



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

An die
Monopolkommission
Heilbachstr. 15

53123 Bonn

Per Email an: vorsitzender@monopolkommission.bund.de

Anhörung zur Vorbereitung des Sondergutachtens der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 Telekommunikationsgesetz zur Wettbewerbsentwicklung auf den Telekommunikationsmärkten 2013

Berlin, den

03.05.2013

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Zimmer,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Monopolkommission plant, anlässlich der Erstellung des Sondergutachtens gemäß § 121 Abs. 2 TKG zur Wettbewerbsentwicklung auf den Telekommunikationsmärkten 2013, am 22. Mai 2013 eine Anhörung mit den Marktteilnehmern und Verbänden abzuhalten. Daneben wurde die Möglichkeit eingeräumt, bis zum 03.05.2013 eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Obgleich die IEN ausdrücklich bedauert, im Gegensatz zur letzten Anhörung in diesem Jahr nicht an der Anhörung teilnehmen zu können, möchte sie nachfolgend der Einladung der Monopolkommission vom 05.04.2013 zur Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme gerne nachkommen. Dabei orientiert sich die IEN auch an den Themen des Fragenkatalogs der Monopolkommission, erlaubt sich jedoch, ihre Stellungnahme hinsichtlich der spezifischen Themen und Problemfelder für international agierende Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden anzupassen.

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt
Orange Business
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

I. Allgemeine Anmerkungen

Die aktuelle Wettbewerbssituation auf den Telekommunikationsmärkten ist aus Sicht der IEN als recht uneinheitlich zu bewerten. Während es bereits seit einigen Jahren ersichtlich ist, dass insbesondere bei Mobilfunk- und Festnetzanschlüssen im Privatkundensektor ein zunehmend funktionierender Wettbewerb herrscht, bestehen in anderen Bereichen immer noch Marktzutrittsbarrieren, die alternativen Wettbewerbern eine Marktetablierung mit neuen, innovativen Produkten nahezu unmöglich machen. Dies gilt insbesondere auf den Märkten für Vorleistungsprodukte und Telekommunikationsdienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden.

Auch über fünfzehn Jahre nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes gibt es angesichts der noch immer bestehenden, umfangreichen Marktzutrittsschranken im Bereich der Vorleistungsprodukte weiterhin einen Bedarf nach flexiblerer und effektiverer Regulierung. Der Umstand, dass im Privatkundenbereich größtenteils eine Stabilisierung des Wettbewerbs erfolgt ist, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Telekom Deutschland GmbH (Telekom) und die mit ihr verbundenen Unternehmen in anderen Bereichen noch immer ein strukturell oder rechtlich bedingtes Monopol innehaben.

Als treibende Kraft für Innovation, Investitionen und wirtschaftlichem Wachstum ist die vollumfängliche Förderung eines effektiven Infrastrukturwettbewerbs in sämtlichen Breitbandmärkten, insbesondere denen der Vorleistungsprodukte, somit auch weiterhin unabdingbar. Die erhebliche Bedeutung der elektronischen Kommunikationsdienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden für den Wirtschaftsstandort wurde jüngst

auch in einem Gutachten der renommierten WIK-Consult GmbH untersucht und bestätigt.¹

Seite 3 | 9
03.05.2013

Um zu gewährleisten, dass Deutschland eine Führungsrolle im Bereich elektronischer Kommunikation einnehmen kann, ist es daher zwingend erforderlich, dass intelligente und breitbandige Kommunikationsinfrastrukturen permanent ausgebaut und weiterentwickelt werden und der Regulierer den Wettbewerb sowohl auf bestehenden als auch auf sich neu entwickelnden Märkten nachhaltig und praxiswirksam sichert. Nur ein dauerhafter, funktionierender Infrastrukturwettbewerb zwischen Telekommunikationsnetzen, Kabelnetzen und Mobilnetzbetreibern vermag es gute Perspektiven für marktgetriebene Infrastrukturinnovationen und einen schnellen Ausbau der Fest- und Mobilnetze der nächsten Generation zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund sind der deutsche und der europäische Gesetzgeber nach wie vor gefragt, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um eine wirksame Zugangsregulierung im Bereich der Vorleistungsprodukte zu ermöglichen und somit den unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen zu begegnen. Der zuständige Regulierer muss stärker dafür Sorge tragen, dass die getroffenen Entscheidungen zeitnah umgesetzt und in der Praxis auch durchgesetzt werden.

Die IEN beobachtet gegenwärtig mit Sorge, dass sich auch in der aktuellen politischen Diskussion um die Zukunft der Breitbandinfrastruktur und in dem Zusammenhang mit der sektorspezifischen Regulierung viele Fragestellungen vermischen und der Blick für die unterschiedlichen Marktteilnehmer und Geschäftsmodelle, die auch eine erhebliche Auswirkung auf den Wirtschaftsstandort Deutschland haben, nicht immer den entsprechen-

¹ Studie von WIK-Consult: Business communications, economic growth and the competitive challenge, vom 16.01.2013, abrufbar unter:
<http://www.ectaportal.com/en/REPORTS/WIK-Studies/WIK-Report-Business-Communications-Jan-2013/>

den Fokus aufweist. Dies gilt insbesondere für grundsätzliche Fragen der Regulierung. Während der Abbau von Monopolen im Bereich der Endkundenmärkte daran denken lässt, dass die sektorspezifische Regulierung überflüssig wird, stellen sich mit dem Ziel des flächendeckenden Breitbandausbaus sowie den voranschreitenden technischen Gegebenheiten immer wieder regulatorische Aufgaben und Herausforderungen, die derzeit mit der tatsächlichen Nachfrage auf den Telekommunikationsmärkten nicht immer Schritt zu halten vermögen. Die IEN warnt ausdrücklich davor, sich lediglich auf aktuell aufgeworfene Themen zu konzentrieren und seit langem bestehende Problemfelder auf den Vorleistungsmärkten zu vernachlässigen. Da die Wettbewerbssituation in den verschiedenen Märkten stark variiert, andererseits jedoch unstreitig in den letzten Jahren auf vielen Märkten erhebliche Verbesserungen eingetroffen sind, ist die IEN der Auffassung, dass weiterhin an dem etablierten Marktanalyseverfahren festgehalten werden sollte, um jeweils im Einzelfall zu beurteilen, ob wirksamer Wettbewerb vorliegt oder nicht. Allein dieser Ausgangspunkt ist nach Ansicht der IEN relevant für die Frage, ob Regulierungsmaßnahmen erlassen werden müssen.

Der europäische Gesetzgeber ist in diesem Zusammenhang auch weiterhin gefordert, nationale Unterschiede in der Anwendung der Regulierungsverfügungen und damit verbundene Rechtsunsicherheiten für europaweit tätige Unternehmen zu beheben und damit weiterhin an der Schaffung eines level playing fields zu arbeiten. Vor diesem Hintergrund begrüßt die IEN ausdrücklich die aktuellen Erwägungen der EU Kommission, im Rahmen der Überarbeitung der Märkteempfehlung „Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors“ künftig den Bedürfnissen von großen Unternehmenskunden und Behörden stärkere Berücksichtigung zukommen zu lassen. Es fehlt derzeit an klar definierten Unternehmenskundenmärkten, welche den Zugang zu spezifischen Unternehmenskundenprodukten ermöglichen.

Für Unternehmen, die auf neue innovative Technologien setzen und noch nicht im Wettbewerb etabliert sind, stellen schließlich die langen Verfahrensdauern insbesondere deswegen einen Wettbewerbsnachteil dar, weil diese Unternehmen üblicherweise während des Genehmigungszeitraums noch keine Einnahmen aus anderen Dienstleistungen generieren, wie es bei Incumbents regelmäßig der Fall ist.

II. Regulierung der Telekommunikationsmärkte unter Berücksichtigung von TK-Dienstleistungen für Unternehmenskunden und Behörden

Wie bereits dargelegt, bemängelt die IEN, dass nach wie vor eine zu starke Fokussierung der Politik und des Regulierers auf Privatkundenmärkte stattfindet. Die IEN hat bereits seit langem gefordert, dass Marktanalyseverfahren vermehrt dem Bereich der Unternehmenskunden Beachtung schenken müssen, um zu vermeiden, dass das Wettbewerbsniveau in diesem Bereich immer stärker hinter dem Wettbewerbsniveau des Privatkundensektors zurückfällt. Zwar haben gerade die Marktanalysen diesbezüglich in den vergangenen Jahren eine Verbesserung erfahren, jedoch wird nach Auffassung der IEN noch zu wenig für die tatsächliche, effektive und zügige Durchsetzung der darauf basierenden Regulierungsverfügungen auf den jeweiligen Märkten getan.

Die letzten Sondergutachten der Monopolkommission kamen zu dem Ergebnis, dass der Wettbewerb auf den Verbindungsmärkten im Festnetzbereich zugenommen und sich verfestigt hat. Dies zeigt, dass die konsequente Anwendung der sektorspezifischen Regulierungsverfügungen grundsätzlich ein effektives Instrument zur Förderung nachhaltigen Wettbewerbs darstellt. Allerdings wurde ebenfalls festgestellt, dass entsprechende Erfolge dieser Art auf den Märkten für Vorleistungsprodukte noch nicht hinreichend realisiert seien. Eine wesentliche Verbesserung dieses Missstandes ist nach Auffassung der IEN auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersicht-

lich. Nachteile ergeben sich insoweit insbesondere für alternative Anbieter, die Unternehmenskunden bedienen, da ihre Kunden besondere und umfangreichere Produkthanforderungen stellen und auch meist grenzüberschreitend gefordert werden. Unternehmenskunden bedürfen stabiler, leistungsfähiger Anschlüsse, die die Nutzung neuartiger Technologien ermöglichen. Dabei steht für diese Kunden weniger der Kostenaspekt im Vordergrund als vielmehr das Bedürfnis nach überregional verfügbaren, hochwertigen Produkten. Um die Kompatibilität der internen Telekommunikationsanlagen an verschiedenen Standorten zu gewährleisten, kommt es darauf an, dass hochleistungsfähige Anschlüsse an verschiedenen Orten zu gleichen Konditionen bereitgestellt werden. Insbesondere für europaweit tätige Unternehmen ist es von großer Bedeutung, an sämtlichen nationalen Standorten insoweit über gleiche Bedingungen zu verfügen, um eine reibungslose Kommunikation zwischen ihren Standorten zu ermöglichen. Darüber hinaus ist es aus wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll, wenn Großkonzerne für jeden Standort gesonderte Telekommunikationsanlagen und Kommunikationswege entwickeln müssen.

Vor diesem Hintergrund ist es von unverzichtbarer Bedeutung für den Kommunikationsstandort Deutschland, eine umfassende und zeitnahe Migration der bestehenden PSTN Telekommunikationsnetze zu einem rein IP-basierten Netz der nächsten Generation (Next Generation Network/NGN) zu gewährleisten. In diesem Migrationsprozess muss ein fairer und chancengleicher Wettbewerb gewährleistet werden. Für den weiteren Netzausbau gilt allgemein, Investitionsanreize für den Wettbewerb zu setzen und Investitionspotenziale nicht dem Markt zu entziehen.

Auch ist ein diskriminierungsfreier Zugang zu wesentlichen Leistungen (Vorprodukten) marktdominierender Unternehmen weiterhin unverzichtbar. Zwar sind nach dem Grundsatz geringstmöglicher Regulierungsintensität wettbewerbskonforme Vereinbarungen grundsätzlich vorzuziehen, allerdings muss im Fall des Scheiterns einer Einigung der Regulierer auch weiterhin die Möglichkeit haben, zur Sicherung des Wettbewerbs Unterneh-

men mit beträchtlicher Marktmacht zu verpflichten, Wettbewerbern entsprechend technologie neutrale, nachfragegerechte Vorleistungsprodukte für das Angebot eigener (Endkunden-)Produkte anzubieten und die erforderlichen Qualitätsparameter festzulegen. Diese Notwendigkeit wird aktuell gerade am Beispiel des Versuchs der gemeinsamen Erarbeitung von Mindeststandards für ein Layer 2 Bitstromzugangsprodukt für Unternehmenskunden unter breiter Branchenbeteiligung im Rahmen einer Arbeitsgruppe des NGA-Forums deutlich. Denn, obgleich sich die Branche diesbezüglich auf einige Kompromisslösungen einigen konnte, ist derzeit nicht absehbar, ob überhaupt und wann ein entsprechend marktaugliches Produkt von der Telekom angeboten werden wird.

Teure Mietleitungen stellen somit auch heute noch das einzig verfügbare und regulierte Anschlussprodukt für Geschäftskunden dar, während neue, kostengünstigere und effizientere Vorleistungsprodukte wie Ethernet zwar mittlerweile ersten Eingang in Regulierungsentscheidungen erhalten haben, diese jedoch noch weit davon entfernt sind, sich entsprechend marktauglich in Angeboten wiederzufinden.

Dies kann gleichzeitig als Beispiel dafür dienen, dass die Regulierungsmaßnahmen infolge ungenauer Standardangebote erst mit erheblicher Verzögerung tatsächlich auf den Märkten ankommen. Langwierige Missbrauchsverfahren hinsichtlich Zugangsspezifikationen oder Entgelten führen zu andauernden Rechts- und Planungsunsicherheiten auf den Märkten.

Die IEN fordert daher neben einer stärkeren Fokussierung auf Unternehmenskunden die zeitnahe Einführung eines bundesweit verfügbaren Layer 2-Qualitätsbitstromzugangs und nativen Ethernetmietleitungen (Vorleistungsprodukte), welche hinsichtlich der Kosten und des Leistungsumfangs den Ansprüchen der Unternehmenskunden entsprechen.

Zudem ermuntert die IEN die BNetzA, bei der Überprüfung der Standardangebote ihr Augenmerk stärker auf die tatsächliche praktische Durchsetzbarkeit der Angebote zu richten.

Im Hinblick auf die aktuellen Fragestellungen im Bereich der mobilen Kommunikation gilt aus Sicht der IEN ebenfalls, dass eine effiziente Regulierung ein wettbewerbliches Umfeld gewährleisten muss, das gleichermaßen geeignet ist, flächendeckend für leistungsfähige Infrastrukturen und eine diskriminierungsfreie Zusammenschaltung zu sorgen und Marktzutrittschürden zu beseitigen. Zudem müssen die vielfältigen, innovativen Produkteinführungen zugunsten aller Marktbeteiligten ermöglicht werden.

Um die Entwicklung mobiler Breitbanddienste zu fördern, müssen sowohl die Politik als auch der Regulierer eine konsolidierte, nachhaltige und diskriminierungsfreie Frequenzstrategie verfolgen, die eine Planungs- und Investitionssicherheit für den Ausbau hochbitratiger Netze und die Erbringung entsprechender breitbandiger Dienstleistungen ermöglicht. Die IEN begrüßt in diesem Zusammenhang den Ansatz des Regulierers, im Dialog mit den Marktbeteiligten frühzeitig vor Auslaufen der heute für GSM genutzten Lizenzen im Jahr 2016 eine langfristige Strategie für die zukünftige Frequenznutzung im Mobilfunk zu entwickeln. Diese Diskussion muss offen und transparent unter Berücksichtigung der Argumente sämtlicher Nachfrager und der getroffenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts geführt werden. In diesem Zusammenhang gilt schließlich, dass Deutschland zur Behauptung seiner Rolle als führender Innovations- und Wirtschaftsstandort möglichst frühzeitig eine planungssichere Nutzung der Digitalen Dividende 2 durch mobile Breitbanddienste ermöglichen muss.

Für weitere Rückfragen und Informationen stehen die Unterzeichnerin sowie die Vertreter der IEN-Mitgliedsunternehmen jederzeit gern zur Verfügung. Diese Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Nanda', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Malini Nanda, Rechtsanwältin

Geschäftsführerin der IEN

Seite 9 | 9
03.05.2013