

1. Stellungnahme der BT (Germany) GmbH & Co. oHG vom 19.05.2006

Am 26. April 2006 hat die Bundesnetzagentur in ihrem Amtsblatt Nr. 8/2006 als Mitteilung Nr. 118/2006 den Entwurf einer Regulierungsverfügung gegenüber der Deutschen Telekom AG (**DTAG**) wegen der Auferlegung von Verpflichtungen nach dem 2. Teil des TKG auf dem Markt Nr. 12 „Breitbandzugang für Großkunden“ der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission (Bitstrom-Zugang) veröffentlicht, der die beabsichtigten Maßnahmen auf dem Markt für IP-Bitstromzugang betrifft (**Entwurf**).

Die Regulierungsbehörde kommt im Wesentlichen zu dem Ergebnis, daß die DTAG als Betroffene über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für IP-Bitstromzugang mit Übergabe auf IP-Ebene (layer 3) verfüge und deshalb die Auferlegung der folgenden Verpflichtungen angezeigt sei: (i) Zugangsverpflichtung gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 TKG; (ii) Kollokationsverpflichtung gemäß § 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG; (iii) Diskriminierungsverbot gemäß § 19 TKG; (iv) Ex - ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung gemäß §§ 30 Abs. 1, 31 TKG; sowie (v) die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebot nach § 23 Abs. 1 TKG innerhalb von 3 Monaten.

Die BT (Germany) GmbH & Co. oHG (**BT**) erlaubt sich hiermit, in offener Frist zu dem Entwurf Stellung zu nehmen. Im Ergebnis begrüßt BT im das Ergebnis des Entwurfs der Regulierungsverfügung, würde aber anregen, entgegen den Ausführungen der BNetzA die auferlegten Verpflichtungen durch die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 TKG zu ergänzen.

Des weiteren möchte BT in diesem Zusammenhang nochmals auf die Stellungnahme von BT vom 21. April 2006 zu dem Entwurf einer Regulierungsverfügung zu ATM–Bitstrom (**BT-Stellungnahme zu ATM-Bitstromzugang**) verweisen. Nach Ansicht von BT finden die gleichen Argumente, die hier gemäß den Ausführungen Ansicht der BNetzA zwingend für die Auferlegung der oben genannten Verpflichtungen sprechen, in gleichem Maße auch auf ATM - Bitstrom Anwendung. Damit ist es für BT weiterhin nicht nachvollziehbar, weshalb in Bezug auf ATM Bitstrom keine gleichgelagerten Verpflichtungen und insbesondere keine Zugangsverpflichtung auferlegt werden sollen.

A. Zum Sachverhalt

Am 29.09.2005 erließ die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur eine Marktanalyseentscheidung, wonach die Betroffene auf dem Markt für Bitstrom-Zugang mit Übergabe auf der IP-Ebene (layer 3) an verschiedenen Übergabepunkten in der Netzhierarchie einschließlich HFC-Breitbandzugang mit Übergabe auf IP Ebene über beträchtliche Marktmacht verfüge.

Die Entscheidung wurde am 11.10.2005 bei der EU-Kommission unter dem Zeichen DE/2005/0262 notifiziert; das Konsultationsverfahren wurde mit der Änderung der Marktanalyse und Rücknahme der ernstlichen Zweifel der Kommission am 23.12.2005 abgeschlossen.

In ihrer Mitteilung Nr. 118/2006 veröffentlichte die Bundesnetzagentur den Entwurf einer Regulierungsverfügung wegen der Auferlegung von Verpflichtungen nach dem zweiten Teil des TKG auf dem Markt Nr. 12 „Breitbandzugang für Großkunden“ der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission (Bitstrom-Zugang), genauer: dem von der Präsidentenkammer identifizierten Teilmarkt betreffend den Bitstrom-Zugang mit Übergabe auf der IP-Ebene (layer 3) an verschiedenen Übergabepunkten in der Netzhierarchie einschließlich HFC-Breitbandzugang mit Übergabe auf IP-Ebene.

Nach diesem Entwurf plant die Bundesnetzagentur, der Betroffenen die folgenden Verpflichtungen aufzuerlegen: (i) Zugangsverpflichtung gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 TKG; (ii) Kollokationsverpflichtung gemäß § 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG; (iii) Diskriminierungsverbot gemäß § 19 TKG; (iv) Ex - ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung gemäß §§ 30 Abs. 1, 31 TKG; sowie die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebot nach § 23 Abs. 1 TKG innerhalb von 3 Monaten.

Eine Transparenzverpflichtung nach § 20 TKG sowie eine Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 TKG sollen der Betroffenen nach dem Konsultationsentwurf dagegen nicht auferlegt werden. Die Transparenzverpflichtung sei angesichts der Verpflichtung, ein Standardangebot zu veröffentlichen entbehrlich und die Auferlegung der Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung sei hier ebenfalls nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig.

B. Rechtliche Würdigung des Entwurfs

I. Zur Zugangsverpflichtung gemäß §§ 9 Abs. 2, 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG

Die BNetzA beabsichtigt, der Betroffenen die Verpflichtung aufzuerlegen, gemäß §§ 9 Abs. 2, 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG auf Nachfrage IP-Bitstromzugang dadurch zu gewähren, daß sie im Rahmen eines einheitlichen Produktes (i) den jeweiligen nachfragenden Unternehmen x-DSL-Anschlüsse überläßt und (ii) den Datenstrom über ihr Breitbandnetz zu den 73 PoPs des Internetzugangsnetzes transportiert.

BT begrüßt vollumfänglich die Tatsache, daß die BNetzA beabsichtigt, der Betroffenen die oben genannte Zugangsverpflichtung aufzuerlegen. BT stimmt insbesondere auch der BNetzA insoweit zu, daß die Zugangsverpflichtung geeignet und erforderlich ist, um die Entwicklung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte zu fördern und die Endkundeninteressen zu wahren, weil nur so die Wettbewerber der Betroffenen (a) Anschluß und Verbindung aus einer Hand anbieten können und (b) für sie ein ausreichend schneller Markteintritt möglich ist, da nicht auf die TAL bzw. den Ausbau bis zum Kunden zurückgegriffen werden muß, was wiederum der Nachhaltigkeit des Wettbewerbs zugute kommt.

Es ist auch zutreffend, daß dies im Sinne der Regulierungsziele gemäß § 2 Abs. 2 TKG ist. Die Verpflichtung dient des weiteren auch der langfristigen Sicherung des Wettbewerbs nach § 21 Abs. 1 Nr. 4 TKG, da Wettbewerber dadurch, daß sie nicht bis zum Endkunden ausbauen müssen, finanzielle Ressourcen für eigene Infrastrukturinvestitionen gewinnen. Die Verpflichtung ist auch erforderlich zur Bereitstellung europaweiter Dienste (§ 21 Abs. 1 Nr. 6 TKG), da sonst internationale Anbieter benachteiligt würden. Da IP-Bitstromzugangsprodukte sonst in Europa verfügbar sind, könnte die Betroffene im Gegensatz zu ihren Wettbewerbern in Deutschland nämlich ansonsten als einziges Unternehmen europaweit auf diesen beruhende Endkundenprodukte anbieten.

Auch hier möchte BT allerdings wieder darauf verweisen, daß die obigen erwähnten und die sonstigen - sehr validen - Argumente, die von der BNetzA auf den Seiten 8 – 14 des Entwurfes für die Auferlegung der Zugangsverpflichtung angeführt werden in gleichem Maße für die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung auf dem Markt für ATM-Bitstromzugang sprechen. Wir möchten hier insbesondere auf unsere Ausführungen auf den Seiten 41 ff. der BT-Stellungnahme zu ATM-Bitstromzugang verweisen und nochmals betonen, daß diese insbesondere auch im Lichte des Angebots von P-BSA Geltung beanspruchen, da dieses eben kein Zugangsprodukt, sondern lediglich die Resaleversion eines Endkundenproduktes darstellt. Insoweit sind die Ausführungen der BNetzA auf Seite 12 dieses Entwurfes hier auch nicht korrekt, wie wir bereits ausführlich in der BT-Stellungnahme zu ATM-Bitstromzugang dargestellt haben. Die Einstellung, daß der reine Dienstewettbewerb auf der Basis eines Resaleproduktes nicht ausreichend zur Förderung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes ist, wird von der BNetzA ausweislich der Ausführungen auf Seite 9 des Entwurfes sogar offensichtlich geteilt.

BT möchte des weiteren auch darauf hinweisen, daß die Festlegung der Zugangsverpflichtung auf genau 73 Übergabepunkte inkonsistent mit sonstigen Entscheidungen bzgl. anderer Märkte ist. So wird im Zusammenhang mit Sprachtelefonie die unterste Netzebene im EBC – Modell mit 474 Zusammenschaltungspunkten festgelegt, bei ATM Bitstrom sind es 50 Übergabepunkte und in Bezug auf IP – basierte Netzwerke der nächsten Generation (sogenannte NGNs) wird eine Zahl von 100 diskutiert. BT spricht sich in diesem Bereich für eine größere Flexibilität aus, da es den Nachfragern freigestellt werden sollte, an wie vielen Punkten sie sich zusammenschließen möchten, ohne finanzielle Nachteile zu erteilen. Hilfsweise würden wir anregen, die Anzahl der erforderlichen Übergabepunkte auf ca. 32 festzulegen, da dies nach Ansicht von BT in der Realität der Netzstruktur der DTAG eher entspricht.

Der Vollständigkeit halber würde BT des weiteren anregen, klarzustellen, daß sich die Zugangsverpflichtung auch auf SDSL erstreckt. Dies geht aus dem Entwurf selbst nämlich nicht explizit hervor, da in ihm nur die verschiedenen ADSL Varianten und VDSL erwähnt werden. Indirekt ergibt sich dies zwar im Zusammenhang mit dem Notifizierungsentwurf der Marktanalyseentscheidung vom 28.09.2005, der auf Seite 89, Teil I sub I.8 ausdrücklich erwähnt:

"Hiermit wird festgestellt, daß die DTAG auf einem flächendeckenden Markt für IP-Bitstrom-Zugang das UBM ist. Es hat sich gezeigt, daß ein Bedarf für IP-Bitstromprodukte besteht, die symmetrische, asymmetrisch gebündelte oder naked-DSL-Anschlüsse ermöglichen; deshalb umfaßt der Markt in sachlicher Hinsicht Bitstromzugang mit IP-Übergabe basierend auf der kompletten hochbitratigen virtuellen TAL (mit symmetrischer oder asymmetrischer Anschlußmöglichkeit)."

Aus Gründen der isolierten Verständlichkeit der Regulierungsverfügung würden wir aber empfehlen, dies explizit auch im Entwurf zu erwähnen.

II. Zur Kollokationsverpflichtung gemäß §§ 9 Abs. 2, 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG

Die BNetzA beabsichtigt, der Betroffenen die Verpflichtung aufzuerlegen, gemäß §§ 9 Abs. 2, 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG zum Zwecke des Zugangs Kollokation sowie im Rahmen dessen, Nachfragern jederzeit Zutritt zu den relevanten Einrichtungen zu gewähren.

BT begrüßt dies vollumfänglich.

III. Zur Gleichbehandlungsverpflichtung gemäß §§ 9 Abs. 2, 19 TKG

Die BNetzA beabsichtigt weiter, der Betroffenen die Verpflichtung aufzuerlegen, daß gemäß §§ 9 Abs. 2, 19 TKG Vereinbarungen über Zugänge auf diesem Markt auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sind, einen gleichwertigen Zugang gewähren und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen müssen.

BT begrüßt dies vollumfänglich.

IV. Zur Ex – ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung nach §§ 9 Abs. 2, 30 Abs. 1 S. 1, 31 TKG

Die BNetzA hat weiterhin festgestellt, daß die Entgelte, die die Betroffene für die Gewährung des Zugangs zum IP-Bitstromzugang erhebt, der Genehmigungspflicht nach § 31 TKG unterliegen, insbesondere da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 30 Abs. 1 S. 2 TKG nicht kumulativ vorliegen.

Entgegen der Ansicht der BNetzA hält BT die „Vorstrukturierung“ der Entscheidung über die Auferlegung von Verpflichtungen zur Preiskontrolle insbesondere im Lichte der laufenden Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland für nicht europarechtskonform. Allerdings ist dies nach Ansicht von BT hier nicht relevant, da man auch bei einer Anwendung des pflichtgemäßen nicht gebundenen, bzw. „vorstrukturierten“ Ermessens zu einer Auferlegung einer Ex-ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung kommen würde. BT begrüßt daher im Ergebnis die Auferlegung der Ex-ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung durch die BNetzA vollumfänglich.

Der Vollständigkeit halber möchten wir noch darauf hinweisen, daß in dem ersten Satz auf Seite 17 des Entwurfes hier nach „Vertragsverletzungsverfahren“ ein oder mehrere Wörter zu fehlen scheinen.

V. Veröffentlichung Standardangebot nach §§ 9 Abs. 2, 23 Abs. 1 TKG

Die BNetzA hat der Betroffenen weiterhin die Verpflichtung auferlegt, nach §§ 9 Abs. 2, 23 Abs. 1 TKG innerhalb von drei Monaten ein Standardangebot zu veröffentlichen. Die BNetzA hat allerdings keine Vorgaben zu den Bestandteilen des Standardangebotes gemacht, sondern lediglich festgestellt, daß sie davon ausgehe, daß dieses so umfassend sein werde, daß es von Nachfragern ohne weitere Verhandlungen angenommen werden könne.

BT begrüßt grundsätzlich die Auferlegung dieser Verpflichtung. Allerdings würde BT anregen, diese doch noch weiter zu detaillieren und zu konkretisieren, da es sich in der Vergangenheit gezeigt hat, daß zwischen der Betroffenen und den Nachfragern doch so erheblich divergierende Vorstellungen bestehen, daß die tatsächliche endgültige Einigung über das Standardangebot sich über Monate hinweg hinzieht. Dies könnte nach Einschätzung von BT aber dadurch vermieden werden, daß man bereits in der Regulierungsverfügung detailliertere Angaben über den Mindestinhalt des Standardangebotes macht.

VI. Absehen von der Auferlegung einer Transparenzverpflichtung gemäß §§ 9 Abs. 2, 20 TKG

Die BNetzA hat hier von der Auferlegung einer Transparenzverpflichtung nach §§ 9 Abs. 2, 20 TKG mit der Begründung abgesehen, daß diese hier nicht erforderlich sei, da der Betroffenen die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes auferlegt worden sei. Durch dieses sei gewährleistet, daß Nachfrager sämtliche für den Zugang erforderlichen Informationen erhalten.

Im Ergebnis geht die BNetzA hier folglich von einer grundsätzlichen Subsidiarität der Auferlegung einer Transparenzverpflichtung gegenüber dem Standardangebot aus.

Grundsätzlich läßt sich dagegen jedoch einführen, daß sich diese Subsidiarität zwar in der Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung in ähnlicher Form findet (siehe BT-Drs. 15/2316, S. 66), wobei hier ausdrücklich nur im Konjunktiv „müßte“ von „umfassenden“ Standardangeboten die Rede ist. Insoweit ist allein dies schon nicht ausreichend, um hier einen allgemeingültigen Subsidiaritätsgrundsatz abzuleiten. Des weiteren läßt sich dieser sich aber so auch in keiner Weise den europarechtlichen Vorgaben in Art. 9 Abs. 1 und 3 der Zugangsrichtlinie entnehmen, was u. a. auch von der Monopolkommission in ihrem Sondergutachten zur Reform des Telekommunikationsgesetz so festgestellt wurde (siehe Monopolkommission, Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes (Sondergutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, S. 38), da Standardangebote typischerweise nur einen Teil der Informationen enthalten, die prinzipiell Gegenstand der Transparenzverpflichtung sein können.

Auch rein praktische Gründe sprechen nach Ansicht von BT hier für die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung. Einmal würde die Transparenzverpflichtung zeitlich sofort greifen, während die Betroffene drei Monate Zeit hat, ein Standardangebot zu veröffentlichen und sich der Prozeß erfahrungsgemäß in der Praxis noch weitere Monate hinzieht. Des weiteren fehlt dem Standardangebot auch die zeitlich dynamisch Komponente der Transparenzverpflichtung, da diese ja auch typischerweise die Verpflichtung einschließt, die Informationen bei Veränderungen des Status Quo zu berichtigen.

Des weiteren wurde die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes durch die BNetzA ja offensichtlich bewußt so unbestimmt und weit gefaßt, daß diese eben nicht in Bezug auf alle Details konkretisiert wurde und insbesondere auch nicht die Standorte des Zugangs und der Kollokation einschließt. Insoweit ist also auch nicht auszuschließen, daß die BNetzA bei Anwendung pflichtgemäßen Ermessens zu dem Ergebnis käme, daß der Umfang des Inhalts der Transparenzverpflichtung nicht identisch mit dem des Standardangebots wäre.

BT spricht sich daher dafür aus, der Betroffenen gesondert eine umfassend ausgestaltete Transparenzverpflichtung nach §§ 9 Abs. 2, 20 TKG aufzuerlegen.

VII. Absehen von der Auferlegung der Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach §§ 9 Abs. 2, 24 TKG

Die BNetzA hat von der Auferlegung einer Transparenzverpflichtung nach §§ 9 Abs. 2, 24 TKG mit der Begründung abgesehen, das dies hier nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig sei, da die Betroffene im Rahmen der Ex-ante Preiskontrolle sowieso Kostennachweise für die einzelne genehmigungspflichtige Leistung vorzulegen habe. Des weiteren sei die Gefahr einer Quersubventionierung dadurch ausgeschlossen, daß die im Rahmen des § 31 TKG zu genehmigenden Entgelte ja nur dann genehmigungspflichtig seien, wenn sie die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten.

BT vermag sich dieser Argumentation nicht anschließen. Sie zeugt von einem grundsätzlichen Mißverständnis in Bezug auf das Konzept der getrennten Rechnungsführung, die nach den Empfehlungen der ERG wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Kostenprüfung ist.

Vgl. zum empfohlenen Anwendungsspektrum nur Europäische Kommission, Empfehlung C (2005) on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications sowie ERG, Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications, veröffentlicht als Dokument ERG (05) 29.

Einmal werden Entgelte üblicherweise auch über den Zeitraum von einem Jahr hinaus genehmigt, während die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung sich auf die laufende Buchführung bezieht, die sich dann auch im jährlich zu erstellenden Jahresabschluß niederschlägt. Dadurch hätte die Betroffene also zumindest innerhalb des Genehmigungszeitraumes die Möglichkeit, unzulässige Quersubventionen und Diskriminierungen zu verschleiern. Des weiteren ist es ja möglich und auch in der Vergangenheit immer wieder vorgekommen, daß die Betroffene unzureichende Kostenunterlagen vorgelegt hat, so daß eben gerade keine Überprüfung der Entgelte anhand der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung in der Praxis erfolgen konnte, sondern auf eine Vergleichsmarktbetrachtung zurückgegriffen werden mußte. Diese kann aber nicht in jedem Fall ausschließen, daß die Betroffene innerhalb ihres Konzerns tatsächlich unzulässige Quersubventionen vornimmt, bzw. die Nachfrager gegenüber ihren eigenen Konzernunternehmen diskriminiert.

Zusätzlich spricht gerade das von der BNetzA aufgeführte Argument, daß die Betroffene Kostennachweise im Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens vorlegen muß gegen eine Unverhältnismäßigkeit der Auferlegung dieser Verpflichtung. Wenn die Betroffene die erforderlichen Daten ja sowieso schon für die Entgeltgenehmigung zusammentragen muß, wird sie dadurch ja auch nicht zusätzlich belastet, daß dies zusätzlich durch die Auferlegung einer unabhängigen Verpflichtung abgesichert wird.

VIII. Sonstiges

Nur der Vollständigkeit halber möchten wir darauf hinweisen, daß sich auf Seite 7 Ziffer 3 des Entwurfes im 2. Absatz ein Verweis auf ATM Bitstrom findet, der hier wohl versehentlich anstatt IP Bitstrom aufgenommen wurde.

Des weiteren würden wir in Bezug auf die Erstreckung des relevanten Marktes auf HFC Breitbandzugang mit Übergabe auf IP - Ebene (siehe Seiten 3 und 4 des Entwurfes, bzw. die zugrundeliegende Marktanalyse) eine Klarstellung empfehlen. Hier haben nämlich die Kommentare der Betroffenen gezeigt, daß die entsprechenden Ausführungen der Marktanalyse offensichtlich fälschlicherweise so verstanden wurden, daß die Betroffene auch in Bezug auf dieses Marktsegment konkret eine marktbeherrschende Stellung innehat. Dies könnte durch eine Klarstellung dergestalt vermieden werden, daß dies hiermit nicht gemeint ist, sondern – zumindest ist das das Verständnis von BT – lediglich, daß der HFC-Breitbandzugang keinen eigenständigen Markt darstellt. Der Kommentar der Betroffenen, daß dieser von der Betroffenen gar nicht genutzt werde, von ihr also auch nicht verlangt werden könne, daß sie Dritten hierzu Zugang anbietet (siehe Seite 4 des Entwurfes) zeigt nämlich, daß hier immer noch Mißverständnisse bestehen.

2. Stellungnahme der QS Communication Service AG vom 24.05.2006

Die BNetzA hat am 26. April 2006 ihren Entwurf für eine Regulierungsverfügung Bitstromzugang mit IP-Schnittstelle veröffentlicht. Im Anschluss an die von uns bereits im Rahmen der mündlichen Anhörung vom 10. Mai 2006 geäußerten Änderungsnotwendigkeiten möchten wir zu den folgenden Punkten Stellung beziehen.

A. Allgemeines

Die QSC AG unterstützt eine umfassende Verpflichtung zum Zugang zu IP-Bitstrom, insofern wenn diese eben auch den Zugang zu VDSL-basiertem Bitstrom mit einschließt. Nach unserer Auffassung und im Gegensatz zur Auffassung der Verpflichteten sind VDSL-basierte Zugänge auch bereits im Rahmen der durchgeführten Marktanalyse berücksichtigt. Hinsichtlich ADSL2+ wird die Verpflichtete zudem in naher Zukunft Vorleistungs- und sicherlich auch Endkundenangebote aktiv vermarkten.

Hinsichtlich VDSL haben die Wettbewerber im Gegensatz zu ADSL und anderen DSL-Varianten vom HVt nur sehr eingeschränkten und noch kostspieligeren Zugang zur notwendigen Infrastruktur der Verpflichteten. Wenn auch der Zugang zum HVt sowohl in prozesstechnischer Sicht wie auch unter Kostenbetrachtungen noch viel Verbesserungspotential bietet, so ist dies für eine kostenseitig mit der Verpflichteten vergleichbare Erschließung der Kabelverzweiger nicht gegeben. Eine Verpflichtung zur Bereitstellung eines Bitstromproduktes ist unter diesen Voraussetzungen nachgerade zwingend, während sie für die wesentlich leichter replizierbaren und auch in vielen Regionen schon replizierten ADSL-Angebote nur teilweise zwingend erscheint.

Nach unserer Auffassung wird aus dem Entwurf nicht klar, ob IP-Bitstrom auf Basis von SDSL nun im Rahmen dieses Entwurfes verfügt wird oder nicht. Die technischen Beschreibungen zum Sachverhalt (S.3f) sind auf asymmetrische DSL-Verfahren inkl. Nutzung eines Splitters ausgelegt. Für SDSL wie auch für das sog. „Naked DSL“ ohne die Verpflichtung zur Abnahme eines Telefonanschlusses bei der

Verpflichteten ist die Konfiguration jedoch nicht zutreffend. Andererseits ist die Verpflichtung unter 1.1.1 dann wiederum offen gehalten und würde die oben geschilderten Varianten umfassen.

B. Einzelne Anmerkungen

I. Ziffer 1.1.1

Für die zukünftige Auslegung der Regulierungsverfügung ist es nach unserer Auffassung förderlich, wenn die ohnehin schon bekannten und gewünschten xDSL-Verfahren beispielhaft aufgeführt würden. Eine Auslegung anhand der nur ADSL darstellenden Sachverhaltsbeschreibung wäre damit nicht mehr notwendig.

II. Ziffer 1.1.2

Als Konsequenz aus der im Entwurf angelegten Offenheit bzgl. der verschiedenen xDSL-Verfahren sollte hier die Anzahl der PoP offener gestaltet werden. Eine höhere Anzahl der PoP ist z.B. bei VDSL-basiertem Bitstrom zu bevorzugen, da hierbei größere Datenmengen anfallen. Eine Möglichkeit wäre hierbei z.B. eine Abnahme an den HVt oder an einem anderen lokalen Punkt, an dem die Verbindungsstrecken der Kabelverzweiger zusammen treffen.

III. Ziffer 1.3

Wie bereits anlässlich anderer Entwürfe zu Regulierungsverfügungen bei Zugangsleistungen ist die QSC AG der Auffassung, dass hier die Auferlegung einer getrennten Rechnungsführung gemäß § 24 TKG erforderlich und verhältnismäßig ist. Nach Auffassung der QSC AG wird die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nicht durch die Vorlagepflicht von Kostennachweisen nach § 33 Abs. 2 TKG abgedeckt. Die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung ist wesentlich weitgehendender als die Beschränkung nach § 33 TKG auf Entgeltgenehmigungsverfahren. Auch für eine effektive Missbrauchsaufsicht sind Informationen über die Kostenträger und die Gemeinkostenverteilung sowie die internen Verrechnungspreise des marktmächtigen Unternehmens unverzichtbar. § 24 TKG gibt der Beschlusskammer hierfür die Mittel in die Hand. Die Kenntnis über interne Verrechnungspreise im Breitbandvorleistungsbereich wird mit Sicherheit für die aller Voraussicht nach als Missbrauchsaufsicht ausgestaltete Endkundenregulierung sowie für die gerade im Breitbandbereich zu beachtende Dumpingprüfung benötigt, da die Missbräuchlichkeit entsprechender Entgelte wesentlich von den Vorleistungen abhängt.

IV. Ziffer 2 Genehmigungspflicht der Entgelte

Gemäß Ziffer 2 sollen die Entgelte für die Zugangsleistungen der Genehmigung nach § 31 TKG unterliegen. Die gesetzlichen Vorgaben lassen der Beschlusskammer hier wenig Spielraum, obwohl dieser – zumindest für den Anschlussteil bei ADSL- und SDSL-basierten Anschlüssen – nach unserer Auffassung gerechtfertigt ist.

Im Gegensatz zu VDSL-basierten Anschlüssen, die wie oben beschrieben, bundesweit nicht ökonomisch sinnvoll repliziert werden können, gibt es in einigen Regionen bereits alternative Angebote von IP-Bitstrom auf Basis von ADSL/ADSL 2+/SDSL. Die Verpflichtete ist jedoch immer noch – wie von der Präsidentenkammer zutreffend festgestellt – auf dem bundesweiten Markt marktbeherrschend. Dies hat sie neben den immer noch sehr hohen Marktanteilen v.a. ihrer Finanzkraft und der Kontrolle über die wichtigen Vorleistungen zu verdanken. Eine Verdrängungsstrategie der Verpflichteten gegenüber anderen infrastrukturbasierten Anbietern auf Basis finanzieller Aspekte und hohen Wechselhürden zur Konkurrenzinfrastruktur ist weiterhin eine reale Gefahr, wie das auf dem Markt bekannte und erst kürzlich untersagte Produkt NetRental zeigt. Dieser Preis- und Prozesswettbewerb mit Verdrängungsabsicht ist umso erfolgreicher, je höher die Entgelte für die entbündelten Basisleistungen TAL und CLS sowie die bestehenden Wechselschwellen sind. Ein Ausbeutungsmissbrauch der Verpflichteten hinsichtlich zu hoher Entgelte ist bei einheitlicher Preisgestaltung auf Grund der Marktpräsenz anderer Anbieter im gleichen Markt dagegen nur noch in dem Maße zu befürchten, wie die vorhandenen Wechselhürden der Verpflichteten einen Spielraum geben. Solche Wechselhürden existieren zwischen DSL Resale und CLS beispielsweise in Bezug auf die mit EDV-Einstellungen begründete, nicht zeitgleiche Umschaltung (Kunde bis zu 7 Werktage offline) und den zu hohen Übernahme- und Neuschaltungsentgelten für CLS.

Nach unserer Auffassung sind diese verbliebenen Preissetzungsspielräume jedoch nicht geeignet, die Notwendigkeit für eine KeL-basierte Entgeltgestaltung zu begründen. Entscheidend hierfür ist neben der gegebenen Kontrolle durch Wettbewerberangebote und teilweise Eigenrealisierung auch ein Blick auf die „Kosten“ bzw. Risiken einer solchen Entgeltgestaltung. Der Verpflichteten wurde seit dem Jahre 2000 erlaubt, unter anderem mit einer allgemein als unzulässig empfundenen Preisdumpingstrategie einen umfangreichen Kundenstamm aufzubauen. Diametral zu den Einlassungen des Vertreters der Verpflichteten in der Anhörung vom 10. Mai 2006 wurden Vorprodukte auf einer niedrigeren Wertschöpfungsstufe (z.B. CLS) zugleich massiv behindert bzw. nach ihrem Erscheinen durch eine massive Kosten-Preis-Schere an einem effektiven Einfluss gehindert. Die Verpflichtete hatte also genügend Zeit und Möglichkeit, einen großen Bestandskundenstamm aufzubauen.

Wie viele Bereichen der Telekommunikation ist auch der Breitbandanschlussbereich durch Skalenerträge gekennzeichnet. Die Verpflichtete befindet sich durch diesen gewährten Vorsprung im Gegensatz zu ihren Konkurrenten auf dem IP-Bitstrommarkt in einem Bereich wesentlich höherer Skalenerträge. Eine Entgeltregulierung nach KeL würde diese Skalenerträge allen Nachfragern von Bitstromzugang zu Gute kommen lassen, was aus Sicht statischer Effizienz sicherlich positiv zu sehen ist. Andererseits werden damit die Wettbewerbsmöglichkeiten der infrastrukturbasierten Wettbewerber der Verpflichteten zerstört, da diese durch die früheren Schutzmaßnahmen zugunsten der Verpflichteten noch nicht deren Skalenerträge erreichen können. Reale Ineffizienzen der Verpflichteten, die für effiziente Wettbewerber Geschäftsmöglichkeiten bedeuten würden, da sie einen Teil der Skalenvorteile ausgleichen, werden durch KeL komplett ausgeblendet und stehen somit nicht für die Förderung alternativer Infrastruktur zur Verfügung.

Eine Entgeltgestaltung nach KeL ist überaus schädlich für den infrastrukturbasierten Wettbewerb, wenn der Kampf um entsprechende Skalenerträge zuvor eindeutig zugunsten des verpflichteten Unternehmens beeinflusst wurde. Auch die Möglichkeit der Bundesnetzagentur nach § 31 Abs. 4 TKG, den Risikozinssatz entsprechend den vorgefundenen Risiken anzupassen, kann hier keine entscheidende Besserung bringen. Denn die Beschlusskammer kann hier allenfalls den Zinssatz ansetzen, der dem Risikopotential eines alternativen Anbieters entspricht, der auf Basis von CLS und Kollokation IP-Bitstrom anbieten möchte. Das würde aber keinen Ausgleich für die Skaleneffekte schaffen, sondern nur eine weitere Quelle für Inkonsistenzen zwischen Vorleistungsprodukten ausschalten.

Die Entgeltregulierung nach KeL ist im Falle ADSL/ADSL2+/SDSL somit hinsichtlich des Ziels eines langfristig tragfähigen Wettbewerbs auf dem Markt für IP-Bitstrom keine Erfolg versprechende Strategie. Eine reine Ex-Post-Regulierung des Anschlussteils hingegen bietet deutliche Risiken hinsichtlich der Fähigkeit der Bundesnetzagentur, schnell und schlagkräftig auf Angebote der Verpflichteten mit Verdrängungsabsicht zu reagieren. Allerdings sind nach § 38 Abs.1 TKG auch Entgelte, die einer nachträglichen Entgeltregulierung unterliegen, der BNetzA zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten vorzulegen. Dies muss konsequenterweise auch für jede vom regulierten Unternehmen geplante Änderung dieser Entgelte gelten. Die Regelung ermöglicht der Beschlusskammer formell ebenfalls eine Vorabkontrolle der betroffenen Entgelte, die materiell dennoch am Maßstab des § 38 Abs.1 i.V.m. § 28 TKG zu messen wären. Trotz der engen Regelung des § 30 Abs.,1 TKG bitten wir die Beschlusskammer die Möglichkeit einer Vorabregulierung nach § 38 Abs.1 TKG ernsthaft zu prüfen, insbesondere da eine Regulierung nach KeL hier nicht zielführend ist und die Erreichung der Regulierungsziele des § 2 Abs.2 TKG -insbesondere der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs (Nr.2), aber auch der Förderung des Infrastrukturwettbewerbs (Nr.3) eher entgegenstehen würde. Nach unserer Auffassung ist für den Anschlussteil des IP-Bitstroms mit ADSL/ADSL2+/SDSL-Basis eine Ex-Ante-Entgeltregulierung auf Basis der Ex-Post-Kriterien die optimale Vorgehensweise. Die Vorteile der Genehmigungspflichtigkeit hinsichtlich Schnelligkeit und Schlagkräftigkeit verbinden sich mit der flexiblen Entgeltgestaltung, die mehr Raum für andere infrastrukturbasierte Anbieter lässt.

KeL für den Anschlussteil würden zudem zu einer Nivellierung des Anschlusspreises führen. Derzeit erfolgt durch die Anbieter von Breitbandanschlüssen eine Preisdifferenzierung nach der Geschwindigkeit der Anschlüsse. KeL im Anschlussteil würde fast zu einer Gleichpreisigkeit aller Anschlussgeschwindigkeiten führen. Die technische Konfiguration des betreffenden Anschlusses (Leitungslänge, Dämpfung) würde dann eher zu einer Differenzierung führen als der Preis. Endkunden würden als Konsequenz den gleichen Preis für ADSL 1000, 2000, 4000 oder 6000 zahlen.

V. Stand-alone Bitstrom

Nach unserer Auffassung ist Stand-alone Bitstrom durch den hier vorliegenden Entwurf der Regulierungsverfügung abgedeckt. Die Notwendigkeit der Beibehaltung des Telefonanschlusses bei der Verpflichteten wird an keiner Stelle des Dokumentes angesprochen.

Stand-alone Bitstrom ist v.a. für die weitere Entwicklung von VoIP in Deutschland und die Verringerung der marktbeherrschenden Stellung der Verpflichteten in den Märkten 1+2 über die bislang durch TAL/CLS erschlossenen Gebiete hinaus notwendig. Wir halten daher eine Klarstellung der Kammer für notwendig, dass Stand-alone Bitstrom – natürlich unter den bereits oben dargelegten Parametern für die Sicherung und Fortentwicklung des Infrastrukturwettbewerbes -im Rahmen des hier diskutierten Entwurfes angeordnet werden kann.

VI. Qualitätsdifferenzierung als Merkmal von Bitstrom

Qualitätsdifferenzierung als Erkennungsmerkmal für Bitstrom kann sich in 2 verschiedenen Ausprägungen äußern. Die technische Qualitätsdifferenzierung des Bitstromproduktes ist nach unserer Auffassung v.a. im Übertragungsbereich, weniger im Anschlussbereich anzusiedeln. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten im Anschlussbereich bieten wenig verwertbare Qualitätsunterschiede und damit Differenzierungsmöglichkeiten, v.a. wenn alle technisch möglichen Geschwindigkeiten den gleichen Preis haben. Die technische Qualitätsdifferenzierung des Bitstromproduktes vom Resaleprodukt kann sich daher zum überwiegenden Teil nur im Konzentrationsnetz abspielen. So sind z.B. Überbuchungsfaktoren oder die netzübergreifende Übergabe von Qualitätsparametern (z.B. Pingzeiten, Jitter, Latency) mitverantwortlich für unterschiedliche QoS.

Weitere wichtige Qualitätsdifferenzierungsparameter sind in den Vertragsbedingungen enthalten. So sind bei einem qualitätsdifferenzierten Produkt SLAs wie z.B. garantierte und vertraglich sanktionierte Installations- und Entstörungszeiten notwendig, um eine Abgrenzung zu der bisherigen Kombination Resale + ZISP/ISP Gate zu schaffen.

Die QSC AG erwartet daher von einem KeL-basierten qualitätsdifferenzierenden Bitstromprodukt unterschiedliche Entgelte für unterschiedliche Qualitätsanforderungen im Konzentrationsnetz sowie SLAs für den Anschlussteil.

3. Stellungnahme der Telefónica Deutschland GmbH vom 24.05.2006

Hiermit möchten wir von der Möglichkeit Gebrauch machen, uns zu dem von Ihnen veröffentlichten Entwurf einer Regulierungsverfügung für einen IP-Bitstrom-Zugang zu äußern.

Grundsätzlich halten wir die von Ihnen in dem Entwurf angedachten Regulierungsverpflichtungen für sachgerecht und angemessen, insbesondere im Hinblick auf die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung nach § 21 Abs.2 Nr.1 TKG, aber auch zwingend notwendig, um die vom TKG geforderten Regulierungsziele zu erreichen.

1. Zugangsverpflichtung

Eine Zugangsverpflichtung nach § 21 Abs.2 Nr.1 ist notwendig, da sich die Betroffene bis heute weigert, ein freiwilliges Angebot für einen IP-Bitstrom Zugang an die Wettbewerber zu unterbreiten.

Versuchen, ein solches Angebot etwa durch die Kombination von T-DSL Resale und T-DSL ZISP zu konstruieren, und dann den Wettbewerber über den Bestand eines solchen Angebotes in die Irre zu führen, sind zu Recht im Rahmen der Marktabgrenzung eine Absage erteilt worden.

Die von der Bundesnetzagentur gewählte offene Art der Gestaltung der Zugangsverpflichtung und Erstreckung auf alle x-DSL Anschlüsse gemäß Ziffer 1.1.1 der

Regulierungsverfügung wird von Telefónica ausdrücklich begrüßt, jedoch sehen wir Bedenken bzgl. der Einschränkung aus Ziffer 1.1.2 der Regulierungsverfügung, wonach der Datenstrom über das Breitbandnetz der Betroffenen zu den 73 PoP des Internetzugangsdienstes transportiert wird.

Hierbei sehen wir die Gefahr, daß der Betroffenen ein Schlupfloch geschaffen wird, über das sie sich insbesondere für V-DSL Anschlüsse aus der Pflicht zur Gewährung von Zugang nach Ziffer 1.1.1 befreit.

Ausweilich der kommunizierten Planung beabsichtigt die Betroffene nämlich für V-DSL den Ausbau einer weiteren parallelen Netzstruktur, über die Verkehr von den KvZ and den HvT vorbei gebündelt wird. Dieses Netzkonzept wird von der aktuellen Regulierungsverfügung eventuell nicht umfaßt.

Darüber hinaus sehen wir die Gefahr, daß das in der Sachverhaltsdarstellung der Ziffer 1.1.2 zugrundeliegte Netzkonzept durch eine zunehmende Umgestaltung des Konzentrationsnetz hin zu einem rein IP-basierten Netz bereits ab dem ersten DSLAM durch zunehmenden Einsatz von IP-DSLAMs ebenso zu einem Leerlauf der Zugangsverpflichtung führen kann.

Wie Telefónica in seinen Stellungnahmen zu der Genehmigung der Entgelte für T-DSL ZISP ausführlich beschrieben hat, handelt es sich bei dem von der Betroffenen eingesetzten ATM-basierten Konzentrationsnetz im Grunde um eine ineffiziente Technologie zur Herstellung der Transportleistung. Die Umrüstung dieses Netzes von ATM auf IP-basierte Leistungserbringung ist daher aus Sicht der Betroffenen nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, um die tatsächlichen Produktionskosten den Kosten der effizienten Leistungserstellung anzugleichen.

Diese abzusehenden Entwicklungen sollten daher in der Regulierungsverfügung auch schon heute abgebildet sein. Telefónica schlägt daher vor, Ziffer 1.1.2 der Regulierungsverfügung wie folgt neu zu fassen:

1.1.2 den Datenstrom über von der Betroffenen hierzu genutzte Breitbandnetze zu den Übergabepunkten des Internetzugangsdienstes transportiert,

Das die Anzahl der Übergabepunkte und die Struktur dem Gebot der Chancengleichheit und Billigkeit genügt, ist im Rahmen des Standardangebotes zu berücksichtigen, wie es Ziffer 1.3 der Regulierungsverfügung vorsieht, so daß hierbei mißbräuchlicher Gestaltung des Konzentrationsnetzes entgegengewirkt werden kann.

2. Standardangebot

Die Auferlegung eines Standardangebotes wird von Telefónica ausdrücklich begrüßt. Hier hat die Betroffene die im Rahmen der Marktabgrenzung und der Regulierungsverfügung getroffenen Anforderungen an ein IP-Bitstrom Produkt nach dem Grundsatz der Chancengleichheit und Billigkeit zu gestalten.

Dies gilt insbesondere hinsichtlich der in der Marktabgrenzung festgelegten Varianten des Bitstromzugangs, "Stand-alone" auf Basis der kompletten hochbitratigen virtuellen TAL und "Shared" auf Basis des hochbitratigen virtuellen Teils der TAL, als auch den dort genannten Anforderungen an die Möglichkeiten zur Leistungsdifferenzierung.

Obwohl die Regulierungsverfügung in diesem Punkt der Bundesnetzagentur einen weitreichenden Beurteilungsspielraum einräumt, würden wir anregen, den Entwurf in Ziffer 1.3 um den Punkt der Diensteneutralität zu erweitern, um klarzustellen, daß die Betroffene bei der Gestaltung des Angebotes die Parameter zur Leistungserbringung und Differenzierung derart zu gestalten hat, dass jede Form der technisch realisierbaren Dienste (wie z.B. VoIP) im Rahmen des IP-Bitstrom Zugangs abgewickelt werden kann.

3. Entgeltregulierung

Folgerichtig wird in der Regulierungsverfügung auch die Vorabgenehmigungspflicht gemäß

§ 31 TKG für ein IP-Bitstrom Produkt auferlegt. Dies folgt nach § 30 Abs.1 TKG zwingend aus der Auferlegung der Zugangsverpflichtung nach § 21 TKG. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz nach § 30 Abs.1 S.2 TKG liegt, anders von der Betroffenen in der mündlichen Verhandlung behauptet, jedoch nicht vor, insbesondere deswegen nicht, weil eine nachträgliche Regulierung der Entgelte gemäß § 38 TKG dem Wettbewerb aufgrund der bisherigen Blockadehaltung der Betroffenen nicht zugemutet werden kann und weitergehender Mißbrauch zu erwarten ist, so daß insbesondere § 30 Abs.1 S.2 Nr.3 TKG nicht erfüllt ist. Bezüglich der Nichteinschlägigkeit der Ausnahmetatbestände nach § 30 Abs.1 S.2 Nr.1 und § 30 Abs.1 S.2 Nr.2 ist den Ausführungen der Regulierungsverfügung nichts hinzuzufügen.

4. Stellungnahme der EIN Initiative Europäischer Netzbetreiber vom 24.05.2006

Die BNetzA ist ihrer Marktdefinition und Marktanalyseanalyse zu dem Ergebnis gekommen, dass die Deutschen Telekom AG (DTAG) über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für IP-Bitstromzugang mit Übergabe auf IP-Ebene verfügt. Daher werden der DTAG als Betroffene im Entwurf der gegenständlichen Regulierungsverfügung die nachfolgenden Verpflichtungen auferlegt:

- Zugangverpflichtung durch Überlassung von x - dsl – Anschlüssen sowie Transport Datenstrom zu den 73 relevanten PoPs des Internetzugangsnetzes gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 TKG;
- Kollokationsverpflichtung zu den relevanten Einrichtungen gemäß § 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG;
- Diskriminierungsverbot gemäß § 19 TKG;
- Ex - ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung gemäß §§ 30 Abs. 1, 31 TKG;
- Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots innerhalb von 3 Monaten nach § 23 Abs. 1 TKG.

I.

Zusammenfassung:

Die IEN begrüßt ausdrücklich die Auferlegung der genannten Verpflichtungen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Auferlegung einer echten Zugangsverpflichtung sowie der ex-ante - Preiskontrolle. Anregen möchte die IEN jedoch noch einige klarstellende Hinweise bzw. Ergänzungen in der Regulierungsverfügung (dazu unter II.1).

Die IEN bemängelt zudem eine Inkonsistenz gegenüber dem gegenwärtigen Entwurf einer Regulierungsverfügung zu ATM-Bitstrom. Die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung wäre infolge der vorliegend von der BNetzA korrekterweise angeführten Argumente in Bezug auf IP-Bitstrom auch bei ATM-Bitstromzugang notwendig gewesen, da diese auch volle Geltung auf der ATM-Ebene finden (dazu unter II.2).

Hinsichtlich der Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots hält die IEN einen höheren Detaillierungsgrad der Regulierungsverfügung für notwendig, um zeitnah ein nachfragegerechtes Vorleistungsprodukt am Markt verfügbar zu machen. Der Regulierungsverfügung kann z.B. nicht entnommen werden, welches Preismodell die DTAG bei der Erstellung eines Standardangebots berücksichtigen soll. Auch enthält der Entwurf keine Vorgaben, wie ein solches Angebot technisch realisiert werden soll (dazu unter II.4).

Darüber hinaus vermisst die IEN die Auferlegung weiterer Verpflichtungen. Die IEN teilt nicht die Auffassung der BNetzA, wonach die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung aufgrund der Verpflichtung zum Standardangebot entbehrlich, sowie eine Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig sei (dazu unter II.5 und II.6).

II.

Rechtliche Beurteilung

1. Allgemeine Ergänzungen

1.1 Ergänzung bzgl. der Erstreckung des relevanten Marktes auf HFC Breitbandzugang mit Übergabe auf IP - Ebene

Die BNetzA führt auf den Seiten 3 und 4 des Entwurfes, bzw. in der zugrundeliegenden Marktanalyse auf, dass sich der relevante Markt vorliegend auch auf den HFC-Breitbandzugang mit Übergabe auf IP-Ebene erstreckt. Die IEN regt hier eine ergänzende Klarstellung dahingehend an, dass die Einbeziehung des HFC - Breitbandzugangs verdeutlichen soll, dass der HFC-Breitbandzugang gerade keinen eigenständigen Markt darstellt. Dies beinhaltet jedoch nicht, dass die DTAG konkret auch in Bezug auf dieses Marktsegment als marktbeherrschend angesehen wird. Infolge des Kommentars der DTAG (Seite 4 des Entwurfs) wird deutlich, dass die derzeitige Formulierung durchaus zu Missverständnissen führen kann. Der HFC-Breitbandzugang wird von der DTAG nicht genutzt, es kann von ihr also auch nicht verlangt werden, dass sie Dritten hierzu Zugang anbietet. Diese Ausführungen macht die BNetzA korrekterweise auch auf Seite 13 des Entwurfs.

1.2 Ausdrückliche Einbeziehung von SDSL

Da der Entwurf der Regulierungsverfügung explizit lediglich auf ADSL und VDSL eingeht, hält die IEN ferner die Klarstellung für wünschenswert, dass sich die Zugangsverpflichtung auch auf SDSL erstreckt. Dass eine solche Einbeziehung grundsätzlich intendiert ist, ergibt sich aus dem Notifizierungsentwurf der Marktdefinition und Marktanalyse vom 08.12.2005. Dort werden auf Seite 89 ausdrücklich auch symmetrische Anschlussmöglichkeiten für IP-Bitrom umfasst.

2. Zugangsverpflichtung nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 TKG

Die IEN begrüßt ausdrücklich die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung, welche der Betroffenen auferlegt, den nachfragenden Unternehmen im Rahmen eines einheitlichen Produktes x-DSL-Anschlüsse zu überlassen und den Datenstrom über das eigene Breitbandnetz zu den 73 PoPs zu transportieren.

Eine solche Zugangsverpflichtung ist geeignet und erforderlich, um die Entwicklung von nachhaltig wettbewerbsorientierten Märkte zu fördern und Endkundeninteressen zu wahren. Die IEN hat in der Vergangenheit bereits dahingehend argumentiert, dass somit Anschluss und Verbindung aus einer Hand angeboten werden können. Darüber hinaus kommt es der Nachhaltigkeit des Wettbewerbs zugute, dass die Wettbewerber nicht auf die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) beziehungsweise auf einen Ausbau bis zum Kunden zurückgreifen müssen. Die Zugangsverpflichtung dient weiterhin auch der langfristigen Sicherung des Wettbewerbs und wahrt die Regulierungsziele. Da Wettbewerber nicht gezwungen sind, bis zum Endkunden ausbauen zu müssen, bleiben finanzielle Ressourcen für eigene Infrastrukturinvestitionen.

Darüber hinaus erachtet die IEN die Zugangsverpflichtung auch für erforderlich zur Bereitstellung europaweiter Dienste. Insbesondere aus der Sicht paneuropäischer Anbieter, wie den Mitgliedsunternehmen der IEN, ist eine Harmonisierung aufgrund einheitlicher und fairer Wettbewerbsbedingungen dringend notwendig. Der europäische Wettbewerb wäre wesentlich verzerrt, wenn die DTAG in anderen Ländern Bitstromzugang einkaufen kann, aber nicht dazu verpflichtet ist, selbst in Deutschland ein solches Produkt anzubieten. Die DTAG könnte Kunden mit europaweiter Präsenz ein europaweit einheitliches Produkt anbieten, während Wettbewerber in Deutschland, dem größten europäischen Markt, am Fehlen eines ausreichenden Vorprodukts scheitern würden.

Die IEN bemängelt jedoch ausdrücklich die Inkonsistenz dieses Entwurfs gegenüber dem Entwurf der Regulierungsverfügung zu ATM-Bitstrom (BK 4a 06-006/R), da die vorliegend korrekterweise angebrachten Argumente der BNetzA auch vollumfänglich auf ATM-Bitstromzugang zutreffen. Die IEN teilt nicht die Ausführungen der BNetzA im gegenständlichen Entwurf auf Seite 12, wonach es sich bei dem Angebot von „Premium Bitstream Access“ (P-BSA) der Betroffenen um ein freiwilliges Angebot im Sinne des § 21 Abs. 1 Nr.7 TKG handle und daher die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung nicht

notwendig sei. Vielmehr handelt es sich bei P-BSA nur um ein Resale Endkundenprodukt, welches auf dem Markt für ATMBitstrom gerade nicht zu einer anderen Bewertung führen kann. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hier auf die Stellungnahme der IEN vom 24.04.2006 zu diesem Entwurf verwiesen. Des Weiteren stellt die BNetzA auf Seite 9 des gegenständlichen Entwurfs selbst ausdrücklich fest, dass ein Dienstewettbewerb auf Resale Basis nicht ausreicht, um einen nachhaltig wettbewerbsorientierten Markt zu schaffen.

Hinsichtlich der Festlegung der Zugangsverpflichtung auf die 73 PoPs vertritt die IEN die Auffassung, dass eine solche Festlegung eine erhebliche und im Ergebnis auch nicht notwendige Bindung der Nachfrager mit sich bringt. Um eine größere Flexibilität zu erreichen, sollte den Nachfragern die Entscheidung über die Anzahl der PoPs selbst überlassen bleiben.

Eine Festlegung auf 73 PoPs würde nur für solche Unternehmen einen Anreiz zur Investition in den Ausbau von Kollokationen und Zuführungsleitungen bedeuten, die über eine breite Kundebasis verfügen. Diese Verpflichtung erschwert jedoch den Unternehmen, die vornehmlich höherwertige Produkte für Geschäftskunden anbieten, den Zugang zu diesem Standardangebot. Diese müssten für die Entwicklung neuer, innovativer und qualitativ hochwertiger Produkte auf der Grundlage von IP-Bitstrom eine sehr hohe Anfangsinvestition tätigen. Diese stellt zugleich ein finanzielles Risiko dar, welches sich nur für die vorstehend genannten Geschäftsfelder darstellt.

Sollte sich die BNetzA zu einer flexibleren Verpflichtung entschließen, könnten kleine Unternehmen und Anbieter von Geschäftskundenlösungen zunächst ihre Produkte auf der Grundlage einer geringeren Anzahl von PoPs realisieren. Das finanzielle Anfangsrisiko und somit die Marktzutrittschürden wären geringer. In einem zweiten Schritt hätten diese Unternehmen dann die Möglichkeit die Wertschöpfungsleiter ein weiteres Stück hinaufzusteigen und durch die Erschließung von 73 PoPs eine höhere Produktivität anzustreben.

Eine Verpflichtung sollte zudem den Vertragspartnern die Möglichkeit geben, diejenigen PoPs aus den Standorten der Verpflichteten zu wählen, die dem Netz des Vertragspartners am ehesten entsprechen. Anderenfalls hätten die Vertragspartner nicht die Freiheit, ihr eigenes Netz nach eigenen Erwägungen hinsichtlich der Funktionsfähigkeit, Effektivität und Wirtschaftlichkeit ihrer Netze zu entwickeln, sondern wären gezwungen, dies nach der Vorgabe der DTAG vorzunehmen.

Gerade im Hinblick auf die Entwicklungsmöglichkeit des Wettbewerbs regen wir aus diesem Grunde an, folgende Formulierung als Verpflichtung in die Regulierungsverfügung aufzunehmen:

„1.1.2 den Datenstrom über Ihr Breitbandnetz zu 6 der 73 PoP des Internetzugangnetzes transportiert.“

3. Ex - ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung gemäß §§ 30 Abs. 1, 31 TKG

Die IEN begrüßt ausdrücklich die Genehmigungspflichtigkeit der Entgelte für die Gewährung des Zugangs zu IP-Bitstrom. Obgleich die IEN die von der BNetzA vertretene Auffassung hinsichtlich der Europarechtskonformität des § 30 Abs. 1 S. 2 TKG nicht teilt, so ist sie doch der Auffassung, dass die BNetzA hier auch unter der Anwendung des freien Ermessens zu dem gleichen Ergebnis gelangt wäre. Aus diesem Grund ist die aktuelle Diskussion über die Europarechtswidrigkeit des § 30 Abs. 1 TKG hier nicht relevant.

Eine besondere Notwendigkeit für Vorgaben bezüglich der Entgelte wird hinsichtlich des zu wählenden Preismodells gesehen. Mit Hinblick auf die Diskussion bezüglich der Peak-Load-Komponente wäre hier eine Verpflichtung zur Verwendung eines volumenbasierten Modells wünschenswert. Die IEN möchte in diesem Zusammenhang auch auf das von der BNetzA bei der WIK-Consult GmbH in Auftrag gegebene Gutachten zur ZISPTarifierung verweisen. Dieses Gutachten, welches unter dem Titel „Tarifizierung von T-DSL-ZISP aus regulierungsökonomischer Sicht, Vorschläge für ein neues Tarifmodell“, am 11. Juli 2005 in den Räumen der BNetzA präsentiert wurde, kommt zu dem Schluss, dass für die Zuführungsleistung ein Volumentarif empfehlenswert ist. Seitens der IEN wird befürchtet, dass die DTAG zunächst hinsichtlich IP-Bitstream versuchen wird, ein unattraktives Peak-Load Modell zu etablieren.

Obgleich die IEN davon ausgeht, dass die BNetzA ein solches Tarifierungsmodell beanstanden wird, besteht Grund zur Annahme, dass bis zur Veröffentlichung eines solchen Beschlusses das Standardangebot mangels Rechtssicherheit nur zögerlich am Markt angenommen würde.

Darüber hinaus sollte die DTAG zur Vorlage eines alternativen Preismodells verpflichtet werden, welches volumenunabhängig bepreist wird. Gerade im Hinblick auf das Endkundenangebot der Verpflichteten ist nicht nachvollziehbar, warum sie selbst privaten Endkunden und Geschäftskunden attraktive „Flat“-Tarife anbietet, solche aber nicht als Vorleistungsprodukte anbietet.

Die Höhe der Entgelte sollte sich an der Vorgabe des Konsistenzgebots gemäß § 27 Abs. 2 TKG orientieren. Die IEN erachtet es als bedeutsam, dass die Entgelthöhe unter Berücksichtigung des Modells der „Ladder of Investment“ ausgestaltet wird. Das Verhältnis der Preise sollte entlang der Wertschöpfungskette so aufeinander abgestimmt sein, dass die auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen agierenden Anbieter wirtschaftlich operieren können. Ein Vorleistungsprodukt für Bitstromzugang ist dadurch gekennzeichnet, dass es dem Wettbewerber ermöglicht, sich im Wege einer Investitionsentscheidung auf einer zwischengelagerten Wertschöpfungsstufe zwischen der TAL-Ebene und der Resale-Ebene mit der Betroffenen zusammenzuschalten. Mit dieser Entscheidung verlagert der Wettbewerber die Wertschöpfung in sein eigenes Netz und tritt in Infrastrukturwettbewerb mit der DTAG. Infolge der Existenz abgestufter Zugangsprodukte und einem konsistenten Preisgefüge werden Investitionsanreize für die Wettbewerber geschaffen, was bei der Ausgestaltung der Entgelthöhe berücksichtigt werden sollte.

4. Standardangebot gemäß § 23 Abs. 1 TKG

Ogleich die IEN das Ergebnis der Regulierungsverfügung ausdrücklich begrüßt, hält sie es für bedauerlich, dass die BNetzA auf einen erhöhten Detaillierungsgrad in der Regulierungsverfügung, insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung des Standardangebots, verzichtet hat. Die bloße Auferlegung der Verpflichtung zur Erbringung eines Standardangebots seitens der DTAG ist nach Auffassung der IEN nicht ausreichend im Hinblick auf die zu erwartende erhebliche Zeitverzögerung der Implementierung von IPBitstrom.

Die Betroffene ist nunmehr hinsichtlich der technischen Ausgestaltung des Standardangebots frei, da ihr durch die Regulierungsverfügung keine diesbezüglichen Auflagen gemacht werden. Die Erfahrungen der IENMitgliedsunternehmen haben jedoch gezeigt, dass sich die Einigung über ein Standardangebot sehr lange hinziehen kann. Dies ließe sich durch detailliertere Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung des Standardangebots vermeiden.

Die Erforderlichkeit der technischen Vorgaben ergibt sich insbesondere hinsichtlich der Qualitätsmerkmale sowie der Verfügbarkeit und des Service. Die BNetzA führt in ihrem Notifizierungsentwurf vom 08. 12. 2005 auf Seite 2 aus, dass der Bitstrom-Zugang zwei wesentliche Elemente enthalten muss:

1. Der Bitstromzugang muss den Wettbewerbern die direkte Kontrolle über die Endkundenbeziehung ermöglichen und erlaubt das Angebot von Anschluss und Breitbanddienst aus einer Hand.
2. Der Anbieter muss auf Basis des Bitstrom Zugangs eigene, mit individuellen Qualitätsparametern ausgestattete Dienste anbieten können.

Bezüglich des mit Nr. 1 bezeichneten Elements erachtet die IEN die Zugangsverpflichtung als ein geeignetes Mittel, um diesen Zweck zu erfüllen. Darüber hinaus hält die IEN, wie bereits ausgeführt, eine Erleichterung des Markzutritts durch Aufnahme der Verpflichtung den Datenstrom an 6 PoPs des Internetzugangsnetzes zu übergeben, für erforderlich.

Die IEN vermisst jedoch Vorgaben bezüglich der technischen Parameter oder Serviceklassen, die es dem Anbieter ermöglichen, auf Basis des Bitstrom-Zugangs eigene, mit individuellen Qualitätsparametern ausgestattete Dienste anbieten zu können. Aus diesem Grunde regt die IEN an, dass die DTAG verpflichtet wird, im Rahmen ihres Standardangebots drei Qualitätsklassen anzubieten. Diese sollten den Qualitätsanforderungen für VoIP (als höchste Qualitätsstufe), Videostreaming (als mittlere Qualitätsstufe) und „best effort“ (als niedrigste Qualitätsstufe) entsprechen. Ohne eine solche Differenzierungsmöglichkeit könnten die Wettbewerber lediglich ein Produkt anbieten, welches bei allen Unternehmen die gleichen Qualitätsmerkmale aufweisen würde. Eine Differenzierung nach Qualitätsmerkmalen wäre nicht möglich.

Darüber hinaus sollte nach Auffassung der IEN eine Verpflichtung zur Angabe bzw. Gewährung einer Mindestbandbreite enthalten sein. Nur wenn eine Mindestqualität gewährleistet ist, kann der Vertragspartner in die Lage versetzt werden, eigene Qualitätsmerkmale zu definieren. Dies ist bei der Entwicklung von eigenen Produkten zwingend notwendig.

Weiterhin hält die IEN die Gewährleistung für notwendig, dass die Wettbewerber an einem Kundenstandort über eine Anschlussleitung mehrere Qualitäten beziehen können. Dies versetzt den Wettbewerber in die Lage, dem Kunden ein kombiniertes Produkt anzubieten und hierfür die passenden Vorleistungen bei der DTAG einzukaufen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass keine Qualitätsbeeinträchtigungen von VoIPDiensten durch sonstige Best-Effort-Dienste zu befürchten sind. Lösungen, bei denen auf einer Kupferleitung zwei virtuelle Verbindungen transportiert werden, sind technisch einfach realisierbar möglich, derzeit jedoch nur bei wenigen Unternehmen am Markt verfügbar.

Eine besondere Notwendigkeit für Vorgaben an das Standardangebot wird, wie bereits erörtert, hinsichtlich des zu wählenden Preismodells gesehen. Im Hinblick auf die Diskussion bezüglich der Peak-Load-Komponente wäre hier eine Verpflichtung zur Verwendung eines volumenbasierten Modells wünschenswert. Darüber hinaus sollte die DTAG auch zur Ausgestaltung eines alternativen Preismodells verpflichtet werden, welches volumenunabhängig bepreist wird.

5. Transparenzverpflichtung gemäß § 20 Abs. TKG

Die IEN bedauert, dass die BNetzA davon abgesehen hat, der Betroffenen eine Transparenzverpflichtung aufzuerlegen. Dies wurde damit begründet, dass die Transparenzverpflichtung infolge der Verpflichtung zur Erstellung eines Standardangebots nicht mehr erforderlich sei. Die IEN regt demgegenüber an, der DTAG auch eine umfassende Transparenzverpflichtung aufzuerlegen.

Die Auffassung, dass die Transparenzverpflichtung gewissermaßen subsidiär gegenüber dem Standardangebot ist, wird von der IEN nicht geteilt. Vielmehr geht die im europäischen Rechtsrahmen, insbesondere in Erwägungsgrund 16 sowie Art 9 Abs. 1 und 3 der ZugangsRiL vorgesehene Transparenzverpflichtung wesentlich weiter als eine bloße Auferlegung einer Verpflichtung zum Standardangebot. Ein solches erschöpft sich regelmäßig in den Informationen, welche zum bloßen Vertragsabschluss notwendig sind. Gerade im Erwägungsgrund 16 der Zugangsrichtlinie findet sich die ausdrückliche Intention, dass die Transparenz Verhandlungsprozesse beschleunigen soll. Wie bereits hinsichtlich des Standardangebots ausgeführt, ist die Einigung über ein Standardangebot zumeist mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen verbunden. Eine sofort gültige Transparenzverpflichtung wäre somit geeignet, gegenüber dem erst innerhalb der dreimonatigen Frist zu veröffentlichenden Standardangebot bereits im Vorfeld für Klarheit zu sorgen.

Darüber hinaus ist eine Transparenzverpflichtung auch dynamischer als das Standardangebot, da mit dieser auch aktuelle Marktentwicklungen umfasst sind.

6. Getrennte Rechnungsführung gemäß § 24 TKG

Die BNetzA hat weiterhin darauf verzichtet, der DTAG eine Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung aufzuerlegen, da diese wegen der Auferlegung der Ex-ante Preiskontrolle unverhältnismäßig und nicht erforderlich sei.

Aus Sicht der IEN ist eine solche Argumentation jedoch verfehlt. Soweit die BNetzA argumentiert, dass die Kostennachweise im Rahmen der Ex-ante Preiskontrolle ohnehin erbracht werden müssten, entsteht hier gerade keine zusätzliche Belastung für die DTAG. Des Weiteren hat diese nach den Erfahrungen in der Vergangenheit die erforderlichen Kostenunterlagen nicht hinreichend erbracht, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dennoch auf eine Vergleichmarkt Betrachtung zurückgreifen zu müssen, welche jedoch die Überprüfung von etwaigen Diskriminierungen oder Quersubventionierungen nicht ausschließen kann.

Darüber hinaus erachtet die IEN die Verpflichtung jedoch insbesondere als notwendig, da die Entgelte im Rahmen der Entgeltkontrolle auch über die Dauer von einem Jahr genehmigt werden. Während dieser Dauer könnten somit Quersubventionierungen ungeachtet des § 31 TKG vorgenommen werden, da die Prüfung der Nichtüberschreitung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung lediglich im Rahmen des Genehmigungszeitraumes erfolgt. Demgegenüber ist die Verpflichtung zur getrennten

Rechnungsführung enger, da sie sich jeweils auf die Buchführung im laufenden Kalenderjahr bezieht und somit eine verstärkte Kontrollmöglichkeit bietet.

7. Anregung zur Korrektur

In Ergänzung erlaubt sich die IEN noch den Hinweis, dass sich auf Seite 7 Ziffer 3 im 2. Absatz ein Verweis auf ATM Bitstrom findet. Dabei kann es sich nach Auffassung der IEN lediglich um ein redaktionelles Versehen handeln, da hier nur IP Bitstrom gemeint sein kann. Dies sollte korrigiert werden.

5. Stellungnahme der COMMUNICATION SERVICES TELE2 GmbH vom 26.05.2006

TELE2 begrüßt im Grundsatz den im Entwurf vorgesehenen Regulierungsverfügungen. Aus Sicht von TELE2 sind allerdings einzelne Klarstellungen und Ergänzungen erforderlich.

1. Zugangsverpflichtung

Die in Ziffer 1.1. des Entwurfs vorgesehene Zugangsverpflichtung bedarf aus Sicht von TELE2 in zwei Punkten der Anpassung:

a) Übergabepunkte für IP-Verkehr

Nach dem Entwurf der Beschlusskammer soll der IP-Bitstrom-Zugang als einheitliches Produkt sowohl die Überlassung von x-DSL-Anschlüssen als auch den Transport des Datenstroms umfassen. Dabei legt Ziffer 1.1.2 fest, dass der Transport über das Breitbandnetz der Deutschen Telekom "zu den 73 PoP des Internetzugangsnetzes" transportiert wird.

Diese Festlegung auf das gegenwärtige Netz halten wir für verfehlt. Die Zugangsverpflichtung sollte technologie-neutral in dem Sinne erfolgen, dass der Transport unabhängig von der derzeit bestehenden Netzkonfiguration der Deutschen Telekom auferlegt wird. Die Beschlusskammer betont im Entwurf der Regulierungsverfügung im Grundsatz zu Recht, dass die Zugangsverpflichtung nicht bereits die einzelnen Zugangsbedingungen umfassen kann; die Bedingungen des Zugangs können entweder in einem Anordnungsverfahren nach § 25 TKG oder im Verfahren zur Überprüfung eines Standardangebots nach § 23 TKG festgelegt werden. Zu diesen Bedingungen des Zugangs gehört aber auch, an welchen und wie vielen Breitband-PoP der Verkehr übergeben wird.

Die konkrete Ausgestaltung des Zugangs für den IP-Bitstrom sollte sowohl der konkreten Nachfrage der Wettbewerber einerseits als auch der jeweils aktuellen Konfiguration des Breitbandnetzes und den jeweiligen technischen Möglichkeiten der Deutschen Telekom überlassen werden. Die im Entwurf vorgesehene Fixierung des Zugangs auf die zur Zeit bestehenden 73 PoP enthält daher die Gefahr, dass die Regulierungsverfügung hinter der aktuellen technischen Entwicklung zurückbleibt. Insoweit ist daran zu erinnern, dass etwa das Produkt T-DSL ZISP Basic der Deutschen Telekom im Jahr 2003 noch an 74 Breitband-PoP angeboten wurde und Deutsche Telekom ihr Netz insoweit auf 73 PoP reduziert hat. Sollte eine vergleichbare Veränderung des Netzes der Deutschen Telekom in nächster Zukunft nochmals erfolgen, würde die Regulierungsverfügung zum IP-Bitstrom-Zugang wegen der Festlegung auf 73 PoP leer laufen.

Die von uns als erforderlich angesehene Offenheit der Zugangsverpflichtung in Bezug auf das jeweilige Netz der Deutschen Telekom ist auch mit den Vorgaben des TKG vereinbar. Bei Veränderungen der tatsächlichen Marktgegebenheiten hat eine Überprüfung der Marktdefinition und -analyse zu erfolgen (§ 14 Abs. 1 TKG). Eine derartige Anpassung ist allerdings auf Veränderungen des Marktes beschränkt; dies bezieht sich insbesondere auf die beträchtliche

Marktmacht der Deutschen Telekom. Solange und soweit die beträchtliche Marktmacht der Deutschen Telekom - wie derzeit festgestellt fortbesteht, muss aber auch die Regulierungsmaßnahme eingreifen unabhängig von der von Deutsche Telekom konkret verwendeten Netzkonfigurationen.

Wir regen daher an, in Ziffer 1.1.2 die Einschränkung "zu den 73 PoP des Internetzugangsnetzes" ersatzlos zu streichen.

b) Stand-Alone-DSL

TELE2 hält es für erforderlich, dass die Beschlusskammer in ihrer Regulierungsverfügung klarstellt, inwieweit diese auch die Verpflichtung der Deutschen Telekom zum Angebot eines Bitstrom-Zugangs mit der Möglichkeit des "Stand-Alone-DSL" umfasst.

Nach unserem Verständnis ist das "Stand-Alone-DSL" von dem Begriff Bitstrom in der modifizierten Notifizierung der Marktdefinition und -analyse vom 28.09.2005 (Seite 3) umfasst. Auch der Entwurf für die Regulierungsverfügung lässt erkennen, dass die Beschlusskammer das Vorleistungsprodukt Bitstrom in der Weise auffasst, dass der Nachfrager ein "Stand-Alone-DSL" anbieten kann. Dafür spricht, dass die Beschlusskammer Bitstrom vom Line Sharing unter dem Gesichtspunkt abgrenzt, dass für Line Sharing lediglich das obere Frequenzband der TAL genutzt werde (Seite 13). Dementsprechend muss Bitstrom nach dem Verständnis der Beschlusskammer das Zurverfügungstellen der vollständigen TAL umfassen.

Für die Nutzung der vollständigen TAL und die darauf basierende Möglichkeit eines "Stand-Alone-DSL" spricht auch der gesetzliche Begriff des entbündelten Breitbandzugangs im Sinne von § 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG. Die dort angesprochene Entbündelung muss in dem Sinne verstanden werden, dass die von Deutsche Telekom bei dem Endkundenprodukt T-DSL vorgenommene Bündelung des Breitbandanschlusses an die Nutzung eines von ihr bereitgestellten Telefonanschlusses aufgehoben wird.

TELE2 hält es für erforderlich, dass die Beschlusskammer eine Klarstellung zugunsten des "Stand-Alone-DSL" bereits in der Regulierungsverfügung vornimmt. Zwar haben die konkrete Ausgestaltung und die Festlegung der Bedingungen des Bitstrom-Zugangs erst in den Verfahren nach §§ 23, 25 TKG zu erfolgen. Sowohl die Zugangsanordnung als auch die Überprüfung eines Standardangebots müssen sich allerdings in dem rechtlichen Rahmen bewegen, der von der jeweiligen Regulierungsverfügung vorgegeben wird. Aus Sicht von TELE2 sollte die Beschlusskammer daher in der Regulierungsverfügung klarstellen, dass der auferlegte IP-Bitstrom-Zugang jedenfalls auch die Verpflichtung zu einem Angebot umfasst, das auf dem Endkundenmarkt das Angebot von „Stand-Alone-DSL“ zulässt. Eine Entbündelung des Vorleistungsprodukts im Sinne eines "Stand-Alone-DSL" entspricht dem Interesse der Endnutzer an einer flächendeckenden preisgünstigen Versorgung mit Breitbandanschlüssen. Die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle auf Basis des "Stand-Alone-DSL" sollte nicht durch Unklarheiten in der Regulierungsverfügung verhindert oder verzögert werden.

2. Systeme für Betriebsunterstützung

TELE2 sieht es als geboten an, dass die Beschlusskammer bereits in der Regulierungsverfügung Deutsche Telekom aufgibt, den Wettbewerbern Zugang zu Systemen für die Betriebsunterstützung zu gewähren.

In den Verfahren zur Überprüfung von Standardangeboten nach § 23 Abs. 3 TKG hat sich wiederholt die Frage gestellt, ob insbesondere elektronische Schnittstellen als Bedingungen des Netzzugangs angeordnet werden können, wenn in der Regulierungsverfügung keine Anordnung des Zugangs zu Systemen für die Betriebsunterstützung nach § 21 Abs. 2 Nr. 5 TKG erfolgte. Aus Sicht von TELE2 besteht insoweit keine Sperrwirkung in den Verfahren nach §§ 23, 25 TKG, da elektronische Schnittstellen lediglich eine Bedingung für den jeweils auferlegten Netzzugang nach § 21 Abs.2 Nr. 1 TKG darstellen.

Unabhängig von diesem Rechtsverständnis sollte die Beschlusskammer eine ggf. gerichtlich auszutragende Unsicherheit vermeiden und bereits in der Regulierungsverfügung zum IP-

Bitstrom festlegen, dass für die Bestellung und Bereitstellung der x-DSL-Anschlüsse auch Zugang zu den von Deutsche Telekom intern genutzten Systemen der Betriebsunterstützung gewährt werden muss. Dies umfasst insbesondere die Möglichkeit der Bestellung und Konfiguration von Anschlüssen über eine elektronische Schnittstelle als auch den Zugang zu einer elektronischen Voranfrage mit den Qualitätsmerkmalen, wie sie von Deutsche Telekom intern genutzt werden.

3. Entgeltregulierung

TELE2 hält es für richtig und erforderlich, dass die Entgelte für den IP-Bitstrom-Zugang der Genehmigungspflicht nach § 31 TKG unterliegen.

Die Vereinbarkeit von § 30 Abs. 1 TKG mit den Vorgaben der EU-Richtlinien ist derzeit, wie der Entwurf der Regulierungsverfügung erkennen lässt, Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission. Die Beschlusskammer sollte den von der EU-Kommission geäußerten Zweifel an der Vereinbarkeit von § 30 Abs. 1 TKG mit der Zugangsrichtlinie insoweit Rechnung tragen, als vorsorglich auch die Erforderlichkeit der Genehmigungspflicht nach Maßgabe der Regulierungsziele im Sinne von § 2 Abs. 2 TKG dargelegt wird. Die Beschlusskammer stellt im Entwurf der Regulierungsverfügung bereits zutreffend dar, dass schon die Voraussetzungen für eine Ermessensausübung nach § 30 Abs. 1 Satz 2 TKG an den Tatbestandsvoraussetzungen von Nr. 1 und Nr. 2 dieser Bestimmung scheitern. Unabhängig davon sollte die Beschlusskammer die Gelegenheit wahrnehmen darzustellen, dass die Genehmigungspflicht auch weder am Maßstab von § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TKG noch im Rahmen einer Ermessensausübung entfallen könnte.

Die Genehmigungspflicht ist erforderlich, damit ein chancengleicher Wettbewerb auch in der Fläche im Sinne von § 2 Abs.2 Nr. 2 TKG gewährleistet ist. Deutsche Telekom hat mit der Vermarktung des Produkts DSL Net Rental unter Beweis gestellt, dass sie versucht, durch strategische Zusammenarbeit mit einzelnen Nachfragern den Wettbewerb erheblich zu verzerren. Es besteht daher die konkrete Gefahr, dass Deutsche Telekom die Entgelte für den IP-Bitstrom-Zugang in vergleichbarer Weise missbräuchlich durch unzulässige Volumenrabatte und eine unzulässige de facto-Regionalisierung ausgestaltet. Die Verhinderung diskriminierender Preisgestaltungen sowie eines Behinderungswettbewerbs gegenüber anderen Infrastrukturanbietern entspricht auch dem Verbraucherinteresse an einer längerfristigen Vielfalt preisgünstiger Angebote. Mit der Genehmigungspflicht wird im Gegensatz zur ex post-Kontrolle bereits die Markteinführung missbräuchlicher Entgelte verhindert.

Hinzukommt, dass für den IP-Bitstrom-Zugang eine konsistente Einfügung in die übrigen Breitband- Vorleistungsprodukte erforderlich ist. Da die Entgelte für den TAL-Zugang dem KeL-Maßstab unterliegen, ist die Konsistenz der Entgelte für den IP-Bitstrom-Zugang zu den TAL-Entgelten in geeigneter Weise durch eine entsprechende Regulierung am KeL-Maßstab sicherzustellen.

4. Getrennte Rechnungsführung

TELE2 hält es für verfehlt, dass die Beschlusskammer ihrer früheren Praxis folgend von der Auferlegung einer getrennten Rechnungsführung absieht. TELE2 hat bereits in ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen für die TAL-Regulierungsverfügung (BK4-04-075/R) und für die Festnetz-Regulierungsverfügung (BK4c-05-002/R) dargelegt, dass die mit der getrennten Rechnungsführung beabsichtigte Regulierungskontrolle nicht durch die Vorgaben im Entgeltgenehmigungsverfahren entfallen. Die Beschlusskammer bleibt daher aufgefordert, ihre bisherige Praxis zum Verhältnis der getrennten Rechnungsführung zur ex ante-Entgeltkontrolle zu überprüfen.

Das Instrument der getrennten Rechnungsführung zielt insbesondere auf die Vermeidung von Quersubventionierungen und einer Preis-Kosten-Schere. Die Verfahren zu Resale DSL und DSL Net Rental zeigen, dass das Preisverhalten der Deutschen Telekom auf den Breitbandmärkten Anlass zu Entgeltkontrollen unter diesen Gesichtspunkten gibt. Die im Genehmigungsverfahren nach § 31 TKG vorzulegenden Kostenunterlagen stellen der BnetzA nicht die gleichen Daten zur

Verfügung wie bei der getrennten Rechnungsführung und erlauben daher auch keine vergleichbar intensive Kontrolle. Insbesondere enthält allein § 24 Abs. 1 Satz 2 TKG die Verpflichtung, dass das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht sowohl seine Vorleistungspreise als auch seine internen Verrechnungspreise transparent zu gestalten hat. Die Verpflichtung nach § 33 Abs. 3 TKG zur Kostenträgerrechnung umfasst dagegen nach unserem Verständnis die Offenlegung der internen Verrechnungspreise nicht. Daher erscheint es weiterhin nicht überzeugend, dass die Beschlusskammer die getrennte Rechnungsführung als subsidiär zu den Kostenunterlagen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ansieht.

5. Standardangebot

Mit Blick auf die vorgesehene Auferlegung eines Standardangebots regen wir an, in der Begründung zur Regulierungsverfügung die Ausübung des "Soll-Ermessens" gemäß § 23 Abs. 1 TKG konkreter und ausführlicher vorzunehmen.

Schon nach deutschem Verwaltungsrecht ist auch bei einem "Soll"-Ermessen zu prüfen, ob Anhaltspunkte für eine abweichende Ermessensausübung bestehen. Hinzukommt, dass nach dem Verständnis von TELE2 unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU-Kommission darüber bestehen, ob die Auferlegung des Standardangebots im Sinne eines Soll-Ermessens zulässig ist. Die Beschlusskammer sollte daher vorsorglich im Rahmen einer richtlinienkonformen Auslegung im Einzelnen darlegen, dass die Auferlegung des Standardangebots erforderlich ist. Hierbei ist aus Sicht von TELE2 insbesondere zu berücksichtigen, dass die Vertragspraxis der Deutschen Telekom zum TAL- und Zusammenschaltungsvertrag unter dem TKG 1996 uneinheitlich war und zu benachteiligenden Bedingungen einzelner Wettbewerber geführt hat. Zur Vermeidung derartiger Diskriminierungen ist eine einheitliche Vertragspraxis durch Auferlegung eines Standardangebots erforderlich.

6. Stellungnahme des VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. vom 26.05.2006

I. Zugangsverpflichtung (Ziffer 1 des Tenors)

Der VATM begrüßt im Wesentlichen den vorgelegten Konsultationsentwurf der BNetzA einer Regulierungsverfügung für IP-Bitstrom (Az. BK 4a-06/039/R) und unterstützt die beabsichtigte Zugangsverpflichtung der DTAG nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG. Der VATM befürwortet in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die Zugangsverpflichtung hinreichend offen formuliert ist, um auch solchen Bitstrom-Zugang zu erfassen, der auf A-DSL 2, A-DSL 2+, V-DSL oder weiteren DSL-Produkten aufsetzt. Dies ist unentbehrliche Voraussetzung dafür, dass die Wettbewerber während der langen Laufzeit der zu erlassenden Regulierungsverfügung das Wettbewerbspotential des IP-Bitstrom-Zugangs voll ausnutzen können.

Da die Markteinführung von V-DSL-Anschlüssen unmittelbar bevor steht, ist aus Sicht des VATM jedoch nicht nachvollziehbar, warum ein entsprechendes Vorleistungsprodukt nicht im Regulierungsverfügungsentwurf spezifiziert oder zumindest im Rahmen des Ergänzungsvorbehalts der Ziffer 3 der Regulierungsverfügung thematisiert wird. Sollte ein solches Vorleistungsprodukt erst im Rahmen des nächsten planmäßigen Marktanalyseverfahrens und der korrespondierenden Regulierungsverfügung definiert werden, so hätte die DTAG einen kaum aufzuholenden Wettbewerbsvorsprung – mit allen negativen Folgen für den Breitband-Endkundenmarkt und den Standort Deutschland. Zur konkreten Ausgestaltung möglicher Vorleistungsprodukte wird in diesem Zusammenhang auf das „VATM-Positionspapier zum Glasfasernetzausbau der Deutschen Telekom AG – Kernaussagen und Kernforderungen für einen effizienten Ausbau breitbandiger Infrastrukturen in Deutschland“ (abrufbar im Internet unter: http://www.vatm.de/content/sonstige_materialien/inhalt/17-03-2006.pdf) verwiesen.

Daneben spricht sich der VATM dafür aus, die Regulierungsverfügung dahingehend offen auszugestalten, falls die DTAG zukünftig das ATM-Konzentratornetz ganz oder teilweise durch eine andere Technologie, wie z.B. Ethernet-Technik, ersetzen sollte. Dieser Aspekt sollte zumindest im Rahmen des vorgesehenen Ergänzungsvorbehalts Berücksichtigung finden, da eine Verkehrsübergabe jenseits der 73 Breitband-PoP die Wertschöpfung der Nachfrager und damit nicht zuletzt den Infrastrukturwettbewerb fördert.

Angesichts der Unsicherheiten einzelner Marktteilnehmer, die im Rahmen der Anhörung vom 10.05.2006 zum Ausdruck gebracht wurden, ob und inwieweit eine Stand-Alone-Variante von der Regulierungsverfügung erfasst ist, spricht sich der VATM im Sinne der Planungs- und Rechtssicherheit aller Beteiligten ergebnisoffen für eine Klarstellung dieses Aspekts in der Regulierungsverfügung aus. Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang ein zusätzlicher Hinweis in der Regulierungsverfügung auf die erforderliche Entgeltkonsistenz (vgl. § 27 Abs. 2 TKG) insbesondere in Bezug auf die TAL und Line Sharing-Leistungen, um getätigte Investitionen von Infrastrukturanbietern in angemessenem Umfang zu schützen.

Wie eingangs dargestellt, ist der Tenor der Zugangsverpflichtung durch Benennung des Merkmals „x-DSL“ offen formuliert. Mit Blick auf die Planungs- und Rechtssicherheit aller Beteiligten erscheint es aus Sicht des VATM jedoch zielführend, in der Verfügung auch klarstellende Ausführungen bezüglich der Einbeziehung von S-DSL-Produkten vorzunehmen.

II. Entgeltgenehmigungspflicht (Ziffer 2 des Tenors)

Der VATM begrüßt die von der BNetzA beabsichtigte Entgeltgenehmigungspflicht nach § 31 TKG. Beide Aspekte der Ex-ante-Regulierung – d.h. sowohl der zeitliche Aspekt der Vorabregulierung als auch der Kostenmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung – werden aus Sicht des VATM für zwingend erforderlich erachtet, um eine konsistente Einbettung von IP-Bitstrom in die Produkte TAL, Line-Sharing, ATM-Bitstrom, Resale und T-DSL zu gewährleisten. Im Rahmen der Konsistenzbetrachtungen der BNetzA ist hier von immanenter Bedeutung, dass das höhere Risiko solcher Anbieter, die in eigene Infrastruktur investiert haben, Beachtung findet. Auch dürfen die wesentlich höheren Skalenerträge der DTAG im Breitbandbereich die infrastrukturbasierten Wettbewerber im Rahmen der Entgeltfestlegung nicht benachteiligen.

III. Fehlende Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung

Der VATM betrachtet es kritisch, dass die BNetzA vorliegend von einer Verpflichtung der DTAG zur getrennten Rechnungsführung absehen will. Wie bereits im Rahmen vorangegangener Stellungnahmen in anderen Konsultationsverfahren kritisch kommentiert wurde, ist es rechtlich bedenklich, den Verzicht auf die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 TKG mit den auferlegten Vorlagepflichten für Kostennachweise in Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 33 TKG zu rechtfertigen, da der Anwendungsbereich des § 24 TKG deutlich umfassender ist und der Bestimmung in diesem Falle überhaupt kein eigener Anwendungsbereich verbleiben würde. Ausweislich des Wortlauts hat der Gesetzgeber die Vorschrift des § 24 Abs. 1 Satz 2 TKG zudem als Regelverpflichtung ausgestaltet. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum die BNetzA von dieser Regel regelmäßig abweicht. Der Umstand, dass der Verzicht auf diese Verpflichtung im Konsultationsentwurf nicht begründet wird, weist insoweit auf einen Ermessensausfall der BNetzA hin.

IV. Standardangebot (Ziffer II. des Tenors)

Wenngleich die Beschlusskammer in der Regulierungsverfügung dem Standardangebot formal nicht vorgreifen kann, hält der VATM es für geboten, dass die Beschlusskammer zumindest einige abstrakte Anforderungen bezüglich des Standardangebots formuliert. Solche Aussagen der Beschlusskammer schaffen eine richtungweisende Tendenz und sorgen insofern für eine gewisse Planungs- und Rechtssicherheit bei allen Marktteilnehmern. Einer besonderen Konkretisierung bedürfen hier insbesondere Parameter der Quality of Service, die einem IP-Bitstrom-Produkt zugrunde liegen sollen.

7. Stellungnahme der freenet Cityline GmbH vom 26.05.2006

Im Rahmen des nationalen Konsultationsverfahren zum Entwurf der Regulierungsverfügung zum IP-Bitstrom-Zugang (nachfolgend "Regulierungsverfügung") nehmen wir für freenet hiermit Stellung.

Wir begrüßen den Entwurf dieser Regulierungsverfügung grundsätzlich und befürworten die Trennung des Marktes Nr. 12 in ein A TM- und IP-basiertes Vorprodukt. Darüber hinaus bestärken wir die Bundesnetzagentur in ihrer Auffassung, dass das gegenwärtige Angebot der Deutschen Telekom AG, DSL-Resale mit Konzentrationsleistungen zu verknüpfen (ZIPS, ISP-Gate oder OC), auch nach unserer Meinung kein IP-Bitstrom-Zugangs-Angebot darstellt und deshalb der Zugang zu einem IPBitstrom-Vorprodukt zwingend und dringend angeordnet werden muss.

Mit Blick auf die große Bedeutung des IP-Bitstrom-Produktes für unser Unternehmen müssen allerdings noch verschiedene Punkte der Regulierungsverfügung entweder sprachlich klargestellt oder ergänzt werden müssen. Dies wollen wir im Folgenden erläutern.

A. Zugangsverpflichtung (Ziffer 1 des Tenors)

Hinsichtlich der Zugangsverpflichtung fordern wir noch drei Klarstellung bzw. Ergänzungen.

I. Entbündelung des IP-Bitstrom-Zugangs ("IP-Bitstrom stand-alone")

Wir begrüßen, dass in der Begründung unter Ziffer I 3.1 der entbündelte IP-Bitstrom-Zugang von der Zugangsverpflichtung umfasst ist. Die Möglichkeit für einen Endkunden, dessen Internetzugang durch einen Wettbewerber mittels IP-Bitstrom realisiert wird, seinen Telefonanschluss bei der Deutschen Telekom AG im Zeitpunkt der Bereitstellung des Internetzugangs oder auch später zu kündigen, war schon gleich zu Beginn der Frage bezüglich die Ausgestaltung des Vorprodukts wesentliches Element des IP-Bitstrom-Zugangs.

Zur Klarstellung und Schaffung von Rechtssicherheit fordern wir dennoch, die Zugangsverpflichtung ausdrücklich auf IP-Bitstrom in der Variante "stand-alone" zu erstrecken, d. h. damit im Ergebnis ohne das Erfordernis, dass der Endkunden zwingend einen Telefonanschluss als Voraussetzung für die Realisierung eines IP-Bistrom basierten Internetzugangsprodukt betreiben muss, und diese Klarstellung in den Text unter Ziffer I 3.1 der Begründung aufzunehmen.

Der IP-Bitstrom-Zugang beginnt beim Endkundenanschluss und ermöglicht damit dem Wettbewerber der Deutschen Telekom AG die direkte Kontrolle über die Endkundenbeziehung und erlaubt das Angebot von Anschluss und breitbandiger Nutzung des Internets aus einer Hand. Hierdurch unterscheidet sich der IP-Bitstrom-Zugang neben anderen Merkmalen gerade von einem DSL-Resale-Angebot, da letzteres stets neben der Kundenbeziehung WettbewerberEndkunde eine parallele Kundenbeziehung Deutsche Telekom AG-Endkunde (nämlich in Form des Telefonanschlusses) erfordert. Letztere ist für einen IP-Bitstrom basierten Internetzugang des Endkunden aber gerade nicht erforderlich. Der Endkunde kann seinen gegebenenfalls bestehenden Telefonanschluss kündigen, ohne dass dies Auswirkungen auf seinen Internetzugang hat.

Weiterhin spricht die notifizierte Marktanalyse zu Markt 12 zudem unter Ziffer I 8., "Gesamtschau und Ergebnis für den IP-Bitstrom-Zugang", davon, dass "naked DSLAnschlüsse" vom IP-Bitstrom-Zugang umfasst sein müssten. Auf Seite 89 der Marktanalyse steht hierzu: "Es hat sich gezeigt, dass ein Bedarf für IP-Bitstromprodukte besteht, die symmetrische, asymmetrische gebündelte oder naked DSL-Anschlüsse ermöglichen [...]. "Naked" steht hierbei generell als Synonym für "stand-alone".

Unter dem Aspekt der Klarstellung mit dem Ziel der Schaffung von Rechtssicherheit für die Beteiligten fordern wir daher die ausdrückliche Aufnahme eines "IP-Bistrom-Zugangs standalone" in den Text der Begründung der Regulierungsverfügung.

II. Bandbreitenunabhängiger IP-Bitstrom-Zugang

Wir begrüßen die Feststellung, dass der IP-Bitstrom-Zugang unabhängig von der Geschwindigkeit bzw. Bandbreite des Zugangs gewährt werden muss. Hierfür befürworten wir, dass weiterhin unter Ziffer 1.1.1 des Tenors der Regulierungsverfügung x-DSL-Anschlüsse als Gegenstand der Zugangsverpflichtung genannt werden. Allerdings muss unter Ziffer I 3.1 der Begründung der Regulierungsverfügung bei "Umfang des Zugangs" ein klarstellender Satz dergestalt aufgenommen werden, dass neben ADSL-Zugängen auch SDSL-Zugänge von der IP-Bitstrom-Zugangsverpflichtung erfasst werden. Das oben unter Ziffer A I. bereits zitierte Ergebnis der Marktanalyse spricht ausdrücklich davon, dass sowohl symmetrische und asymmetrische Anschlussmöglichkeiten vom IP-Bitstrom-Zugang erfasst sind.

Daher fordern wir eine klarstellende Erwähnung, dass der IP-Bitstrom-Zugang bandbreitenunabhängig sowohl im Up- als auch im Downstream zur Verfügung gestellt werden muss und damit die Einbeziehung von SDSL-Anschlüssen und sämtlichen ADSLANschlusstypen.

III. Multicast-Fähigkeit des IP-Bitstrom-Zugangs

Mit Blick auf das zukünftige Nutzungsverhalten fordern wir die Aufnahme der Multicast-Fähigkeit hinsichtlich des IP-Bitstrom-Zugangs in die Regulierungsverfügung unter Ziffer 1.1.2 des Tenors und Ziffer I 3.1 der Begründung der Regulierungsverfügung unter "Umfang des Zugangs".

Zur effizienten Verkehrsführung im Konzentratornetz muss der IP-Bitstrom-Zugang multicastfähig sein. Das bedeutet, dass die auf Vorleistungsbasis bereitgestellte Infrastruktur ermöglicht, dass eine Information, beispielsweise ein Videofilm, die mehrerer Kunden gleichzeitig abrufen, im Konzentratornetz nur einmal übertragen und erst kurz vor der Terminierung beim jeweiligen Endkunden, beispielsweise auf Basis der DSLAMs vervielfältigt und an den individuellen Endkunden verteilt wird. Hierdurch wird vermieden, dass multiple parallele meist breitbandige Datenströme das Konzentratornetz unnötig belasten. Dadurch verursachte Erweiterungen im Konzentratornetz der Deutschen Telekom AG wären nicht effizient und können vermieden werden.

Diese Ergänzung dient damit neben einer möglichen Leistungsverbesserung beim Endkunden vor allem auch Effizienzgesichtspunkten mit Blick auf das Konzentratornetz der Deutschen Telekom AG und ist aus unserer Sicht in die Regulierungsverfügung aufzunehmen.

B. Entgeltgenehmigungspflicht (Ziffer 2 des Tenors)

Wir begrüßen und befürworten sehr, dass die Entgelte für den IP-Bitstrom-Zugang sowie die Kollokation vorab nach § 31 TKG genehmigungspflichtig sind. Wir sehen ebenso wie die Beschlusskammer nicht, dass die Voraussetzungen des § 30 Absatz 1 Satz 2 TKG vorliegen. Zum anderen bedingt die konsistente Einbettung der Entgelte für den IP-Bitstrom-Zugang in das Umfeld der anderen TAL-basierten Zugangsentgelte, die ebenfalls vorab reguliert sind, dass eine ex-ante Genehmigungspflicht der Entgelte zwingend ist (§ 27 Absatz 2 TKG).

C. Verpflichtung zu getrennter Rechnungsführung nach § 24 TKG erforderlich

Nach unserer Auffassung muss die Regulierungsverfügung unbedingt noch um die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 TKG ergänzt werden, damit eventuelle Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot (§ 19 TKG) leichter für die Wettbewerber und die Bundesnetzagentur zu erkennen sind.

Nach § 24 Absatz 1 Satz 2 TKG soll die Bundesnetzagentur diese Verpflichtung in der Regel gegenüber einem vertikal integrierten Unternehmen aussprechen. Die Deutsche Telekom ist ein solches Unternehmen, weshalb die Regulierungsverfügung um diese Verpflichtung zu ergänzen ist.

Diese Verpflichtung ist auch trotz der Verpflichtung zur Vorlage von Kostenunterlagen im Rahmen der Entgeltgenehmigung nach § 33 Absatz 1 und 2 TKG auszusprechen. Sofern die Deutsche Telekom AG trotz dieser Verpflichtung keine, unvollständige oder falsche Kostenunterlagen vorlegt und die Entgeltgenehmigung deshalb auf eine Vergleichsmarktbetrachtung und/oder eine Modellrechnung gestützt werden, besteht gerade kein Einblick in die internen Verrechnungspreise

der Deutschen Telekom AG.

D. Migrationspflichten bei Migration von Resale-DSL-Anschlüssen auf IP-Bitstrom

Zuletzt regen wir an, im Rahmen der Regulierungsverfügung die Deutsche Telekom AG zu einer Pflicht zur Zulassung und Mitwirkung an der Migration von Resale-DSL-Anschlüssen auf IP-Bitstrom basierte Endkunden-Internetanschlüsse zu verpflichten. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass Bestandskunden der Wettbewerber auf ein IP-Bitstrom basiertes Zugangsprodukt umgeschaltet und damit die Vorteile dieser Vorleistung endlich genutzt werden können. Hierbei ist auch auszusprechen, dass eine Umstellung unterbrechungsfrei bzw. reduziert auf ein in technischer Hinsicht erforderliches minimales Zeitfenster beschränkt wird.

8. Stellungnahme des eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. vom 26.05.2006

Der Verband der deutschen Internetwirtschaft - eco e.V. begrüßt die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme und übermittelt nachfolgend seine Anmerkungen zu dem Konsultationsentwurf für eine Regulierungsverfügung.

Aus Sicht des eco ist der Entwurf der Regulierungsverfügung dem Grunde nach zu begrüßen. Die Einführung eines IP-Bitstrom-Vorleistungsproduktes ist für die Wettbewerber von essentieller Bedeutung. Nach Ansicht des eco ist der Bitstromzugang als komplementäre Zugangsvariante zwingend erforderlich, um nachhaltigen Wettbewerb auf dem Breitbandmarkt zu fördern und Mitbewerbern den flächendeckenden Markteintritt zu ermöglichen. Gleichwohl halten wir einige ergänzende Klarstellungen für erforderlich.

▪ Zugangsverpflichtung

eco befürwortet ausdrücklich die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung, mit der der Betroffenen auferlegt wird, den nachfragenden Unternehmen x-DSL-Anschlüsse zu überlassen und den Datenstrom über ihr Breitbandnetz zu den 73 POP des Internetzugangsnetzes zu transportieren. Aus Gründen der Klarstellung würde es eco begrüßen, wenn die von der BNetzA getroffene Festlegung der Zugangsverpflichtung auf die 73 Breitband-Points-of-Presence den Nachfragern die Entscheidung über die Anzahl der PoPs unbenommen lässt und ihnen damit die Möglichkeit verbleibt, die Zusammenschaltungspunkte nach ihren Bedürfnissen festzulegen und auszuwählen. Anderenfalls wären insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen aufgrund der hohen Anfangsinvestitionskosten für die Erschließung von 73 PoPs an einem Marktzutritt gehindert. Die Entscheidung über die Anzahl der PoPs und die Auswahl der Zusammenschaltungspunkte würde es den Nachfragern ermöglichen, die Investitionsleiter weiter hinaufzusteigen und schrittweise die eigene Infrastruktur auszubauen und weitere PoPs zu erschließen.

▪ Einbeziehung von SDSL

Während im Tenor der Regulierungsverfügung der Betroffenen eine Zugangsverpflichtung durch Überlassen von x-DSL-Anschlüssen auferlegt wird, nimmt die Begründung ausschließlich auf ADSL und VDSL Anschlussmöglichkeiten Bezug. Aus der tenorierten Zugangsverpflichtung und der zugrunde liegenden Marktdefinition und Marktanalyse ergibt sich, dass auch die Einbeziehung symmetrischer Anschlussprodukte wie SDSL ebenfalls beabsichtigt ist. Dementsprechend würden wir eine ergänzende Klarstellung in der Begründung dahin gehend begrüßen, dass sich die Zugangsverpflichtung sowohl auf asymmetrische als auch symmetrische Vorleistungsprodukte bezieht.

▪ Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung

Um Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot und Ouersubventionierungen zu verhindern erachtet eco die Auferlegung einer Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 TKG für

erforderlich. Die Auferlegung einer Ex-ante-Entgeltgenehmigung allein ist nicht ausreichend um die Einhaltung des Diskriminierungsverbots sicherzustellen und unzulässige Ouersubventionierungen auszuschließen.

- **Ausgestaltung des Standardangebotes**

eco begrüßt ausdrücklich, dass die BNetzA der Betroffenen die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots für die Zugangsleistungen auferlegt hat. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn die Regulierungsverfügung hinsichtlich der Ausgestaltung des Standardangebots einen höheren Detaillierungsgrad aufweisen würde. Die von uns vertretenen Mitgliedsunternehmen befürchten, dass sich die Einführung und Verfügbarkeit eines IP-Bitstrom-Vorleistungsproduktes aufgrund der zu erwartenden langwierigen Verhandlungen und Streitigkeiten über das Standardangebot verzögern könnte. Dies könnte dadurch vermieden werden, dass der Betroffenen bereits in der Regulierungsverfügung Auflagen und Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des Standardangebotes (insbesondere hinsichtlich technischer Eigenschaften und des anzuwendenden Preismodells) gemacht werden, damit das Standardangebot von den Nachfragern ohne weitere Verhandlungen angenommen werden kann.

- **Festlegung von Leistungs- und Qualitätsparametern**

Wie bereits hinsichtlich der Ausgestaltung des Standardangebotes dargelegt wurde, würde eco einen höheren Detaillierungsgrad der Regulierungsverfügung begrüßen. Dies beinhaltet ebenfalls die Festlegung von Leistungs- und Qualitätsparametern des IP-Bitstrom-Vorleistungsproduktes. Unter Zugrundelegung der Definition in der Festlegung der Präsidentenkammer zeichnet sich ein nachfragegerechtes Bitstrom Vorleistungsprodukt dadurch aus, dass die Wettbewerber in die Lage versetzt werden, auf der Basis von IP-Bitstrom-Zugang eigene, differenzierte Produkte und Dienstleistungen anzubieten. Hierzu ist es erforderlich, dass die Wettbewerber ihre eigene Infrastruktur nutzen und die technischen Parameter des Dienstes selbst kontrollieren können. Dementsprechend sollte die Regulierungsverfügung ebenfalls Festlegungen hinsichtlich der Leistungs- und Qualitätsparameter des IP-BitstromVorleistungsproduktes beinhalten.

- **Auferlegung einer Transparenzverpflichtung**

Ferner würde eco die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung gemäß § 20 TKG begrüßen, damit den Nachfragern alle für die Inanspruchnahme der Zugangsleistung benötigten Informationen zur Verfügung stehen. Hierdurch wäre die erforderliche Transparenz in Bezug auf die Zugangs- und Zusammenschaltungsbedingungen gewährleistet und zugleich sichergestellt, dass sowohl alle Nachfrager hinsichtlich der Leistungserbringung gleichbehandelt werden und keine Diskriminierung der Wettbewerber gegenüber den eigenen Unternehmensteilen der Betroffenen erfolgt.

9. Stellungnahme der Tiscali GmbH vom 26.05.2006

Zusammenfassend begrüßen wir, dass die BNetzA nach der langen Dauer des Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens, endlich den Entwurf einer Regulierungsverfügung für den Teilmarkt IP-Bitstream vorgelegt hat. Wir stimmen den Erwägungen der BNetzA weitgehend zu. Tiscali hält es jedoch zur Vermeidung weiterer Verzögerungen für dringend notwendig, bereits im Rahmen der Regulierungsverfügung detaillierte Vorgaben für die Umsetzung des Standardangebots zu machen. So sollten sich insbesondere der technische Rahmen und Grundsätze der Tarifierung aus der Regulierungsverfügung ergeben. Weiterhin halten wir die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung sowie einer Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung für erforderlich.

Im Einzelnen möchten wir zu dem Entwurf wie folgt Stellung nehmen:

1. Sachverhalt

Am 29. September 2005 erließ die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur eine Marktanalyseentscheidung, wonach die Betroffene auf dem Markt für Bitstrom-Zugang mit Übergabe auf der IP-Ebene (layer 3) an verschiedenen Übergabepunkten in der Netzhierarchie einschließlich HFC-Breitbandzugang mit Übergabe auf IP Ebene über beträchtliche Marktmacht verfüge.

Die Entscheidung wurde am 11. Oktober 2005 bei der EU-Kommission unter dem Zeichen DE/2005/0262 notifiziert. Nachdem die EU-Kommission in einem Schreiben ernsthafte Zweifel hinsichtlich der Betrachtung von VDSL geäußert hatte, wurde die Marktanalyse im Dialog mit der EU-Kommission überarbeitet. Das Konsultationsverfahren wurde nach Rücknahme der ernsthafte Zweifel der Kommission am 23. Dezember 2005 abgeschlossen.

Am 26. April 2006 veröffentlichte die BNetzA in ihrem Amtsblatt den Entwurf einer Regulierungsverfügung gegenüber der DTAG wegen der Auferlegung von Verpflichtungen nach dem 2. Teil des TKG, auf dem Markt Nr. 12 „Breitbandzugang für Großkunden“ der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission Teilmarkt „Markt für IP-Bitstromzugang mit Übergabe auf IP-Ebene (layer 3) an verschiedenen Übergabepunkten der Netzhierarchie einschließlich HFC-Breitbandzugang mit Übergabe auf IP-Ebene“ (Mitteilung Nr. 118/2006). Der Entwurf kommt zu dem Ergebnis, dass der DTAG als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Markt für IP-Bitstromzugang mit Übergabe auf IP-Ebene (layer 3) folgende Verpflichtungen auferlegt werden sollen:

- Zugangsverpflichtung gemäß § 21 I Nr. 2 TKG zu einer einheitlichen Leistung aus Anschlusssteil und Zuführungsteil an den 73 Standorten des Internetzugangsnetzes
- Kollokationsverpflichtung gemäß § 21 III Nr. 4 TKG
- Diskriminierungsverbot gemäß § 19 TKG
- Ex-ante Entgeltgenehmigungsverpflichtung gemäß §§ 30 I, 31 TKG
- Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots gemäß § 23 I TKG innerhalb von 3 Monaten

Eine Transparenzverpflichtung (§ 20 TKG) soll der Betroffenen nach dem Konsultationsentwurf dagegen nicht auferlegt werden. Gleiches gilt für eine Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung (§ 24 TKG). Die Transparenzverpflichtung sei angesichts der Verpflichtung, ein Standardangebot zu veröffentlichen entbehrlich und die Auferlegung der Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung sei hier ebenfalls nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig.

2. Sachliche Würdigung

a. Zugangsverpflichtung gemäß §§ 9 II, 21 II Nr.1 TKG

Tiscali begrüßt ausdrücklich die Auferlegung einer Zugangsverpflichtung, welche die Betroffene verpflichtet, den nachfragenden Unternehmen im Rahmen eines einheitlichen Produktes x-DSL-Anschlüsse zu überlassen und den Datenstrom über das eigene Breitbandnetz zu den 73 PoPs dieses Netzes zu transportieren.

Tiscali ist der Auffassung, dass die Zugangsverpflichtung geeignet und erforderlich ist, um die Entwicklung von nachhaltig wettbewerbsorientierten Märkten zu fördern und Endkundeninteressen zu wahren. Die Zugangsverpflichtung dient weiterhin auch der langfristigen Sicherung des Wettbewerbs und wahrt die Regulierungsziele. Da Wettbewerber nicht gezwungen sind, bis zum Endkunden auszubauen, bleiben finanzielle Ressourcen für eigene Infrastrukturinvestitionen verfügbar. Es kommt der Nachhaltigkeit des Wettbewerbs zugute, dass die Wettbewerber nicht ausschließlich auf die Teilnehmeranschlussleitung beziehungsweise auf einen Ausbau bis zum Kunden zurückgreifen müssen.

Hinsichtlich der Festlegung der Zugangsverpflichtung auf 73 PoPs vertritt Tiscali die Auffassung, dass eine solche Festlegung eine erhebliche und im Ergebnis auch nicht notwendige Bindung der Nachfrager mit sich bringt. Eine weitergehende Verpflichtung sollte zudem den Vertragspartnern die Möglichkeit geben den IP-Verkehr an einer geringeren Anzahl von Zusammenschaltungspunkten zu übernehmen und diejenigen PoPs aus den Standorten der Verpflichteten zu wählen, die dem Netz des Vertragspartners am ehesten entsprechen.

Sicherlich würde die BNetzA auf der Grundlage dieses Gutachtens ein Peak-abhängiges Tarifierungsmodell beanstanden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bis zur Veröffentlichung eines solchen Beschlusses das Standardangebot mangels Rechtssicherheit nur zögerlich im Markt angenommen würde.

Darüber hinaus sollte die DTAG zur Vorlage eines alternativen Preismodells verpflichtet werden, welches volumenunabhängig bepreist wird. Gerade im Hinblick auf das Endkundenangebot der Verpflichteten, ist nicht nachvollziehbar, warum sie selbst privaten Endkunden und Geschäftskunden attraktive „Flat“-Tarife anbietet, solche aber nicht als Vorleistungsprodukte anbietet.

e. Transparenzverpflichtung § 20 TKG

Die BNetzA erwägt von der Auferlegung einer Transparenzverpflichtung gemäß § 20 TKG abzusehen. Dies wird damit begründet, dass die Transparenzverpflichtung infolge der Verpflichtung zur Vorlage eines Standardangebots nicht mehr erforderlich sei.

Die Auffassung, dass die Transparenzverpflichtung gewissermaßen subsidiär gegenüber dem Standardangebot ist, wird von Tiscali nicht geteilt. Diese Maßnahmen stehen selbständig nebeneinander. Insbesondere kann auch dem Erwägungsgrund 16 der Zugangsrichtlinie entnommen werden, dass die Transparenzverpflichtung Verhandlungsprozesse beschleunigen soll.

Wir regen an, eine umfassende Transparenzverpflichtung aufzuerlegen.

f. Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung §§ 9 II, 24 TKG

In dem Entwurf hat die BNetzA von einer Verpflichtung der Betroffenen zur getrennten Rechnungsführung gemäß § 24 TKG abgesehen.

Es erscheint rechtlich bedenklich, den Verzicht auf die Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung gemäß § 24 TKG mit den auferlegten Vorlagepflichten für Kostennachweise im Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 33 TKG zu begründen. Insbesondere, da der Anwendungsbereich des § 24 TKG weitergehend ist und der Vorschrift andernfalls kein eigener Anwendungsbereich verbleiben würde.

Wir regen daher an, auch eine Verpflichtung zur getrennten Rechnungslegung aufzuerlegen.

g. Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes § 23 I TKG

Tiscali begrüßt weiterhin die Auferlegung einer Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes gemäß § 23 I TKG.

Wir bedauern jedoch, dass die BNetzA davon abgesehen hat, detaillierte Vorgaben zum Inhalt eines solchen Angebotes zu machen. Diesbezüglich würden wir einen höheren Detaillierungsgrad der Verpflichtung begrüßen. Solche Vorgaben würden die Verfügbarkeit eines brauchbaren Standardangebots erheblich beschleunigen. Die Notwendigkeit technischer Vorgaben ergibt sich insbesondere für die Qualitätsmerkmale sowie die Verfügbarkeit und die Services.

Die BNetzA führt in ihrem Notifizierungsentwurf vom 08. Dezember 2005 auf Seite 2 aus, dass der Bitstrom-Zugang zwei wesentliche Elemente enthalten muss:

1. Der Bitstromzugang muss den Wettbewerbern die direkte Kontrolle über die Endkundenbeziehung ermöglichen und erlaubt das Angebot von Anschluss und Breitbanddienst aus einer Hand.
2. Der Anbieter muss auf Basis des Bitstrom Zugangs eigene, mit individuellen Qualitätsparametern ausgestattete Dienste anbieten können.

Bezüglich des mit Nr. 1 bezeichneten Elements sehen wir den Entwurf der Regulierungsverfügung als ein geeignetes Mittel, um diesen Zweck zu erreichen. Darüber hinaus halten wir die Aufnahme der Verpflichtung den Datenstrom an 5 PoPs des Internetzugangnetzes zu übergeben für erforderlich. Einen Vorschlag zur Ergänzung des Tenors haben wir bereits oben dargestellt.

Hinsichtlich des zweiten Elements fehlen vollumfänglich Vorgaben bezüglich der technischen Parameter oder Serviceklassen, die es dem Anbieter ermöglichen, auf Basis des Bitstrom-Zugangs eigene, mit individuellen Qualitätsparametern ausgestattete Dienste anbieten zu können.

Aus diesem Grunde regen wir an, dass die DTAG verpflichtet wird, im Rahmen ihres Standardangebots drei Qualitätsklassen anzubieten. Diese sollten den folgenden Anforderungen entsprechen:

- VoIP (als höchste Qualitätsstufe)
- Videostreaming (als mittlere Qualitätsstufe)
- „Best Effort“ (als niedrigste Qualitätsstufe)

Ohne eine solche Differenzierungsmöglichkeit könnten Wettbewerber lediglich ein Produkt anbieten, welches bei allen Unternehmen die gleichen Qualitätsmerkmale aufweisen würde. Eine Differenzierung der unterschiedlichen Produkte nach technischen Qualitätsmerkmalen wäre nicht möglich. Gerade dies ist jedoch eine Anforderung welche die BNetzA in ihrer Marktanalyse selbst vorgegeben hat.

Weiterhin sollte eine Verpflichtung zur Angabe bzw. Gewährung einer Mindestbandbreite enthalten sein. Nur wenn eine definierte Mindestqualität gewährleistet ist, kann der Vertragspartner in die Lage versetzt werden, eigene Qualitätsmerkmale zu definieren. Dies ist bei der Entwicklung von eigenen Produkten zwingend notwendig.

Auch die Verfügbarkeit einer Leistung ist eine zwingende Voraussetzung für die Wettbewerber um eigene Qualitätsparameter zu definieren und kundenseitig anzubieten. Aus diesem Grunde würden wir auch die Vorgabe einer definierten Verfügbarkeit im Rahmen der Regulierungsverfügung für notwendig erachten. Anderenfalls würde nämlich der Verpflichteten die Möglichkeit gegeben, durch die Definition einer beliebigen Verfügbarkeit Einfluss auf die Produkte der Wettbewerber zu nehmen.

Wir halten eine Verpflichtung, wonach die Wettbewerber an einem Kundenstandort über eine Anschlussleitung mehrere unterschiedliche Qualitäten beziehen können für zwingend notwendig. Dies versetzt den Wettbewerber in die Lage, dem Kunden ein individuelles Produkt anbieten zu können und hierfür die passenden Vorleistungen bei der DTAG einzukaufen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass keine Qualitätsbeeinträchtigungen zum Beispiel von VoIP-Diensten durch sonstige Best-Effort-Dienste zu befürchten sind. Lösungen, bei denen auf einer Kupferleitung zwei oder mehr virtuelle Verbindungen transportiert werden sind mit der vorhandenen Hardware technisch realisierbar. Sie sind bereits bei verschiedenen Unternehmen im Einsatz.

Wie wir bereits oben dargelegt haben, halten wir auch Vorgaben bezüglich des Tarifierungsmodells für zwingend erforderlich. In diesem Zusammenhang sollte die BNetzA auch Vorgaben hinsichtlich des Mindestumsatzes machen. Gerade durch solche Regelungen im Standardangebot werden Marktzutrittschürden geschaffen, die einem Wettbewerb auf dem Markt für IP-Bitstream abträglich sind.

Sollten solche Erwägungen erst im Rahmen der Überprüfung des Standardangebots getroffen werden, ist mit einer weiteren, erheblichen Verzögerung der Verfügbarkeit zu rechnen. Das Vorleistungsprodukt wird für die Entwicklung des Wettbewerbs als dringend erforderlich angesehen. Eine weitere Verzögerung würde dem deutschen Markt schaden.