



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 116
Tulpenfeld 4
53105 Bonn

Per Email an: 116-postfach@bnetza.de

**Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur: Zuführungs-,
Terminierungs- und Transitleistungen im öffentlichen Festtelefonnetz
(Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG und Markt Nr. 10
der vorhergehenden Empfehlung 2003/311/EG)**

AZ: BK1-10/002

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Berlin, den

23.04.2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

die BNetzA hat unter der Mitteilung Nr. 223/12, Amtsblatt 5/2012 vom 14. März 2012, den Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich der Verbindungsleistungen im Festnetz auf der Vorleistungsebene veröffentlicht. Interessierte Parteien konnten innerhalb eines Monats zu diesem Entwurf Stellung nehmen. Die IEN bedankt sich an dieser Stelle noch einmal für die gewährte Fristverlängerung und nimmt nachfolgend die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

I. Allgemeine Anmerkungen

Es ist aus Sicht der IEN zunächst ausdrücklich zu begrüßen, dass die BNetzA zu dem Ergebnis gelangt, dass die Deutsche Telekom und die mit ihr verbundenen Unternehmen auf einem Großteil der untersuchten Märkte über beträchtliche Marktmacht verfügen und auf diesen kein wirksamer Wettbewerb herrscht.

Die IEN bedauert, dass es die BNetzA versäumt hat, im Rahmen des gegenständlichen Entwurfs auch die grundsätzlich unterschiedlichen Bedürfnisse von großen Unternehmenskunden und Behörden gegenüber Verbrauchern und kleinen und mittleren Unternehmen zu berücksichtigen, wie sie es im Rahmen anderer Marktanalysen, wie beispielsweise im

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt
Orange
Verizon

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRUNG

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

Rahmen der Untersuchung der Mietleistungsmärkte oder Märkte für Bitstromzugang bereits getan hat. Dort wurde ausdrücklich klargestellt, dass es eine besondere bundesweite Nachfrage von Unternehmenskunden und Bundes- sowie Landesbehörden nach qualitativ hochwertigen Telekommunikationsdiensten gibt, welche auch Auswirkungen auf die Vorleistungsmärkte hat. Auch im Rahmen der vorliegend untersuchten Märkte wäre es aus Sicht der IEN angebracht gewesen, auf mögliche Unterschiede und bestehende Beschränkungen einzugehen.

Grundsätzlich stimmt die IEN mit der BNetzA dahingehend überein, dass das herangezogene Konzept „ein Netz – ein Markt“ ein sinnvolles Tool im Rahmen der Marktuntersuchungen darstellt. Wesentliche Voraussetzung dafür ist jedoch, dass dieses diskriminierungsfrei auf alle Netzbetreiber angewendet wird. Keinesfalls darf dieses auf eine unverhältnismäßige Gleichbehandlung aller alternativen Teilnehmernetzbetreiber hinauslaufen.

Schließlich möchte die IEN darauf hinweisen, dass sie die Bewertung von Terminierungsleistungen auf der Grundlage der IP-Technologie nicht so zuversichtlich wie die BNetzA prognostiziert. Nach Auffassung der IEN steht hier vielmehr eine de-facto Remonopolisierung zu befürchten.

II. Im Einzelnen

1. Zur Regulierung der telefondienstespezifischen Übergabe

Die IEN möchte einleitend klarstellen, dass sie die Berücksichtigung von der telefondienstespezifischen Übergabe von IP-Verkehren im Rahmen dieses Verfahrens neben der Übergabe von PSTN-Verkehren begrüßt. Allerdings vertritt die IEN die Auffassung, dass an dieser Stelle ein stärkeres Eingreifen der BNetzA erforderlich wäre. Die Zurückhaltung der BNetzA in diesem Zusammenhang lässt befürchten, dass die Telekom einseitig ihre Vorstellungen von NGN-Zusammenschaltungen im Markt durchsetzen wird.

Besonders zum Tragen kommt dies hinsichtlich der technologiekonformen oder teilnehmertechnologieneutralen Übergabe von Sprachverkehren, wie sie auf den Seiten 21 ff. der Mitteilung dargestellt werden. Hieraus ergibt sich eindeutig, dass sich bereits Zusammenschaltungen auf NGN-Basis in Formen der teilnehmertechnologieneutralen Übergabe durch alternative Netzbetreiber in Grundzügen etabliert haben. Diese Erkenntnis einer selbständigen Weiterentwicklung der Märkte für die Übergabe von PSTN-Verkehren sollte jedoch dazu führen, dass entsprechend auch die telefondienstespezifische Übergabe von IP-Verkehren gefördert wird. Andernfalls wird es nach Auffassung der IEN zu einem signifikanten Rückgang der Transitverkehre kommen.

2. Zur Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG)

Die IEN begrüßt zunächst ausdrücklich die Auffassung der BNetzA, dass es sich bei den Märkten für Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten um bundesweite Märkte handelt. Diese Betrachtung spiegelt die tatsächlichen Marktgegebenheiten eindeutig wieder. Auch steht dieser Ansicht nicht entgegen, dass einzelne Netzbetreiber nur über regionale Angebote verfügen. Aufgrund des zugrundgelegten Konzepts „ein Netz – ein Markt“ spielt die Reichweite des Angebots nicht die entscheidende Rolle, denn es ist bei dieser Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass alternative Angebote für die jeweilige Leistung existieren.

a. Zur Berücksichtigung der Technologieneutralität

Die IEN stimmt mit der BNetzA vollständig in der Auffassung überein, die telefondienstespezifische Übergabe von IP-Verkehren dem Markt für Anrufzustellung in einzelnen öffentliche Telefonnetze an festen Standorten zuzuordnen. An dieser Stelle wird zudem dem Grundsatz der Technologieneutralität Rechnung getragen, da es keinen Unterschied macht, auf Grundlage welcher Technologie die Terminierungsleistung erbracht wird.

Ebenso begrüßt die IEN die Auffassung der BNetzA hinsichtlich der Notwendigkeit der Differenzierung bei der diensteneutralen Übergabe von IP-Verkehren.

Schließlich stimmt die IEN der BNetzA auch dahingehend zu, dass die Leistung unabhängig von der Technologie des tatsächlich verwendeten Telefonanschlusses zu definieren ist. Es ist insbesondere zutreffend, auf die Substituierbarkeit - unabhängig von der eingesetzten Technologie abzustellen.

b. Zu dem Konzept „ein Netz – ein Markt“

Wie einleitend bereits festgestellt, ist das Konzept „ein Netz – ein Markt“ aus Sicht der IEN im Grundsatz nicht zu beanstanden, sofern es diskriminierungsfrei auf alle Netzbetreiber angewendet wird. Eine unverhältnismäßige Gleichbehandlung aller alternativen Teilnehmernetzbetreiber darf sich daraus jedoch nicht ergeben. Vielmehr sollte jeglichem Marktversagen durch sich aus der Einzelfallprüfung ergebenden, verhältnismäßigen Abhilfemaßnahmen begegnet werden.

Die IEN fordert die BNetzA an dieser Stelle nachdrücklich dazu auf, Regulierungsentscheidungen stets unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Marktpositionen sowie hinsichtlich der verschiedenen Marktanteile auf dem Markt für Terminierungsleistungen zu treffen. Schließlich gilt es, bei mehreren in Erwägung zu ziehenden regulatorischen Maßnahmen auch deren Gesamt- und Wechselwirkung in

Bezug auf das konkret und individuell betroffene Unternehmen zu berücksichtigen.

Die einzelnen Abhilfemaßnahmen, die der Telekom oder den alternativen Netzbetreibern aufzuerlegen sein könnten, müssen stets davon abhängig sein, wie groß das jeweils zu regulierende Netz tatsächlich ist und ob tatsächlich eine Gefahr für den Wettbewerb von diesem Netz ausgeht. Ebenfalls in die Verhältnismäßigkeitsprüfung sollte einfließen, welche zusätzlichen Belastungen für einen Betreiber von den in Betracht zu ziehenden Abhilfemaßnahmen ausgehen und die Frage, ob weniger belastende aber gleich effektive Maßnahmen existieren, die möglicherweise bereits im TKG angelegt sind und nicht noch zusätzlich auferlegt werden müssen.

3. Zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Empfehlung 2007/879/EG)

Zunächst gelten die obigen Ausführungen unter Ziffer II.2.b. zum Konzept „ein Netz – ein Markt“ auch an dieser Stelle entsprechend.

Darüber hinaus möchte die IEN an dieser Stelle noch einmal klarstellen, dass, sofern ein jeweils separater Markt einer Betrachtung zugrunde gelegt wird, zumindest so lange eine beträchtliche und strukturell anhaltende Marktzutrittsschranke anzunehmen sind, wie (mindestens) zwei unterschiedliche Netze der Telekom existieren. Die IEN stimmt den Ausführungen der BNetzA dahingehend zu, dass alternative Netzbetreiber sowohl in PSTN- als auch in IP-Infrastruktur investieren. Die Investition in eine doppelte Infrastruktur stellt jedoch insbesondere für kleinere oder neu am Markt auftretende Unternehmen eine erhebliche Markteintrittsschranke dar. Andererseits ist eine Investition in doppelte Infrastrukturen nicht wirtschaftlich. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen deutlich, dass es der Telekom letztlich möglich ist, ohne ein Eingreifen der BNetzA den Investitionsbedarf der alternativen Anbieter zu steuern. Es hängt allein von ihr ab, wie lange Investitionen in neue und existierende PSTN-Zusammenschaltungen notwendig sein wird.

4. Zu den Transitleistungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 10 der Empfehlung 2003/311/EG)

Die IEN erachtet die Auffassung der BNetzA, die Mehrzahl der unter Markt Nr. 10 der vorhergehenden Empfehlung 2003/311/EG fallenden Transitmärkte vollständig aus der sektorspezifischen Regulierung des TKG zu entlassen und diese Märkte lediglich der Kontrolle des allgemeinen Kartellrechts zu unterstellen, als kritisch. Aus Sicht der IEN ergibt ein Blick auf die Marktgegebenheiten der Transitmärkte, dass eine solche weitgehende Rücknahme der Regulierung nicht angezeigt ist.

Dies begründet sich insbesondere auch damit, dass die Auswirkungen des von der Telekom angebotenen „Mustervertrags für die Bereitstellung von Zusammenschaltungsleistungen mit telefondienstespezifischer Übergabe

auf IP-Ebene“ derzeit noch nicht absehbar sind. Ohne eine vorausschauende Regulierung durch die BNetzA besteht hier aus Sicht der IEN die nicht unerhebliche Gefahr der Remonopolisierung.

Die IEN stimmt zudem nicht mit den Untersuchungsergebnissen der BNetzA überein, dass für den Transit plus Terminierung keine beträchtlichen anhaltenden Zugangshindernisse struktureller, rechtlicher oder regulatorischer Art vorliegen oder sich in Zukunft entwickeln werden.

Das gegenwärtige Terminierungsregime ist insbesondere geprägt durch den (durch die BNetzA genehmigten) Standardvertrag, so dass eine Begünstigung der Telekom auf den Transitmärkten immanent ist. Dieser Vertrag zwingt nämlich sämtliche Netzbetreiber, die eine Erreichbarkeit ihrer Teilnehmer aus dem Netz der Telekom gewährleisten möchten, eine direkte Zusammenschaltung mit dieser abzuschließen. Demgegenüber besteht keine umgekehrte Verpflichtung der Telekom, Verkehre auch im Transit über andere Netzbetreiber zu schicken.

Diese Marktgegebenheit führt zu einem erheblichen Vorteil der Telekom gegenüber allen anderen Anbietern von Transitleistungen, da sie den Netzbetreibern auf der Grundlage der existierenden Zusammenschaltungen für Terminierungsleistungen (Markt Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG) Transitleistungen anbieten kann. Die Terminierungsleistungen der Telekom können so gänzlich ohne den Aufbau zusätzlicher Zusammenschaltungen erbracht werden.

Vor diesem Hintergrund fordert die IEN nachdrücklich, dass die BNetzA an dieser Stelle künftig eingreift, da eine über das Monopol für die Terminierung in das eigene Netz hinausgehende Marktmacht der Telekom existiert. Diese kann ihre eigenen strategischen Interessen hinsichtlich einer Ausgestaltung der Zusammenschaltung gegen bereits etablierte Formen der Zusammenschaltung alternativer Netzbetreiber durchsetzen und noch vorhandene attraktive Transitangebote von Wettbewerbern vom Markt verdrängen.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', written in a cursive style.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN