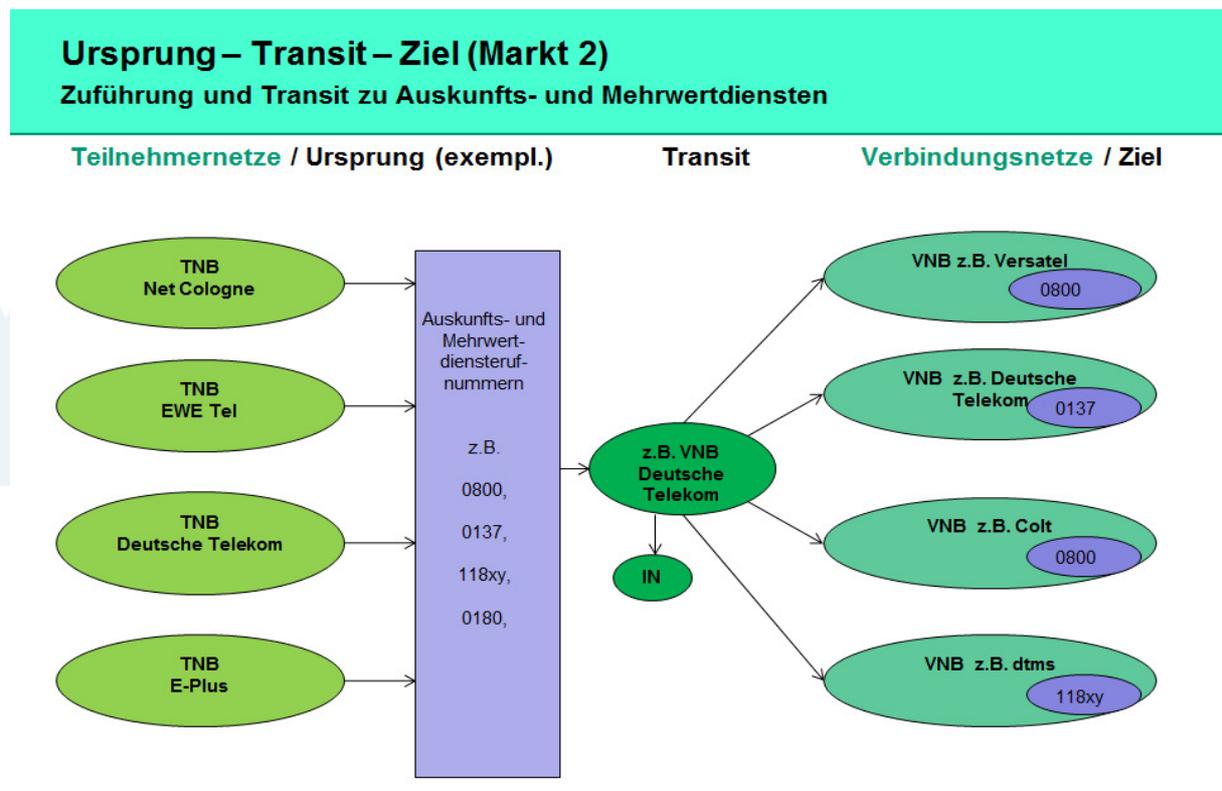
Der bislang in Markt 2 (2007) verortete Verbindungsaufbau aus Festnetzen zu Auskunft- und Mehrwertdiensten (AMWD) als (regulierte) Zuführungsleistung ist konstitutiv für den Wettbewerb im AMWD-Markt und im Geschäftskundenmarkt. Auch die BNetzA geht in ihrer aktuell gültigen Regulierungsverfügung davon aus, dass nicht mit einem (zufriedenstellenden) freiwilligen Zugangsangebot zu rechnen ist. Inhalteanbieter werden sich demnach nur dann einem wettbewerblichen Angebot von Mehrwertdiensten gegenüber sehen, wenn und solange die Zuführungsverpflichtung auch weiterhin Bestand hat.

Darüber hinaus liegen aus Sicht des VATM die Voraussetzungen der Regulierungsbedürftigkeit auch gemessen an dem Drei-Kriterien-Test für den Transitmarkt zu AMWD weiterhin vor. Auskunft- und Mehrwertdiensteanbieter sind heute und auch in Zukunft auf eine regulierte Transitleistung angewiesen, die die Zuführung von Verbindungen aus den Telefonnetzen Dritter leistet und so die netzübergreifende Erreichbarkeit von Diensten gewährleistet. Eine direkte Zusammenschaltung von AMWD-Anbietern mit allen TNBs wäre nämlich sowohl aus Sicht der TNBs als auch aus Sicht der AMWD-Anbieter wirtschaftlich nicht darstellbar und ökonomisch ineffizient. Darüber hinaus hat die Telekom faktisch beim Transit von Verkehr aus alternativen TNB-Netzen zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern für einen signifikanten Teil des Verkehrs eine nicht substituierbare Marktstellung.

Es ist nicht erkennenbar, dass sich an den von der BNetzA in ihrer Marktanalyse festgestellten Marktstrukturbedingungen im AMWD-Markt und damit in einem Teil des Geschäftskundenmarktes etwas geändert hätte oder in der absehbaren Zukunft etwas ändern könnte. Es gibt es keine wirtschaftlich relevante Option für Dienste- und Geschäftskundenanbieter, auf die genannten Vorleistungen zu verzichten. Wer sie zur Disposition stellt, stellt den Wettbewerb in diesem Markt zur Disposition. Der Markt würde sich anderenfalls von einem Wettbewerbs- zu einem Monopolmarkt entwickeln.

Alternative Anbieter sind in nahezu allen Fällen gezwungen, Vorleistungen der Telekom einzukaufen, um die vollständige Erreichbarkeit des Dienstportfolios aus einer Hand anbieten zu können, da alleine über die Telekom die Zuführung aus allen Teilnehmernetzen sichergestellt werden kann.

Das Schema ist in der nachfolgenden Grafik noch einmal dargestellt. Die Abbildung verdeutlicht die Gegebenheiten mit Blick auf den möglichen Verkehrsfluss von Ursprungsnetzen zu Zielnetzen (VNB/MWD-Anbieter) beim Angebot von Auskunftsdiensten und Mehrwertdiensten bzw. von Vorleistungen für Geschäftskunden (0800/0180).



Quelle:mr.nextid GmbH

Auf der linken Seite sind beispielhaft vier deutsche Teilnehmernetzbetreiber aufgeführt, auf der rechten Seite ebenfalls vier deutsche VNB/MWD-Anbieter. Dann lässt sich folgendes festhalten:

Der Fall, dass Ursprungs- und Zielnetzbetreiber identisch sind – wenn z.B. ein Teilnehmer im Netz der Telekom einen Anruf zu einem AMWD auf der Plattform der Telekom originiert - ist trivial: der Verkehr bleibt in einem Netz.

- Eine Zuführung aus dem Telekom-Netz zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWDAnbietern
- wird heute durch die Telekom möglich gemacht (Markt 2 der EU-Märkteempfehlung 2007). Sie ist zwingend erforderlich, da ansonsten über 50% der Endnutzer in Deutschland kein vollständiges Portfolio von AMWD nutzen könnten.
- Für die Verbindung von alternativen TNB-Netzen mit alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern sind in der Regel Transitvereinbarungen notwendig (dann nämlich wenn keine unmittelbare Zusammenschaltungsvereinbarung vorliegt). Eine solche Verbindung wäre theoretisch sowohl durch die Telekom als auch über alternative Wholesale-Carrier möglich. Die Telekom hat jedoch faktisch beim Transit von Verkehr aus alternativen TNB-Netzen zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern für einen signifikanten Teil des Verkehrs eine nicht substituierbare Marktstellung. Der Grund ist, dass alternative Transit-Carrier nur Anrufe aus Teilnehmernetzen zuführen können, mit denen ein unmittelbares Interconnection-Abkommen besteht. Dies ist in Deutschland nach unseren Marktinformationen nur für einen kleineren Teil von Marktteilnehmern der Fall. Darüber hinaus müssten für einen alternativen Transit-Carrier bestimmte technische Anforderungen erfüllt sein (IN-Abfrage, Ursprungskenntnis), die jedoch faktisch nicht unmittelbar nachbildbar sind.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass die Telekom im deutschen Markt für AMWD eine zentrale Stellung als Transit-Carrier bei AMWD-Verkehren einnimmt.

Für Wettbewerb im **Geschäftskundensegment** und zur Unterbreitung eines flächendeckenden Angebots ist die Verfügbarkeit der (bislang regulierten) Vorleistungen aus den Märkten 1 und 2 ebenfalls zwingend notwendig. Wenn davon auszugehen ist, dass eine Teilmenge dieser Vorleistungen nicht mehr im Wege der heute definierten Märkte angeboten werden würde, könnten Wettbewerber der Telekom Deutschland die Anforderungen der Geschäftskunden nicht mehr erfüllen.

Dies würde den Wettbewerb auf dem Geschäftskundenmarkt in erheblichem Maße negativ beeinflussen. Mit dem Wegfall der Leistungen aus den bisherigen Märkten 1 und 2 wäre lediglich noch die Telekom in der Lage, die oben skizzierten Anforderungen zu erfüllen.

Die BNetzA geht in der dem alten Markt 2 zugrundeliegenden Analyse davon aus, dass es beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsbarrieren gibt, die dazu führen, dass die marktbeherrschende Position der Telekom Fortbestand haben wird, insbesondere auch, da es keine (künftige) Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt. Da dem Marktversagen nicht durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden kann, ergibt sich nach dem Drei-Kriterien-Test seine Regulierungsbedürftigkeit.

Die Zuführungsleistung zu Mehrwertdiensten ist konstitutiv für den Wettbewerb im AMWD- und Geschäftskundenmarkt. Die BNetzA geht zu Recht davon aus, dass ein Diensteanbieter in aller Regel nur dann auf dem Markt auftreten kann, wenn eine genügende Anzahl von Endkunden seinen Dienst erreichen kann und er die Gespräche dieser Endkunden zu seinem Netz zugeführt bekommt. „Eine Verweigerung des Zugangs zu den Vorleistungsprodukten der Zuführung würde zur Geschäftseinstellung der Konkurrenz führen.“ Ohne Zuführungsleistung müssten Diensteanbieter selbst zu TNBs werden, um ihre Endkunden zu erreichen. Diese Option wäre wirtschaftlich prohibitiv. Da die Telekom auch selbst im AMWD- und Geschäftskundenmarkt als Anbieter aktiv ist, hat sie kein Interesse daran, die Zuführungsleistung freiwillig, d.h. ohne eine entsprechende Zugangsverpflichtung, zu erbringen.

Bei der Zuführung zu Mehrwertdiensten kann die unterste Ebene der Verkehrsübergabe der Grundeinzugsbereich bzw. der Mehrwertdiensteeinzugsbereich sein, wenn eine Abfrage des Intelligenten Netzes (IN) der Telekom erforderlich ist. In dem Falle sind auch Transitleistungen Teil des relevanten Marktes und auf allen Ebenen von der Regulierung umfasst. Im Falle des Transits erfolgt die Zuführung von Verbindungen nicht nur aus dem Netz der Telekom, sondern auch aus den Telefonnetzen Dritter (mit denen die Telekom direkt zusammengeschaltet ist). „Die Zuführung aus Netzen Dritter beinhaltet die Zuführung vom Übergabepunkt mit dem Drittnetzbetreiber, die Durchführung der IN-Abfrage und die Übergabe an den Nachfrager der Zugangsleistung“. Die Abfrage des IN dient dabei der Zuordnung der Netzbetreiberkennzahl.

Um also sicherzustellen, dass alle Teilnehmer von allen TNBs sämtliche AMWD erreichen können, ist die Telekom sowohl betreffend der direkten Zuführung des Telekommunikationsverkehrs in die Netze von alternativen VNB/MWD-Anbietern, als auch betreffend der Zuführung im Transit aus alternativen Teilnehmernetzen über Markt 2 in dem nationalen Markt als marktbeherrschend im Sinne einer ex-ante-Regulierung eingestuft worden. Wären die Transitleistungen nicht von der Regulierungsverpflichtung erfasst, wären die Diensteanbieter im Prinzip gezwungen, sich mit allen TK-Netzbetreibern direkt zusammenschalten, um die Verkehrszuführung im Wege der direkten Zusammenschaltung zu realisieren, und so die netzübergreifende Erreichbarkeit ihres Dienstes zu gewährleisten.

Zu berücksichtigen ist, dass nahezu alle Anbieter von Call-by-Call und Preselection auch AMWD Dienste bzw. Geschäftskundenleistungen anbieten und nur durch das umfassende Portfolio von allen Markt 2-Leistungen der Netzbetrieb wirtschaftlich ausgelastet werden kann. Markt 2 kann also nicht nur teilweise, sondern muss umfassend weiterhin reguliert werden.

b) Bei der Regulierung des Bitstromzugangs schlägt die BNetzA vor, einige Regionalmärkte aus der Regulierung des Layer 3-Bitstroms zu entlassen. Wie beurteilen Sie den Regionalisierungsansatz grundsätzlich? Ist das gewählte Konzept zur Abgrenzung regionaler Märkte für den Bitstromzugang aus Ihrer Sicht geeignet?

Im Mittelpunkt der entsprechenden Marktanalyse der Bundesnetzagentur steht erneut - nachdem die Behörde sich bereits im Jahr 2009 im Rahmen der Bitstrom-Marktanalyse eingehend mit der Frage der einer räumlichen Differenzierung der Märkte auseinandergesetzt hatte – die Regionalisierung der Regulierung. Auf der Basis ihrer damaligen Bewertung kam die Bundesnetzagentur zu der Auffassung, dass die Voraussetzungen für regionale Märkte zumindest damals noch nicht gegeben waren.

Von daher wird das Hauptaugenmerk einer kritischen Betrachtung darauf liegen müssen, ob die tiefgreifenden Bedenken gegen eine regionalisierte Betrachtungsweise aufgrund der zwischenzeitlichen Marktentwicklung einer Relativierung bedürfen. Der Einstieg in eine solche regionalisierte Regulierung ist aus Sicht des VATM ein Dambruch, dessen Auswirkungen weit über das konkrete Vorleistungsprodukt Bitstrom hinausgehen und schon bald auch die wichtigste aller Vorleistungen, den Zugang zur TAL, betreffen könnten. Die Verbände VATM und BREKO haben daher gemeinsam beim Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) eine Studie in Auftrag gegeben, die sich eingehend mit den Auswirkungen der Regionalisierung auf den deutschen TK-Markt beschäftigt (dazu im Folgenden unter II. 3.). Die Studie und ihre Ergebnisse machen wir daher ausdrücklich zum Gegenstand unserer Stellungnahme gegenüber der Monopolkommission.

Weiterer Regulierungsabbau durch Regionalisierung verlangsamt den Breitbandausbau zusätzlich, schadet wichtigen international agierenden Unternehmen und verhindert das Entstehen innovativer Dienste im Wettbewerb zu den OTT-Anbietern.

Weniger Wettbewerbsdruck bedeutet keinesfalls höhere Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich, sondern weniger Innovation, Effizienz und Investitionsdruck – mit entsprechend negativen Folgen für Breitbandausbau und Digitalisierung.

Allein aus Sicht der Incumbents und einiger Großbanken, die auf milliarden-schwere lukrative Zusammenschlüsse hoffen, macht ein solcher Regulierungsabbau Sinn. Gefordert wird das Ende der regulierten Vorproduktpreise in wettbewerbsstarken Ballungsgebieten. Auf diese Weise wollen die bislang regulierten Unternehmen gegen TV-Kabelnetzbetreiber in den Endkunden-Preiskampf eintreten, ohne gleichzeitig die bislang regulierten Vorproduktpreise ebenfalls absenken zu müssen. Das Ergebnis wären niedrigere Endkundenpreise in den Städten und noch höhere Vorproduktpreise. Auf diese Vorproduktpreise sind – auch in der Stadt – über 90 % der Wettbewerber angewiesen. Sie haben keine Möglichkeiten, auf andere Infrastrukturen (FTTB/H, TV-Breitbandkabel) auszuweichen. Nicht nur international erfolgreiche TK-Dienstleister sind auf heute landes- und europaweit verfügbare Vorleistungsprodukte angewiesen. **Gerade für größere internationale Konzerne mit großen Filialstrukturen, Banken, Versicherungen etc. wäre der regionale Wegfall wettbewerblischer – und oft individuell zugeschnittener Dienstangebote – katastrophal.**

Oligopole in der Stadt (Kabel und Incumbent) und meist sogar Monopole auf dem Land wären die Folge. Ohne flächendeckende Zugangsrechte wären bundesweite, geschweige denn **EU-weite Dienstangebote nicht mehr möglich.** Begünstigt wären erneut die Incumbents, ohne jede positive Wirkung für den ländlichen Breitbandausbau und ohne tatsächliche Vorteile gegenüber angeblichen „Bedrohungen“ aus dem Ausland. Der Schaden für die Verbraucher und die Wirtschaft wären hingegen immens.

→ Infrastrukturwettbewerb, intramodaler Wettbewerb – auf einer Netzinfrastruktur – und gleichzeitig Zugang für Diensteanbieter treiben den Breitbandausbau in die Fläche. Weiterer Regulierungsabbau bedeutet Investitionsabbau.

c) Sehen Sie die Notwendigkeit für eine regionale Marktabgrenzung auch auf anderen Märkten der Telekommunikation?

Nein. Insbesondere unter den von der BNetzA zur Zeit angelegten Regulierungsmaßstäben geht von einer Regionalisierung der Regulierung eine hohe Gefahr für das bestehende Wettbewerbsniveau aus.

d) Kommentieren Sie die aus Ihrer Sicht wichtigsten Probleme der Entgeltregulierung.

Die sich ständig erhöhende Komplexität der Telekommunikationsmärkte, die Neujustierung des Vorleistungsproduktregimes und die Umgestaltung der Regulierungsinstrumente stellt erhöhte Anforderungen an die Konsistenz der Regulierung. Die Notwendigkeit konsistenter und damit alle Einflüsse und Auswirkungen berücksichtigender Entgeltregulierung wird trotz fortgeschrittener Wettbewerbsentwicklung größer, die Herausforderung für den Regulierer eher schwerer.

- Besonders deutlich wird diese Entwicklung vor dem Hintergrund der sich verändernden Bedeutung der unterschiedlichen Vorleistungsprodukte. Das TAL-Monatsentgelt prägt neben den TAL-Einmalentgelten die immer noch maßgebliche Vorleistung für den infrastrukturbasierten Wettbewerb im deutschen Telekommunikationsmarkt und setzt die Rahmenbedingungen für Investitionen in Telekommunikationsinfrastrukturen. Auch weil das für sie genehmigte Entgelt der bestimmende Teil der Preiskalkulation für ein Bitstrom-Angebot ist. Trotzdem erlangt Bitstrom eine immer stärker werdende Bedeutung für den Telekommunikationsmarkt. Nicht zuletzt aufgrund des Einsatzes der Vectoring-Technologie und der damit verbundenen Nichtverfügbarkeit der physikalischen TAL für den Nachfrager ergeben sich neue Voraussetzungen für die Nachfrage nach Bitstrom-Vorleistungen. Hierzu trägt auch das Beihilferecht bei, da Ausbauvorhaben unter Einsatz der Vectoring-Technologie ohne ein entsprechendes Vorleistungsprodukt auf Bitstrom-Basis als Alternative zum Wegfall der physikalischen Entbündelung nicht beihilfefähig sein können.
- Für **Bitstrom auf Layer 2** muss in jeglicher Hinsicht und unabhängig von einer Zuordnung zu Markt 3a oder 3b der Märkteempfehlung (2014) ein stabiles, den Wettbewerb sicherndes Preisgefüge sicher gestellt werden. Die BNetzA hat in ihrer Bitstrom-Regulierungsverfügung bereits eine (ex-ante) Entgeltgenehmigungspflicht für Layer-2-Bitstromzugang vorgesehen. Dies muss aber umfassend gelten und darf nicht relativiert werden, sollte ein VULA-Produkt parallel für Markt 3a etabliert werden. Hinzu kommt, dass es sich bei Bitstrom Layer 2 um ein Produkt in der Markteinführung handelt, für das noch kein von Wettbewerb geprägter Markt angenommen werden kann. Hierauf stützt sich auch die BNetzA in ihrem diesbezüglichen Entscheidungsentwurf.
- Die notwendige Hinzunahme eines **virtuellen Zugangs zur TAL (VULA)** in Markt 3a fügt der Entgeltregulierung ein weiteres Element hinzu. Ein solches virtuelles Zugangsprodukt ist von der EU-Kommission zur Aufnahme im TAL-Markt fest vorgesehen und auch die BNetzA geht in ihrer jüngsten Analyse fest von einem solchen Produkt aus. Unabhängig vom konkreten Übergabepunkt und der inkludierten Leistungen für Transport des Bitstroms etc. müssen sich die Entgelte für den VULA in das bestehende Entgeltsystem einpassen.

- **Wir sind weiterhin der Auffassung, dass ein hohes TAL-Entgelt den Breitband-Wettbewerb behindert.** Eine deutliche Absenkung der monatlichen TAL-Entgelte ist nach unserer Auffassung dringend geboten, um funktionierenden Wettbewerb und mehr Investitionen in einen flächendeckenden Breitbandausbau zu gewährleisten. Infolge eines bislang wettbewerbshemmenden Entgeltniveaus können die Telekom und die Breitbandkabelnetzbetreiber erhebliche Erfolge bei der Gewinnung von Marktanteilen vorweisen. Vorwiegend in den ländlichen Ausbaubereichen, die außerhalb des Fokus der Aktivitäten sowohl von Kabelnetzbetreibern als auch der Telekom liegen, haben die Wettbewerber der Antragstellerin Erfolge. Die von Wettbewerbsunternehmen erschlossenen KVz befinden sich überwiegend in ländlichen bzw. bislang schlecht mit Breitband versorgten Gebieten. Es werden also insbesondere solche Regionen von Wettbewerbsunternehmen am KVz erschlossen, die von der Telekom vernachlässigt werden.

Zur Intensivierung des Ausbauwettbewerbs ist in diesen Gebieten weiterhin eine Absenkung der KVz-TAL-Entgelte geboten. In den anderen Regionen wird der Wettbewerb aber ebenso durch überhöhte TAL-Entgelte behindert. In der letzten Genehmigungsrunde wurde das Entgelt für die HVt-TAL sogar durch den Regulierer angehoben. In eher städtisch geprägten Gebieten produzieren die Wettbewerbsunternehmen überwiegend auf Basis der HVt-TAL und haben sich bislang weitgehend gegenüber der Telekom und den besonders preisaggressiven Breitbandkabelnetzbetreibern behaupten können. Hier hat und wird die Telekom zunehmend mehr KVz mit Vectoring erschließen. Eine Absenkung der HVt-TAL-Entgelte ist hier entgegen der Entscheidung der BNetzA kostenorientiert wie bei der KVz-TAL geboten, denn der Wettbewerb wird trotz Vectoring – eine entsprechende Regulierungsverfügung unter Berücksichtigung des Vactoring II-Antrags vorausgesetzt - weiterhin auch über die HVt-TAL ausgetragen. Sei es, dass weiterhin ADSL-Produkte sowie VDSL-Produkte im HVt-Nahbereich nachgefragt werden, sei es, dass die Telekom oder andere Wettbewerber nicht sämtliche KVz zeitnah mit Vectoring erschließen werden.

Die BNetzA hat sich in der Vergangenheit mehrfach gegen eine spürbare Absenkung des TAL-Entgelts mit dem Argument ausgesprochen, dass anderenfalls potentielle Investoren keine Anreize für die Errichtung alternativer Infrastrukturen auf Basis FTTB/H hätten. Die in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen zeigen, dass die enormen Kosten der Errichtung von FTTB/H-Infrastrukturen nicht durch eine entsprechende Nachfrage der Kunden nach Tarifen im oberen Preissegment ausgeglichen werden können. Wesentliches Differenzierungsmerkmal der Breitbandanbieter ist nach wie vor nicht die angebotene Down- bzw. Upload-Kapazität, hinsichtlich derer sich in der Tat ein wesentlicher Vorteil der reinen Glasfaseranbieter ergibt. Vielmehr zeigt sich, dass das Preis-/Leistungsverhältnis für einen Breitbandtarif den wesentlichen Erfolgsfaktor für ein Angebot am Endkundenmarkt darstellt. Damit erklärt sich auch der anhaltende Erfolg der Breitbandkabelnetzbetreiber, die in erster Linie aufgrund ihrer aggressiven Preispolitik kontinuierlich ihre Marktanteile ausbauen und insbesondere im Bereich der Neukundengewinnung (>50 Prozent) den DSL-basierten Wettbewerbsunternehmen wenig Spielraum lassen.

Auch die Annahme, dass ein hohes TAL-Entgelt die Antragstellerin in die Lage versetzt, aufgrund der Einnahmen ihre Infrastruktur in Richtung FTTB/H aufzurüsten, hat sich in der Vergangenheit nicht bestätigt. Während bereits vor Jahren eine entsprechende Ankündigung des Telekom-Konzernvorstands für erhebliche Aufmerksamkeit gesorgt und die Glasfaser-Euphorie auch die Politik weiter beflügelt hat, muss als Fazit im Nachhinein festgehalten werden, dass es bei Ankündigungen der Telekom geblieben ist und diese nach der letzten Festlegung revidiert wurden. Das jüngste Investitionsversprechen der Telekom-Geschäftsführung (exklusives Vectoring im HVt-Nahbereich) setzt nun voll auf den VDSL-Ausbau und die Nutzung der Vectoring-Technologie. Dies bedeutet, dass die alte Kupfer-Infrastruktur – noch für viele Jahre von der Telekom genutzt werden wird – im Bereich der KVz-TAL für Kabel, Kabelkanalanlagen und Gräben; im Bereich der HVt-TAL für Kabelkanalanlagen und Gräben und im Bereich des HVt-Nahbereichs ebenfalls für Kabel, Kabelkanalanlagen und Gräben. Die Telekom selbst hat keinerlei Anreiz, in den FTTB/H-Ausbau zu investieren, da sie weiterhin rund 1 Milliarde Euro pro Jahr TAL-Miete von den Wettbewerbern für ein abgeschriebenes Netz einnehmen kann und mit Vectoring eine wesentlich günstigere Alternative zur Verfügung steht.

Durch den künstlich hohen TAL-Preis wird aktiv in die Wettbewerbsfähigkeit der TK-Anbieter sowohl gegenüber den Breitbandkabelnetzbetreibern eingegriffen, die unabhängig vom TAL-Entgelt am Markt agieren können, als auch gegenüber der TD, die sich intern gegenüber ihrem eigenen Retail-Bereich besser stellen und mit geringeren Kosten bezüglich des TAL-Preises operieren kann. Durch den mit den Marktanteilgewinnen der Breitbandkabelnetzbetreiber und Telekom verbundenen Verlust von Kunden, aber auch durch den hohen Vorproduktpreis selbst, gehen den Wettbewerbern Millionen von Euro verloren, die dann nicht für Investitionen zur Verfügung stehen. Aufgrund des nachweislich großen Erfolges der im Preiskampf führenden Breitbandkabelnetzbetreiber ist auch die wiederholt in der Vergangenheit aufrecht erhaltene Argumentation obsolet, nach der ein hohes TAL-Entgelt ein weiteres Absinken des Endkundenpreisniveaus verhindert und damit für Investitionen erforderliche Finanzmittel den Unternehmen erhalten bleiben. Die Realität zeigt vielmehr, dass trotz eines über Jahre quasi stabil gehaltenen TAL-Preises die Endkundenpreise kontinuierlich und teils erheblich gesunken sind. Preistreiber sind klar die Breitbandkabelnetzbetreiber. Leidtragende im Spannungsfeld zwischen hohem TAL-Entgelt und Preisdruck durch Breitbandkabelnetzbetreiber sind die Wettbewerber der Antragstellerin, deren erzielbare Marge immer weiter schrumpft, wo hingegen die Telekom mit den niedrigeren, tatsächlichen Kosten der TAL operieren kann. Der damit eingeläutete Verdrängungseffekt führt seit geraumer Zeit zu einem Duopol aus Telekom und Breitbandkabelnetzbetreibern.

3. Breitbandausbau

e) Um den Breitbandausbau in Deutschland und Europa voranzutreiben werden seitens der Incumbents Forderungen wie die nach einer vorzeitigen Aussetzung der Regulierung von Vorleistungen, nach höhere Vorleistungsentgelten oder nach einer Abkehr von der Kostenorientierung bei der Entgeltregulierung gestellt. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass der Breitbandausbau in Deutschland und in Europa zunimmt, wenn sich die Ertragslage der ehemaligen Staatsunternehmen verbessert. Gibt es aus Ihrer Sicht einen solchen Zusammenhang?

Eindeutig „nein“.

In den letzten Jahren wird zunehmend in Frage gestellt, ob das wettbewerbliche Marktmodell auch in Zukunft noch die dominante Marktrealität darstellen soll und wird. Unter anderem angesichts der großen investiven Herausforderungen mit Blick auf die Verlegung von hochbitratigen Breitbandanschlussnetzen (Next Generation Networks) verlangen die Altsassen einen Abbau des bisherigen Wettbewerbsmodells, um höhere (Monopol-) Renditen zu erzielen und so ihre Innovations- und Investitionskraft zu erhöhen. Die genannten Forderungen werden von Seiten ehemaliger Staatsunternehmen seit Monaten insbesondere in Brüssel gegenüber der EU-Kommission erhoben. Die Rücknahme der Regulierung wird als Allheilmittel zur Überwindung der Schwierigkeiten betrachtet, die es auf europäischer und nationaler Ebene im Bereich des ITK-Sektors zu überwinden gilt. Insbesondere der von den sog. OTTs ausgehende Druck auf die Telekommunikationsbranche wird von den Altsassen zum Anlass genommen, eine Änderung der Regulierungspolitik einzufordern. Deren enorme Finanzkraft müsse man mit einer entsprechenden Kapitalisierung der ehemaligen Staatsunternehmen entgegnen, was auch gegen Übernahmen von außerhalb Europa schützen könne. Damit wird ein Konflikt der globalen Wirtschaftsblöcker heraufbeschworen, der die Entscheidungsträger zum gefälligen Handeln bewegen soll.

Pauschale One-Fits-All-Lösungen schwächen jedoch den Markt und schaden der europäischen Wirtschaft. In der aktuellen Diskussion wird häufig verkannt, dass der Markt aus völlig unterschiedlichen Akteuren besteht und die relevanten Bereiche des ITK-Sektors (Netzbetreiber, Ausrüster, Endgerätehersteller, OTT-Plattformbetreiber³) **unterschiedliche Marktstrukturen** aufweisen (Fact Sheet 1⁴). Der **Rückzug europäischer Anbieter** aus dem Endgerätegeschäft ist feststellbar, erfolgte aber **nicht regulierungsbedingt** (Fact Sheet 2). Europäische Ausrüster konnten sich in innovationsintensiven Marktsegmenten bislang gut behaupten (Fact Sheet 3), stehen aber unter erheblichem Druck, insbesondere durch asiatische TK-Ausrüster.

³ OTT = Over-The-Top-Unternehmen wie Google und Co.

⁴ Alle Fact Sheets (F) finden Sie in der Anlage noch einmal übersichtlich zusammengestellt

Wenn ehemalige Telekommunikationsmonopolisten in der EU durch eine regulierungsbedingt gewollte Stärkung (=Verdrängung von Wettbewerbern) größer werden sollten, dann hat diese Größenzunahme keine bedeutsamen positiven Effekte auf (1.) die Innovationskraft und -fähigkeit dieser Unternehmen und erst recht nicht der gesamten Branche. Es ist kein Geheimnis, dass kleinere Akteure oft innovativer sind. Die Steigerung der Innovationskraft einer gesamten Branche durch eine Re-Monopolisierung des Marktes ist ein Widerspruch in sich. Aber auch (2.) die Investitionsbereitschaft dieser Unternehmen wird durch einen solchen regulierungsbedingten Eingriff nicht erhöht:

Abbau von Zugangsregulierung schafft keinen gesamtwirtschaftlichen Nutzen, sondern begünstigt allein die vertikal integrierten Ex-Monopolisten. **Regulierungsbedingte Nachteile gegenüber ihren US-amerikanischen oder asiatischen Pendanten sind nicht feststellbar (Fact Sheet 5).**

→ Eine Rücknahme der Zugangsregulierung schadet genau den Playern, die dringend für Innovation und Digitalisierung in Europa benötigt werden. Sie stärkt einseitig die Incumbents.

→ Politischer Handlungsschwerpunkt muss die Schaffung eines jeweils marktspezifischen Level Playing Fields sein.

Auch das Wappnen gegen mögliche Übernahmen aus dem Ausland mithilfe einer stärkeren Kapitalisierung der ehemaligen Staatsunternehmen beruht auf einer Scheindiskussion. Gerade europäische TK-Unternehmen sind stark aufgestellt und treiben Fusionen, ohne dass staatliche oder kartellrechtliche Behinderungen in Europa – anders als in den USA – erkennbar wären.

Die Vielzahl der Player in Europa erhöht den Wettbewerbsdruck, gerade im Hinblick auf Investitionen im ländlichen Bereich, und ist daher nicht im Sinne der Incumbents. Probleme hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit durch eine „Zersplitterung des Marktes“ bestehen nicht. Die natürliche Marktkonsolidierung funktioniert. Fusionen und Übernahmen sind seit langem marktgetriebene Realität (Fact Sheets 6, 7).

Nicht US-amerikanische Carrier ([Fact Sheet 8](#)), sondern europäische Carrier ([Fact Sheet 9](#)) – vor allem die Deutsche Telekom ([Fact Sheet 10](#)) – weisen ein besonders hohes Auslandsengagement auf ([Fact Sheet 11](#)). Eine Bedrohung europäischer Unternehmen durch Übernahmen US-amerikanischer oder asiatischer Netzbetreiber lässt sich nicht nachweisen.

Andererseits sind weltweite Engagements für TK-Unternehmen deutlich komplexer als z. B. für vorwiegend auf weltweite Dienste ausgerichtete OTT-Konzerne. Die meisten TK-Dienste sind aus gutem Grund den landes-spezifischen Besonderheiten, Sprachen und Kulturen angepasst. Noch stärker gilt dies für den Infrastrukturausbau. Hier sind regionales Engagement, Ver-netzung und Kapitalbeschaffung von erheblicher Bedeutung. Größenvorteile spielen beim Ausbau der Netze – regionaler Tiefbau – eine nur untergeordnete Rolle.

→ Die aktuelle Anbieterstruktur in der EU mit vielen regional engagierten Unternehmen bietet deutliche gesamtwirtschaftliche Vorteile. Sie wird sich marktgetrieben weiterentwickeln. Staatliche Eingriffe zu Gunsten der Ex-Monopolisten würden zu erheblichen Marktverzerrungen führen, nicht aber deren Wettbewerbsfähigkeit z. B. gegenüber OTT-Konzernen verbessern.

Aufgrund einer leidenschaftlich geführten Diskussion um die Rücknahme der Regulierung werden die Wirkmechanismen für Investitionen in neue Netze von den Entscheidungsträgern nicht erkannt. Wettbewerb und Infrastrukturausbau in ganz Europa leiden unter Unsicherheit und ständiger Infragestellung der Zugangsregulierung und teilweise extrem hohen regulierten Preisen.

Regulierung bedeutet nicht das billige Ausnutzen vorhandener Infrastrukturen, sondern deren – von den Wettbewerbern teuer bezahlte – profitable Auslastung. Gerade im Inland sind die Gewinne der Incumbents daher extrem hoch ([Fact Sheet 12](#)). Die von den Wettbewerbern zu zahlenden regulierten Mietpreise für die sogenannte letzte Meile bis zum Hausanschluss (Teilnehmeranschlussleitung/TAL) sind sogar so hoch, dass sie Investitionswettbewerb in Europa behindern und gleichzeitig den Ex-Monopolisten zu wenig Anreiz bieten, selbst in neue Netze zu investieren.

So liegt der TAL-Mietpreis für die alten, meist abgeschriebenen Kupferleitungen in etwa in der Höhe des Investments für einen fiktiven – aber von den Incumbents nie entsprechend durchgeführten – Glasfaserausbau und trägt mit 25 % ganz erheblich zum Gesamtumsatz der Telekom bei (**Fact Sheet 13**). Denn Regulierung bedeutet gerade nicht das billige Ausnutzen vorhandener Infrastrukturen. So zahlten die Wettbewerber **rund 10 Milliarden Euro allein in den letzten 10 Jahren** an die Telekom.

Als Deutschlands „größtes Investitionsprogramm“ für einen Glasfaserausbau ist die Hochpreis-Regulierung kläglich gescheitert. Ein wesentlicher Grund: Die Ex-Monopolisten erzielen auf diese Weise weit höhere Renditen für den Weiterbetrieb bzw. die Vermietung ihrer alten Kupfernetze als bei Neuinvestitionen in den Glasfaserausbau. Gleichzeitig senken die überhöhten Vorproduktpreise die Investitionsmöglichkeiten der Wettbewerber und verringern dadurch wiederum den Wettbewerbsdruck auf die Ex-Monopolisten. Ohne im Wettbewerb in teuren Netzausbau investieren zu müssen sichern sie sich wiederum hohe Gewinne bei ihren Bestandskunden. Trotz aller Behinderungen investieren die Wettbewerber erheblich stärker in neue Netze, (FTTB/H) (**Fact Sheet 14**). In Deutschland tragen sie gar über 50 % der Investitionen – über 60 Mrd. Euro seit der Liberalisierung und dies bei einer deutlich höheren Investitionsquote (**Fact Sheet 15**).

Aber auch andere EU-Staaten weisen einen hohen Investitionsanteil aus und sind damit in höchstem Maße relevant für den Infrastrukturausbau in Europa (**Fact Sheet 16**). Zudem zielen die Investitionen gerade auf bislang schlecht versorgte Gebiete. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Wettbewerberinvestitionen ist hier daher ganz besonders hoch (**Fact Sheet 17⁵**).

Erst wachsender Wettbewerb in der Stadt – und dank der Wettbewerber auch zunehmend auf dem Land – zwingt die Incumbents zum Umdenken. Wenn sie ihre Endkunden nicht verlieren wollen, müssen sie nun stärker in moderne Netze in ihrem Herkunftsland auch im ländlichen Bereich investieren. Genau dies ist nicht in ihrem Sinne, da sie ihre Investitionsmittel nicht auf die lukrativeren Ballungsgebiete beschränken können, in denen sie zudem unter höchstem Wettbewerbsdruck durch TV-Kabelnetzbetreiber stehen.

⁵ http://www.vatm.de/uploads/media/Wachstumsfaktor_Telekommunikation-Kurzfassung.pdf

Ein wesentlicher Grund für zu geringe Investitionen in den Ausbau und ein zentrales Hindernis liegt somit in der Zukunft weiterhin in der europäischen **Regulierungspolitik selbst**. Sie **verhindert** gerade **die notwendigen Investitionen in einen – wie im Energiesektor – langfristigen Glasfaser-Infrastrukturausbau**, der eine Amortisation meist nicht unter 10 Jahren zulassen dürfte: Die ständige – in kurzen Jahreszyklen erfolgende – Infragestellung des bestehenden Regulierungsrahmens und vorzeitiger Regulierungsabbau führten und führen nach wie vor zu einer Schwächung der Wettbewerbsinvestitionen in den allermeisten Ländern und gleichzeitig zu fehlenden Anreizen für die Incumbents. Die Erfahrung aus einem Jahrzehnt zeigt:

→ **Nicht zu viel Regulierung, sondern die nicht ausreichend langfristige Planungssicherheit bei gleichzeitig extrem hohen Vorproduktpreisen führt zum Weiterbetrieb alter Kupfernetze und verhindert Modernisierungsinvestitionen in neue Netzinfrastrukturen (Glas statt Kupfer) durch Wettbewerber und den Incumbent gleichermaßen.**

f) Teilen Sie die Auffassung, dass virtuelle Zugangsprodukte in absehbarer Zeit den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als Vorleistungsprodukt für Breitbandanschlüsse zunehmend ersetzen werden?

Aufgrund der Änderung der EU-Märkteempfehlung im Jahr 2014 wird nun erstmals auch der lokale virtuell entbündelte Zugang zur TAL von der entsprechenden Marktdefinition (Nr. 3a) erfasst. Nur durch eine möglichst umfassende Marktdefinition kann sichergestellt werden, dass sämtliche Zugangsformen erfasst werden und damit der entsprechende Endkundenmarkt durch umfassende Regulierung des Vorleistungsmarktes dem Wettbewerb weiter geöffnet bleibt. Zu Recht stellen EU-Kommission in der Märkteempfehlung und die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur in ihrer Analyse des Marktes 3a (TAL) also fest, dass grundsätzlich nunmehr auch ein nachgefragtes lokales virtuelles Zugangsprodukt in das Vorprodukt-Portfolio gehört.

Ein derartiges auch als VULA (Virtual Unbundled Local Access) bezeichnetes Vorleistungsprodukt ist das aktive Äquivalent zu einem passiven entbündelten Vorleistungsprodukt. Dieses Produkt wird bereits in mehreren europäischen Ländern angeboten – in Deutschland steht eine Spezifikation und ein entsprechendes Angebot noch aus. Nur der Zugang zu einem leistungsstarken Vorleistungsprodukt auf Bitstrom-Basis am HVt ermöglicht es Wettbewerbern, ihre bis zu den HVt ausgebauten Glasfaserzuführungsnetze auch weiter effizient zu nutzen. Erfüllen sich die Erwartungen, die in die Vectoring-Technologie gesetzt werden, und zieht die Nachfrage nach schnellen Breitbandzugängen an, wird entsprechend dazu die Nachfrage nach ADSL-Produkten zurückgehen. Können Wettbewerber dann das leistungsstarke Bitstromprodukt nur noch an wenigen Zugangspunkten in Anspruch nehmen, entwertet sich ihr Glasfaserbasiertes Zuführungsnetz zu den HVt stetig und sie müssen es mittelfristig aufgeben. Der heute bereits erreichte Stand des Infrastrukturwettbewerbs würde sich entsprechend zurückbilden. Diese Entwicklung kann nur dann verhindert werden, wenn es Zugang zu einem VULA-Vorleistungsprodukt am HVt gibt. Damit gäbe es dann neben der physikalischen Entbündelung am KVz auch einen virtuell entbündelten Zugang. Für seine funktionale Äquivalenz muss das VULA-Produkt multicast- und geschäftskundenfähig sein.

Durch den aktuell eingeleiteten und stattfindenden Ausbau ihres NGA-Netzes ergänzt die Telekom das bisherige – meist kupferbasierte – Anschlussnetz zwischen HVt und KVz um Glasfaserstrecken und verlegt weitere Übertragungstechnik am KVz. Infolge dieses Ausbaus wird die Telekom eine Vielzahl der derzeit rund 8.000 HVt-Standorte verkleinern können. Zukünftig werden zusätzlich zur bekannten HVt-Infrastruktur nach den Plänen der Telekom an 899 Standorten 900 Broadband Network Gateways zur Verfügung stehen, die als Übergabepunkt für den zukünftigen Layer-2-Bitstromzugang angedacht sind. Allein dieser Umstand, dass die Telekom mit diesen Migrationsplänen das weitere Schicksal des HVt-Zugangs zu bestimmen sucht, sollte in zukünftigen Analysen berücksichtigt werden.

Dieser bereits eingeleitete Netzausbau kann erhebliche Folgen für die Wettbewerber der Telekom haben. Sollte es der Telekom gelingen, durch Verringerung der erreichbaren Teilnehmer (z.B. Vectoring II) oder durch ökonomische Maßnahmen die Nutzung des HVT für den Wettbewerber kommerziell zu verschlechtern, so bleiben denjenigen Wettbewerber der Telekom, welche in die Erschließung von HVt-Standorten investiert haben, nur folgende wirtschaftlich vertretbare Handlungsvarianten:

- Eigener Netzausbau zum KVz oder einem näher am Teilnehmer gelegenen Zugangspunkt
- Rückbau des Netzes und Inanspruchnahme eines Bitstromproduktes auf sehr viel tieferer Wertschöpfungsebene
- Inanspruchnahme eines angemessenen Alternativproduktes zum bisherigen Zugang auf HVt-Ebene

Die erste Handlungsvariante – d. h. der Ausbau eines eigenen FTTC- oder FTTB/H-Netzes – ist zwar eine grundsätzlich geeignete Möglichkeit, um auf den stattfindenden Netzausbau zu reagieren und sich von den Vorleistungen der TELEKOM in noch weiterem Maße zu lösen. Aufgrund des erheblichen Finanzierungsaufwandes ist diese Variante jedoch nur in einzelnen Regionen und auch nur für einzelne Anbieter umsetzbar. Es handelt sich aber hierbei nicht um eine „Gesamtlösung“, die als Ersatz für einen ökonomisch oder technisch wegfallenden HVt-Zugang taugt. Ebenso wenig können die Wettbewerber nicht pauschal auf eine niedrigere Wertschöpfungsebene verwiesen werden. Vielmehr muss – eben durch eine entsprechende Marktanalyse – gewährleistet werden, dass die Wettbewerber durch den von der Telekom geplanten NGA-Ausbau nicht aus dem Markt gedrängt werden. Da sich die Nachfrage an einem zur TAL vollständig technisch und wirtschaftlich vergleichbaren Produkt orientieren wird, muss die Bundesnetzagentur ebenso die Sorge dafür tragen, dass ein solches auch flächendeckend an den HVT erhältlich ist. Würde VULA nur ausschließlich am KVz angeboten, müssten die TAL-Erschließer hohe Investitionen tätigen, um den näher am Kunden liegenden Zugang nutzen zu können. Dadurch würde VULA für sie unrentabel und der Zugang faktisch ausgeschlossen.

Besonderes Augenmerk hinsichtlich der Tauglichkeit eines kommenden VULA-Vorleistungsprodukts wird auf die **tatsächliche Substituierbarkeit zu den Leistungsparametern der physikalisch entbündelten TAL** liegen. Als Kriterium für die Austauschbarkeit wird ein garantierter Zugang zu Bandbreiten vorgesehen. Hierzu hat die Bundesnetzagentur in ihrer Analyse von Markt 3a bislang nur ausgeführt, dass dem Bedarf der Zugangsnachfrager entsprechende Bandbreiten bereitgestellt werden. Hieraus wird aber nicht klar, wer im Endeffekt festlegt, welche dem Bedarf entsprechen und in Anspruch genommen werden könne. Die irische Regulierungsbehörde ComReg hat in einer korrespondierenden Entscheidung insoweit zu Recht klargestellt, dass **der Nachfrager die Kontrolle über die Bandbreiten haben und seine eigene Upstream- und Downstream-Geschwindigkeiten festlegen können muss**. Insoweit sollte eine Klarstellung in der Marktdefinition erfolgen, dass die Bandbreiten nicht von dem Zugangsanbieter in einer bestimmten Clusterung vorgegeben werden dürfen. Dies ist insofern bedeutsam, als dass die Lieferung der technisch maximalen Bandbreite (ähnlich TAL) ein Kernaspekt von VULA ist. Schließlich wären künstlich festgelegte Bandbreitenabstufungen bei VULA nicht durch Kostenunterschiede, sondern allein durch Entgelt differenzierung zur Margenmaximierung des Anbieters motiviert. Eine derartige Einschränkung führt also alleine zu einer Benachteiligung des Nachfragers und damit zu einer signifikanten Schlechterstellung im direkten Vergleich mit dem bisherigen TAL-Zugang.

Grundsätzlich müssen die Kriterien der VULA so bestimmt werden, dass der hierüber dann gewährte Zugang hinsichtlich seiner Quantität und Qualität dem klassischen Zugang entspricht. Würde für einen Zugang mit niedrigeren Anforderungen die Austauschbarkeit bejaht, wird dies im Endeffekt zu einer Aushöhlung des Zugangsrechtes und damit zu einer Schädigung des Wettbewerbs führen.

Die oben gemachten Anmerkungen lassen sich in einem Kriterienkatalog zusammenfassen. Nach den Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen als Nutzer der entbündelten TAL sind folgende Anforderungen an eine VULA zentral:

- Unbegrenzte Datenvolumina des einzelnen Anschlusses, da auf der entbündelten TAL auch beliebig viel Volumen transportiert werden kann, ohne die Kosten der TAL zu beeinflussen.
- Möglichkeit zur Priorisierung verschiedener Verkehrsströme gegeneinander
- Zusammenführung der verschiedenen VULAs in einer zentralen Kopplung (A10-NSP), diese müssen quantitativ beliebig skalieren und technisch überbuchbar sein (es muss z. B. ein N:1 VLAN Modell anwendbar sein)
- Nutzung aller marktüblichen technischen Protokolle muss gewährleistet sein
- Transparente Abbildbarkeit von Triple-Play- und sonstigen Diensten (z. B. Multicast)

g) Der Glasfaserausbau liegt hinter den Erwartungen zurück. Welches sind die wesentlichen Probleme, die einem schnelleren Ausbau im Wege stehen?

Aktuell registrieren wir eine Fokussierung der politischen Akteure auf die Erreichung der Breitbandziele 2018. Diese birgt das Risiko, dass nachhaltige und bereits zum jetzigen Zeitpunkt notwendige Weichenstellungen für die Errichtung eines bundesweiten Glasfasernetzes nicht oder nicht mit dem nötigen Weitblick vorgenommen werden. Die in den Koalitionsverträgen auf Bundes- und Länderebene festgehaltene Breitbandstrategie hat wertvolle Impulse und Maßgaben für die gesamte Breitbandpolitik und das Ziel der Flächendeckung gegeben.

Das Jahr 2018 kann dabei aber nur als zu erreichender Meilenstein auf dem Weg in die Gigabitgesellschaft herangezogen werden. Das in der Breitbandstrategie postulierte Bandbreitenziel von 50 Mbit/s (Download) steht dabei für den Übergang von der alten kupferbasierten Anschlusstechnologie hin zu einer reinen Glasfaserwelt, die ein Vielfaches der heute genutzten Bandbreiten ermöglicht.

Bereits die genannten 50 Mbit/s lassen sich nur mit dem bereits in der Vergangenheit eingeleiteten Wechsel auf Lichtwellenleiter realisieren, die - aus dem Kernnetz kommend – sukzessive auf der Strecke zum Endkunden den alte Kupferdraht ersetzen. Das Nadelöhr der „letzten Meile“, der Teilnehmeranschlussleitung ab dem Kabelverzweiger, ist damit der letzte Abschnitt und die zugleich größte Herausforderung beim Wechsel in das reine Glasfaseralter.

Das politische Ziel muss sein, das Engagement aller Investoren in den Breitbandausbau zu verbessern, innovative Dienste voranzutreiben und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken.

Darüber hinaus führt die derzeitige Incumbent-orientierte Politik auf europäischer und nationaler Ebene dazu, dass im Markt befindliche Wettbewerber der Telekom verunsichert sind und potenzielle Investoren auf andere Branchen ausweichen. Insbesondere Regulierungsanträge, die darauf gerichtet sind, exklusive Nutzungsrechte der Teilnehmeranschlussleitungen für die Telekom zu erwirken, haben eine Stagnation oder sogar einen Rückgang der Investitionen anderer Unternehmen, die in den Breitbandausbau investieren, zur Folge.

Neben Modellen zur Kostensenkung, verbesserter Finanzierung-, Ausschreibungs- und Förderverfahren ist ein oft übersehenes **Kernthema die heute noch geringe Zahlungsbereitschaft der Endkunden für sehr hohe Bandbreiten**. Merklichen Angebotsverbesserungen, die hohe Investitionen der Netzbetreiber erfordern, stehen meist nur geringfügig höhere Einnahmemöglichkeiten gegenüber, da den meisten Bürgern der Mehrwert höherer Bandbreiten nicht hinreichend deutlich wird. Die „TakeUp-Rate“ – also die tatsächliche Nutzung durch die Kunden – ist in der Realität auch bei verfügbaren hohen Bandbreiten deutlich zu gering. Dies gilt für Deutschland, Europa, aber selbst in Japan, wo in seit Jahren mit FTTB/H ausgebauten Gebieten die Nutzung bei nur unter 60 % liegt⁶.

⁶ Dokument abrufbar unter: http://www.jftc.go.jp/en/int_relations/oced.files/OUTOFBROADBANDNETWORKS.pdf

Fragen der Sicherheit, Netzneutralität, verbesserte Medienangebote, digitale Verwaltung und schnelle Technologiefortschritte sind hier die Treiber, auf die die Politik das Augenmerk richten muss. Ein deutlich höheres Preisniveau in Oligopolen verringert Nutzung, führt zur digitalen Spaltung, schadet Innovationen, dem Dienstangebot, dem Netzausbau, den Verbrauchern und insgesamt dem Wirtschaftsstandort Europa. Höhere Preise, wie teilweise in den USA (**Fact Sheets 18, 19**), bewirken gerade keine bessere Versorgung, wie das **Beispiel USA** deutlich belegt (**Fact Sheets 20, 21, 22,**), sondern stellen sich **zunehmend als ernsthaftes Problem für Bürger und die betroffene Wirtschaft dar (Fact Sheets 23).**

→ Nicht höhere Preise, sondern höhere Einnahmen für attraktive neue Dienste müssen der europäische Weg sein. Nicht die Stärkung von Oligopolen, sondern Innovationskraft und das Nebeneinander kleiner mittelständischer Unternehmen mit weltweiten Playern sichern den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg und einen Technologieausbau weitgehend ohne milliardenschwere Steuerbelastungen der Bürger.

Der VATM hat bereits zu Beginn des Jahres 2015 eine Reihe von Prämissen zur Umsetzung einer „Agenda 2030“ formuliert, die wir nachfolgend gerne noch einmal aufführen möchten:

1. Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft werden bis 2030 sowohl für Geschäfts- als auch für Privatkunden Bandbreiten im Gigabit-Bereich für Festnetzanschlüsse und zur Anbindung von Mobilfunkstandorten benötigt.
2. Entscheidungen über Netzinvestitionen müssen meist lange vor dem einsetzenden Bedarf getroffen werden und die Finanzierung stellt häufig eine große Herausforderung dar. Zwischenlösungen sollten jedoch nur so realisiert werden, dass sie eine spätere Migration zu FTTB/H-Netzen nicht behindern oder verzögern.
3. Entwicklung und Nutzung innovativer Dienste müssen ebenso gezielt gefördert werden, wie der Ausbau von Breitbandnetzen in besonders schwierig erschließbaren ländlichen Regionen. Die Nachfrage nach hochbitratigen Anschlüssen und staatliche Digitalisierungsinitiativen haben hohen Impact auf die Wirtschaftlichkeit von Ausbauprojekten.

4. Deutschland braucht daher schon heute ein Konzept für die Migration zur GIGABIT-Gesellschaft bis 2030, das Planungssicherheit und zielgerichtete Investitionsschritte unterstützt.
5. Die Breitbandziele 2018 der Bundesregierung und 2020 der EU sind als Meilensteine bedeutsam, müssen jedoch um eine Langfriststrategie ergänzt werden. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Verfolgung der Breitbandziele 2018/2020 nicht die Migration zur GIGABIT-Gesellschaft 2030 behindert.
6. Neben der Downloadrate werden in Zukunft ggf. weitere Leistungsparameter (Upload, Latenz, Symmetrie, Ausfallsicherheit etc.) an Bedeutung zunehmen und müssen bedarfsgerecht Berücksichtigung finden.
7. Der Grundsatz der Technologieneutralität bleibt uneingeschränkt bestehen, muss aber immer in Bezug auf die angestrebte Qualität der Netze verstanden werden.
8. Regulierungsziele (Wettbewerb, Investitionen) müssen auf die Errichtung gigabitfähiger Infrastrukturen bis 2030 ausgerichtet sein. Ohne Zugang zum bestehenden Netz, kann das neue Netz nicht flächendeckend aufgebaut werden. Vorleistungsregulierung / Dienstzugang und die Errichtung zukunftssicherer Infrastrukturen sind kein Widerspruch, sondern für die erfolgreiche Migration zur GIGABIT-Gesellschaft unerlässlich.
9. Ausschreibungs- und Förderverfahren müssen über die Ziele 2018 hinaus vor allem die Errichtung von Gigabit-Netzen unterstützen. Qualitativ leistungsfähigerer Netzausbau ist in Ausschreibungen entsprechend besser zu bewerten und – wo erforderlich – auch höher zu fördern.
10. Überbau durch weniger leistungsfähige Technologien ist beim geförderten Breitbandausbau grundsätzlich auszuschließen. Open Access-Lösungen und ein Whole Buy der Telekom sind für die Wirtschaftlichkeit von Ausbauprojekten häufig von großer Bedeutung und sollten daher unterstützt werden.

11. In Gewerbegebieten sind die qualitativen Anforderungen hoch und deshalb ein gigabit-fähiger Ausbau besonders wichtig. Auch Haushalte im HVt-Nahbereich können heute schon vergleichsweise günstig mit Glasfaser erschlossen werden. Hier sollte ein qualitativ höherwertiger Ausbau der Vorzug gegeben werden. Ein flächendeckender FTTC-Ausbau ist hier völlig unzureichend und verzögert an zentraler Stelle die erforderliche Migration, dies noch verstärkt durch die Forderung der Telekom nach einem neuen Ausbaumonopol.
12. Es ist sicherzustellen, dass die europäische Politik den besonderen Investitions- und Wettbewerbsbedingungen in Deutschland Rechnung trägt. Denn Dank des in Deutschland vergleichsweise sehr starken Investitionswettbewerbs sind es hier nachweislich überwiegend die alternativen Unternehmen, die den Breitbandausbau vorantreiben.
13. Daher ist es auch in Deutschland von zentraler Bedeutung für den weiteren Breitbandausbau, dass sowohl die politischen, wie auch die regulatorischen Rahmenbedingungen die Investitionsmöglichkeiten aller Investoren auch in Zukunft sicherstellen. Denn gerade der eigenwirtschaftliche Ausbau ländlicher Gebiete erfolgt hier in erster Linie durch die Wettbewerber der Telekom, ebenso wie die bisherige Erschließung mit FTTB/H-Anschlüssen.

4. Vectoring

a) Wie sind die Erfahrungen mit der Umsetzung der Vectoring I-Entscheidung der BNetzA vom August 2013? Funktioniert das Wettbewerbsprinzip „Windhundrennen“? Hat es sich bewährt, dass die Deutsche Telekom die Vectoring-Liste führt? Wie ist der Ausbaustand bei Vectoring am KVz? Wie sind die Erfahrungen mit dem Vorleistungsprodukt „hochwertiger Bitstromzugang“?

Vectoring-Liste / Zugang zu Informationen für Fördermittelgeber

Nach wie vor ist der VATM der Auffassung, dass Einrichtung und Betrieb der Vectoring-Liste bei der Bundesnetzagentur besser verortet gewesen wäre, als bei dem ehemaligen Staatsunternehmen. Insbesondere in den Tagen und Wochen vor der konkreten Einführung der Vectoring-Liste schilderten Mitgliedsunternehmen technische Probleme im Vorfeld.

Die Ausnahmen vom Anspruch auf Entbündelung stellen einen erheblichen Eingriff in das Regulierungsregime dar, dass der VATM von der Seiten der Wettbewerber mitträgt, um Vectoring zu ermöglichen. Ein Missbrauch des Vectoring-Potentials als Show-stopper für eine FTTH/B-Erschließung in und außerhalb von Fördergebieten ist dabei jedoch maßgeblich zu berücksichtigen und zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund erklärten sich die im VATM organisierten Unternehmen – anders als die Telekom – sehr schnell und einvernehmlich bereit, in einem ersten Schritt den kommunalen Fördermittelgebern weitreichende Informationen aus der Vectoring-Liste zur Verfügung zu stellen. Zutreffend führte die Beschlusskammer dazu aus, dass nun nach Öffnung der Vectoring-Liste erstmalig ein Register entstanden sei, welches geeignet ist, umfangreiche Informationen hinsichtlich der Erschließung und der Ertüchtigung von Kabelverzweigern mit Glasfaser bereitzustellen. Der Zugang zu diesen Informationen ermöglicht den Verantwortlichen auf Bundes- und Länderebene eine maßgebliche Erleichterung für weitere Maßnahmen zur Förderung des Breitbandausbaus – insbesondere der bislang unversorgten Gebiete, der sogenannten „weißen Flecken“.

In einem zweiten Schritt sollte auch den weiteren Wettbewerbern ein Zugang zu den Informationen der Vectoring-Liste ermöglicht werden. Eine Offenlegung der anonymisierten Informationen dient auch einem gesteigerten Wettbewerb der Unternehmen zur Erschließung einer größeren Anzahl an KVz und zahlt damit unmittelbar auf das Regulierungsziel eines beschleunigten Ausbaus von NGA-Netzen ein.

Leicht zu hebende, positive Effekte für einen effizienten Breitbandausbau in der Fläche ergeben sich für infrastrukturenbauende Unternehmen sowie für Kommunen und Länder bei einer möglichst detaillierten Veröffentlichung von bereits mit VDSL2-Vectoring Technik erschlossenen KVz sowie einer Veröffentlichung der bestehenden Ausbauplanung der Unternehmen bei der Erschließung. Eine transparente Informationspolitik baut Investitionshemmnisse ab und ermöglicht den Ländern und Kommunen eine effiziente und zielgerichtete und damit kostensparende Ausschreibung von Fördergebieten.

Hemmender Faktor für ausbauwillige Unternehmen sind mangelnde Planungssicherheit und unklare bzw. intransparente Informationen für eine Risikoanalyse. Ein Ausbau von TK-Infrastruktur in ländlicheren Gebieten erfordert aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten – insbesondere Tiefbaukosten – eine umfängliche Vorab-Analyse ob und ggf. wie sich eine Business Case mit oder ohne dem Einsatz von öffentlichen Fördergeldern realisieren lässt. In der Regel setzt ein belastbarer Business Case voraus, dass das Unternehmen als „First Mover“ mit einer angemessenen Anzahl an Endkunden für einen überschaubaren Zeitraum kalkulieren kann. Diese notwendigen und erforderlichen Vorab-Analysen sind jedoch sehr aufwändig und kostenintensiv.

Über die Vectoring-Liste besteht für Unternehmen und Kommunen ein Informationspool, ob im geplanten Ausbaugbiet schon Ausbauplanungen von Drittunternehmen bestehen. Diese Transparenz ermöglicht versunkene Kosten durch fehlallokierte Analysen zu vermeiden und erhöht dadurch gleichzeitig die Investitionsbereitschaft der Unternehmen in Regionen, in denen in nächster Zeit mit keiner Versorgung durch einen Konkurrenten zu rechnen sein dürfte. Auf kommunaler Ebene führen fehlallokierte Markterkundungsverfahren zu vermeidbaren Kostenbelastungen für den Steuerzahler.

Eine frühzeitige, aktuelle und transparente Informationspolitik ermöglicht den Kommunen in der Planungsphase den Zuschnitt von sachgerechten Ausschreibungsgebieten ohne – wie es derzeit Praxis ist – befürchten zu müssen, in einem nachgelagerten Interessensbekundungsverfahren mit kollidierenden Ausbauplanungen der Unternehmen konfrontiert zu werden. Insbesondere die Deutsche Telekom ist hier in der Presse in Kritik geraten.

Widerstand gegen eine – auch anonymisierte – Veröffentlichung der Ausbauplanung erfolgt zuvorderst durch die Telekom. Die in den verschiedenen Verbänden organisierten Wettbewerber sprechen sich grundsätzlich für eine Offenlegung in einem geschlossenen Benutzerkreis aus. Hintergrund für die Zurückhaltung des Incumbent mag sein, dass erst eine Offenlegung der Ausbauplanung einen chancengleichen Wettbewerb für alle Unternehmen ermöglicht. Nur die Telekom verfügt als ehemaliges Staatsunternehmen über das einzig flächendeckende Teilnehmeranschlussnetz in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Wettbewerber, der einen KVz mit VDSL2-Vectoring-Technik erschließen möchte und eine dementsprechende Ausbauplanung zur Vectoring-Liste anmeldet, muss zeitnah die KVz-Kollokation bei der Telekom bestellen. Auch ohne unmittelbare Einsicht in die Vectoring-Liste verfügt das ehemalige Staatsunternehmen damit über einen einseitigen Informations- und Wettbewerbsvorteil. Eine transparentere Ausgestaltung der Vectoring-Liste würde diese faktische Informationsasymmetrie zwar nicht vollständig aufheben, so aber doch deutlich reduzieren.

Neben der Diskussion um die Vectoring-Liste gibt es auch zahlreiche operative Umsetzungsprobleme. Dies liegt vor allem daran, dass das Vectoring-Regime die bestehenden TAL-Prozesse nicht berücksichtigt. Sowohl die BNetzA als auch die Unternehmen müssen daher zahlreiche so genannte Nachweisverfahren der Stufe 2 führen, um Rechtsklarheit zu erhalten. Diese Verfahren dauern zum Teil mehr als 6 Monate. Zudem versucht die BNetzA, in der Regulierföugung enthaltene Regelungslöcken durch - rechtlich fragwürdige - „ergänzende Vertragsauslegungen“ zu schließen. So wurde z.B. der Telekom das Recht eingeräumt, den Überbau mit VDSL auch nach Inkrafttreten der Vectoring-Liste noch durchzuführen, obwohl die Regulierungsverfügung eine solche Regelung nur für die Wettbewerber vorsieht.

Der Vectoring-Ausbau liegt mit gut 37.000 KVz Stand Juli 2015 insgesamt im Plan. Nach unserem Kenntnisstand hat die Telekom allerdings nicht, wie ursprünglich angekündigt, zunächst die Neuerschließungen durchgeführt, sondern zu einem sehr großen Teil bestehende VDSL-KVz mit Vectoring aufgerüstet.

b) Seit Februar 2015 liegt der BNetzA der sogenannte Vectoring II-Antrag der Deutschen Telekom vor. Danach beansprucht die Telekom im Nahbereich der Hauptverteiler die exklusive Nutzung der Vectoring-Technologie. Im Gegenzug sollen zusätzlich knapp 6 Mio. Endkunden mit Übertragungsraten von bis zu 100 Mbit/s versorgt werden, die bisher nur mit maximal 50 Mbit/s versorgbar sind. Bitte nennen Sie die wichtigsten Argumente für und gegen die Genehmigung des Antrags.

Die Wettbewerber müssen gemeinsam mit der Telekom einen Weg finden, wie auch – aber keinesfalls isoliert und vorrangig – der heutige Nahbereich der Hauptverteiler besser versorgt werden kann. Exklusivität und damit ein neues Monopol für die Telekom ist und bleibt indiskutabel. Die Telekom hat vor einem derart kritischen Antrag leider nicht den Versuch unternommen, einen Vorschlag auf Basis des Telekommunikationsgesetzes und der gerade erst von der Politik begrüßten Entscheidung zum ersten Vectoring-Verfahren gemeinsam mit dem Markt zu erarbeiten.

Der geplante Exklusivausbau verbessert in der Gesamtschau die Versorgung gerade einmal für gut ein Zehntel der behaupteten 6 Millionen Bürger. Er verhindert aber zukünftig Milliarden-Investitionen auch und gerade von Kommunen und macht bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen zunichte. Der Nutzen liegt allein auf Seiten der Telekom, der Schaden bei Bürgern, Kommunen und Wettbewerbsunternehmen. Die erste Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur ermöglichte gerade allen Marktbeteiligten den Ausbau, genauer die Ersterschließung eines unversorgten Gebietes – das jeweilige Unternehmen muss eben schnell sein. Der Schnellste wird durch die Vectoring-Liste geschützt.

Dennoch haben wir versucht, mit der Telekom in Gesprächen zu etwaigen Lösungsmöglichkeiten zu kommen. Diese Gespräche haben wir sehr offen und mit dem klaren Ziel geführt, eine Lösung zu finden, die allen Unternehmen weitere Investitionen in den Breitband- und speziell in den Glasfaserausbau ermöglicht.

Eine von uns zur Diskussion gestellte intelligente Verknüpfung der Außenbereiche mit den HVt-Nahbereichen sowie eine Einbeziehung der bestehenden Entscheidung zum ersten Vectoring-Verfahren wurde von der Telekom leider rundum abgelehnt, da man von einer isolierten Betrachtung des Nahbereichs nicht abrücken wollte. Nicht die Wettbewerbsunternehmen, sondern die Telekom zeigt sich kompromisslos. Solange die Telekom auf ihrem isoliert den Nahbereich betrachtenden Antrag beharrt und hier ein Exklusivrecht, also ein neues Monopol, bundesweit im lukrativsten Bereich verlangt, kann es keine Lösung geben.

Daher wollen wir Lösungsansätze mit den Kommunen, Investoren und der Telekom besprechen, die die wirklich unversorgten Kunden anschließt, die Investitionen und Fördermittel nicht vorrangig in die am besten und vor allem am leichtesten zu erschließenden Regionen in Deutschland lenkt und vor allem den späteren weiteren Ausbau mit Glasfaser bis zum Endkunden fördert statt ihn zu verhindern.

Gerade aus letzterem Grunde – dem langfristigen weiteren Glasfaserausbau – ist der Antrag unbedingt abzulehnen. Erst nach einer Ablehnung ist die Telekom offenbar bereit, an einer tragfähigen Marktlösung konstruktiv mit zu arbeiten.

Nachfolgend haben wir eine Zusammenstellung der wichtigsten Argumente gegen den Antrag der Telekom vorgenommen:

1. Das Ausbauversprechen der TD führt zu keiner signifikanten Verbesserung der Breitbandversorgung:

- Schon heute ist die Breitbandversorgung in den HVt-Nahbereichen (500m-Radius um Hauptverteiler) relativ gut. Unterversorgt sind hier schätzungsweise nur 5 % der etwa 6 Mio. Bürger.
- Ein Ausbau im HVt-Nahbereich kann – nachdem die technischen Restriktionen nun weggefallen sind – problemlos im Rahmen von Ausschreibungs- und ggf. Förderverfahren unter Anwendung der geltenden Regeln zum Vectoringausbau bis 2018 erfolgen.
- Um einen bestmöglichen weiteren Breitbandausbau zu befördern muss Folgendes beachtet werden: Für die ausbauenden Unternehmen bestehen unterschiedliche Treiber für den weiteren Ausbau: Treiber auf DTAG-Seite ist in aller erster Linie ho-

her Wettbewerbsdruck (wo vorhanden TV-BK, im ländlichen Bereich FTTC-Ausbau und drohender FTTB/H-Ausbau). Treiber auf Wettbewerberseite sind hohe Kosteneinsparungen für TAL-Miete und später drohender Kundenverlust bei „Überbau“ durch KVz-Erschließung seitens DTAG.

- Im ländlichen Bereich sind zukünftig die Migrationsanreize auf Seiten der Wettbewerber sehr groß, auf Seiten der DTAG gering und kaum noch vorhanden sobald kein regionaler Investitionswettbewerb mehr besteht. Diese Migrationsanreize würden durch ein Monopol der TD vollständig zunichte gemacht.

2. Eine monopolistische Erschließung des HVt-Nahbereichs mit Vectoring-technologie durch die DTAG verhindert den weiteren Breitbandausbau außerhalb der Nahbereiche und entwertet bereits getätigte Investitionen

- Der FTTC-/Vectoringausbau im HVt-Nahbereich ist deutlich weniger kostenintensiv, als die Anbindung weiter entfernter KVz.
- Die Schaffung eines Monopols im HVt-Nahbereich hätte nicht nur zur Folge, dass die Wettbewerber hier keine KVz mit Vectoringtechnologie erschließen können.
- Darüber hinaus würde auch jeder Businessplan für den weiteren KVz-Ausbau im ländlichen Bereich zunichte gemacht, da für dritte Investoren nicht mehr ein Mix aus günstiger und teurer zu erschließenden KVz vorhanden wäre, sondern nur noch kostenintensivere KVz.
- Weiterhin würden durch die Schaffung eines DTAG-Monopols im HVt-Nahbereich auch bereits getätigte Breitbandinvestitionen der Wettbewerbsunternehmen entwertet.

3. Zusätzliche Problematik für Flächenländer

- Aufgrund der häufig weiten Entfernungen zwischen HVt und KVz in Flächenländern wirkt sich hier eine Erschließung von KVz im HVt-Nahbereich ganz überwiegend zu Gunsten größerer Orte aus.
- Eine solche „Rosinenpickerei“ durch die DTAG, die zu einer zusätzlichen Verteuerung des Ausbaus weiter entfernter KVz führen würde, darf nicht zugelassen werden.

4. Ein DTAG-Monopol im HVt-Nahbereich behindert die spätere Migration zu Glasfaseranschlüssen bis zum Endkunden (FTTB/H)

- Im HVt-Nahbereich ist der Ausbau von FTTB/H im Vergleich zu anderen Regionen besonders günstig. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass hier eine Migration hin zur Glasfaser bis zum Kunden eher früher als später erfolgt.
- Diese Entwicklung würde durch ein Monopol für FTTC im HVt-Nahbereich nachhaltig verhindert, da der Anreiz der Wettbewerber zum weiteren FTTH/B-Ausbau, Einsparung der TAL-Miete und Absicherung der Kunden gegen fremden Überbau (z. B. der TD), auf Seiten der TD fehlt.

5. Eine zügige Lösung wie bei Vectoring I ist bei Vectoring II im Regulierungsverfahren auf Grundlage des Antrages der TD durch die BNetzA nicht möglich

- Eine Kompromisslösung hat die TD ausdrücklich im Verfahren abgelehnt und auf die Stellung eines Hilfsantrages verzichtet. Die zu treffenden Regelungen sind deutlich komplexer als bei Vectoring I.
- Sollten Wettbewerbsunternehmen von der Erschließung der KVz in den HVt-Nahbereichen ausgeschlossen sein, stehen milliardenschwere Ausgleichszahlungen zur Regelung an, die die TD an die Investoren auf Wettbewerberseite zu leisten hat. Die Antragstellerin muss in den Fällen, in denen bereits bis zum HVt (ggf. auch KVz) Glasfaserinvestitionen der Wettbewerber getätigt worden sind – betroffen sind etwa die Hälfte der HVt-Standorte – Ausgleichszahlungen für Sunk Invest etc. leisten, wenn durch den Vectoringausbau im Nahbereich eine weitere Nutzung verhindert wird. Anders als bei Vectoring I (Ziel Außenbereich) ist die Breitbanderschließung des Nahbereichs zu erheblichen Teilen bereits durch Wettbewerber mit VDSL und Bandbreiten bis zu 50 Mbit/s erfolgt.

6. Eine Exklusivlösung begegnet massiven beihilferechtlichen Bedenken

- Im Rahmen eines öffentlich rechtlichen Vertrages eine Exklusivität zu Gunsten der Telekom und zu Lasten anderer Marktteilnehmer zu vereinbaren, würde gegen das Grundgesetz verstoßen, das in Art. 87f GG ausdrücklich die Versorgung im Wettbewerb vorsieht. Ein solches Vorgehen würde aber auch gegen das Beihilferecht der EU verstoßen, die hierin eine verbotene staatliche Unterstützung (Beihilfe) sehen müsste. In diese Richtung weist auch die Entscheidung der EU-Kommission von vergangener Woche zur deutschen NGA-Rahmenregelung, die Vectoring von der Förderfähigkeit zunächst ausgenommen hat.

Aufgrund der aufgezeigten weitreichenden negativen Folgen gehen wir davon aus, dass der Vectoring II-Antrag der TD von der Bundesnetzagentur abgelehnt wird.

Wir hoffen mit dieser Stellungnahme einige hilfreiche Details aus Perspektive der Wettbewerbsunternehmen beisteuern zu können und bitten um wohlwollende Berücksichtigung bei der Erstellung des kommenden Sondergutachtens zum Telekommunikationssektor.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer

Rechtsanwalt / Leiter Recht und Regulierung

Anlagen:

- Studie, *Neumann*, Regionalisierung der Regulierung (WIK 2014)
- VATM-Fact Sheets