

Eckpunkte der regulatorischen Behandlung von Voice over IP (VoIP)

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (ehemals: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) hat im April 2004 (Amtsblatt 8/2004 vom 21.04.2004, S. 399ff.) eine umfangreiche Anhörung zu VoIP durchgeführt und damit frühzeitig die regulatorische Diskussion über eines der derzeit bedeutendsten Themen in der Telekommunikationsbranche aufgegriffen.

An der Anhörung haben sich über 60 Unternehmen, Verbände und Behörden beteiligt. In 13 Themenblöcken wurden 87 Fragen an die interessierten Kreise gerichtet. Die eingegangenen Stellungnahmen gaben der Bundesnetzagentur eine Vielzahl wichtiger Informationen über die mit VoIP verbundenen Fragestellungen.

Neben der Bundesnetzagentur beschäftigen sich auch die Europäische Kommission sowie weitere Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten mit diesem Thema.

Die EU-Kommission veröffentlichte am 14.06.2004 ein Informations- und Konsultationspapier zu VoIP mit dem ursprünglichen Ziel, Ende 2004 unverbindliche Leitlinien zu erlassen.

Etwa gleichzeitig hatte die Independent Regulators' Group IRG eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es war, eine gemeinsame Position zu finden, die gegenüber der EU-Kommission als Beitrag der European Regulators' Group ERG zu der durchgeführten Konsultation verwendet werden könnte. Die ERG hat hierzu auf ihrer Plenary-Sitzung am 11.02.2005 das Papier „ERG Common Statement for VoIP regulatory approaches“ verabschiedet. Im Gegensatz zum ursprünglichen Ziel, eine gemeinsame Position zu veröffentlichen, beschränkt sich dieses Dokument auf allgemeine Aussagen zur Bedeutung von VoIP.

Die Gremien der IRG und der ERG beschäftigen sich auch weiterhin mit dem Thema. So wurde im Rahmen eines breit angelegten Projektes zum Thema „Broadband market / VoIP competition“ unter deutscher Leitung ein Breitbandreport erarbeitet und im Juni 2005 veröffentlicht (ERG (05) 23). Es werden umfassende Fragen untersucht, z.B. zur Breitbandpenetration oder den unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es wird insbesondere untersucht, ob in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Regulierungsansätze sinnvoll sein könnten, etwa aufgrund unterschiedlicher struktureller Voraussetzungen (z.B. starker Wettbewerb durch Kabelnetzbetreiber). Dabei wird auch die Rolle von VoIP und das Verhältnis dieses Dienstes zum Breitbandmarkt betrachtet.

Die EU-Kommission hat mit Bezug auf das ERG-Papier in einer Pressemitteilung vom 11.02.2005 erklärt, dass sie im Hinblick auf die Regulierung von VoIP einen „light touch approach“ bevorzuge und zumindest jetzt noch keine Leitlinien bzw. eine Auswertung ihrer Anhörung veröffentlichen werde.

Wenngleich die Anhörung der Bundesnetzagentur eine Vielzahl wichtiger Informationen brachte, konnte dies nur einen ersten Einblick in einen sich schnell verändernden Bereich darstellen. Es hat sich auch gezeigt, dass ein allgemeingültiges Verständnis des Begriffes VoIP nicht existiert. Einige Stellungnahmen bezeichnen VoIP als Technologie und verwenden den Begriff entsprechend. In der Regel wurde im Rahmen der Kommentierung aber von einem Dienst ausgegangen. Die Bundesnetzagentur hält eine Festlegung hierüber zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erforderlich. Wenngleich es bei regulatorischen Entscheidungen in der Regel auf konkrete Dienste ankommt, etwa weil ein Begriff wie

Telekommunikationsdienst gesetzlicher Anknüpfungspunkt ist, gibt es insbesondere im Bereich der Technischen Regulierung Fragen, bei denen die Technologie im Vordergrund steht, bspw. bei der Frage nach Übergangsregelungen aus technischen Gründen beim Notruf oder bei Überwachungsmaßnahmen. Maßgeblich ist daher der jeweilige Kontext.

Während Mitte 2004 zum Zeitpunkt der Anhörung nur einige wenige Anbieter von VoIP-Diensten am Markt waren, sind es ein Jahr später bereits deutlich mehr. So sind in Deutschland mittlerweile bereits knapp 40 Unternehmen auf dem Markt, die VoIP-Dienste für den Massenmarkt anbieten (vgl. hierzu auch die als Anlage der zusammenfassenden Auswertung der Anhörung veröffentlichte Anbieterübersicht). Darüber hinaus gibt es zahlreiche an Großkunden gerichtete Angebote. Dies bestätigt die stark wachsende Bedeutung von VoIP und belegt eine große Dynamik bei den derzeitigen Markteintritten sowie den konkret angebotenen Diensten. Betrachtet man sich die Anbieter und ihre Dienste ergibt sich zur Zeit das folgende Bild:

- Infrastrukturbasierte Anbieter bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem in der Regel eigenrealisierten Breitbandanschluss sowie einem Internetzugang an. Entsprechende Angebote gibt es regional begrenzt auch von einigen Kabelnetzbetreibern. VoIP-Kunden dieser Unternehmen benötigen im Prinzip keinen traditionellen Telefonanschluss mehr. Die Anbieter streben einen vollständigen Ersatz des traditionellen Telefonanschlusses an.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem Breitbandanschluss und einem Internetzugang an. Der Breitbandanschluss basiert häufig auf dem T-DSL-Resale-Produkt der Deutsche Telekom AG (DTAG) und nicht auf eigener Infrastruktur. Da der Kunde vertraglich bedingt weiterhin einen Telefonanschluss abnehmen muss, kann kein vollständiger Ersatz desselben erreicht werden. Der Kunde erhält vielmehr einen zusätzlichen Telefondienst.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem Internetzugang an. Die Inanspruchnahme dieser Dienste setzt in der Regel einen DSL-Anschluss der DTAG voraus.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste separat an. Einige Anbieter ermöglichen zwar die Bündelung mit eigenen Breitbandanschlüssen und Internetzugangsdiensten, bieten die VoIP-Dienste aber auch anderen Kunden an. Voraussetzung für die Nutzung ist lediglich ein Breitbandanschluss sowie ein Internetzugang eines beliebigen Anbieters.
- Diensteanbieter bieten VoIP-Dienste ebenfalls separat an. Die eigentlichen Dienste sind letztlich identisch mit den Diensten der voranstehenden Kategorie. Sie unterscheiden sich lediglich dadurch, dass es sich bei den Anbietern nicht um Internet-Service-Provider handelt.

All diesen Diensten ist gemeinsam, dass sie ihren Kunden einen Zugang ins PSTN gewähren. Verbindungen in Fest- und Mobilfunknetze auf nationaler und internationaler Ebene sind somit möglich. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Anbietern, bei denen lediglich netz- bzw. dienstinterne Gespräche geführt werden können. Kunden dieser Dienste können also nur untereinander kommunizieren. Sonstige nationale bzw. internationale Verbindungen sind nicht möglich.

Die Zahl der Kunden sowie die mit VoIP-Diensten erzielten Umsätze dürften bislang noch vergleichsweise gering sein. Ende 2004 schätzte die Bundesnetzagentur in ihrem Jahresbericht die Zahl der aktiven Kunden auf 250 000, wobei etwa 500 000 Teilnehmer insgesamt über die entsprechende Soft- oder Hardware verfügten. Nach Prognosen der Anbieter im Rahmen der zur Frage der Überwachungsmaßnahmen bei VoIP durchgeführten Anhörung könnten sich diese Zahlen bis Ende 2005 etwa verdoppeln. Die Entwicklung von VoIP auf den Märkten der Telekommunikation sowie dessen wettbewerbliche Auswirkungen befinden sich folglich noch im Anfangsstadium. Wenngleich die genannten Geschäftsmodelle derzeit auf dem Markt sind, werden zukünftig auch andere hinzukommen.

Die Bundesnetzagentur geht daher davon aus, dass sich der Markt rund um VoIP auch weiterhin schnell verändern wird und sieht es als größte Herausforderung an, auf die jeweiligen regulatorischen Anforderungen schnell und flexibel reagieren zu können, sofern sich dies als notwendig erweist.

Mit den nachfolgenden Eckpunkten sollen erste Rahmenbedingungen der regulatorischen Behandlung von VoIP bekannt gegeben werden. Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich VoIP-Dienste derzeit am Markt erstmals entwickeln und noch nicht absehbar ist, inwieweit sich bestehende und zukünftige Geschäftsmodelle als nachhaltig existenzfähig erweisen werden. Aus diesem Grund bevorzugt auch die Bundesnetzagentur einen „evolutionary approach“. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass sich der Markt zunächst weitgehend ohne regulatorische Eingriffe entwickeln soll und nur dort, wo sich dies als erforderlich erweist, Festlegungen der Bundesnetzagentur erfolgen. Es ist daher aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht zielführend und letztlich auch gar nicht möglich, bereits heute ein abschließendes und umfassendes Regelwerk für VoIP, in dem alle sich grundsätzlich stellenden regulatorischen Fragen beantwortet werden, zu erstellen.

Die Bundesnetzagentur steht bei diesem Vorgehen im Einklang mit der Auffassung der Bundesregierung. Diese hat in ihrer Stellungnahme zum Konsultationspapier der Europäischen Kommission zum Ausdruck gebracht, dass telekommunikationspolitisch hinsichtlich möglicher (neuer) regulatorischer Verpflichtungen für VoIP-Dienste starke Zurückhaltung geboten sei. VoIP befinde sich im Übergang von der Experimentier- in die Expansionsphase. Ein wichtiges Anliegen aus Sicht der Bundesregierung sei es daher, dass alle Innovationspotentiale ungehindert freigesetzt werden könnten. Dies bedeute im Umkehrschluss aber auch, dass überzogene regulatorische Verpflichtungen vermieden werden sollten. Ein weiteres wichtiges Anliegen sei die gleichmäßige Anwendung des Regulierungsrahmens bei gleichartigen VoIP-Diensten (technologie- bzw. technikneutrale Regulierung). Insgesamt pflichte die Bundesregierung dem Ansatz eines "evolutionary approach" bei.

Dabei ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur jedoch wichtig, dass am Ende eines solchen Entwicklungsprozesses ein gleichberechtigtes Nebeneinander der verschiedenen Dienste steht. VoIP-Dienste werden mittelfristig die selben Kriterien erfüllen müssen wie traditionelle Dienste. Insofern hält die Bundesnetzagentur Übergangsregelungen, etwa aus technischen Gründen, für ein geeignetes Mittel, um einerseits das bestehende Innovationspotential zu unterstützen und andererseits dem öffentlichen Interesse an der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen gerecht zu werden.

VoIP-Dienste haben insbesondere dann die Chance, sich zu nachhaltig wettbewerbsfähigen Diensten zu entwickeln, wenn sie verglichen mit traditionellen Diensten gleichwertige Dienste anbieten. Ansonsten besteht die Möglichkeit, dass VoIP nicht über das Ausfüllen bestimmter Nischen hinauskommt. Im Sinne des Regulierungsziels der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG wäre es zu begrüßen, wenn sich VoIP-Dienste nicht lediglich als Zusatzdienste, sondern als echte Alternativen zu bestehenden Diensten entwickeln würden.

Die Bundesnetzagentur wird die weitere Entwicklung von VoIP intensiv beobachten und falls erforderlich, regulatorische Entscheidungen treffen. Dies entspricht auch der bisherigen Vorgehensweise. Erste Entscheidungen waren auch unabhängig von der Auswertung der Anhörung zu treffen. Zu nennen ist hier insbesondere der Bereich Nummerierung. Aber auch zur Frage der Technischen Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen ist mittlerweile eine Übergangslösung veröffentlicht worden. Zu Fragen der sog. Entbündelung von DSL-Anschluss und Telefonanschluss oder zur Behandlung von VoIP in den Marktanalysen sind Entscheidungen in Vorbereitung. Darüber hinaus wurde im August 2005 zu Fragen der Zusammenschaltung eine Arbeitsgruppe mit externen Experten eingerichtet.

Diese und andere herausragende Themen werden im Rahmen dieser Eckpunkte näher behandelt. Gleichzeitig soll mit einem Aktionsplan das bisherige und das weitere Vorgehen transparent gemacht werden. Daraus soll klar hervorgehen, wann Entscheidungen zu welchen Themen getroffen werden sollen, soweit dies aus heutiger Sicht vorhersehbar ist.

Die Bundesnetzagentur möchte die Diskussion mit den interessierten Kreisen auch weiterhin fortsetzen. Kommentare zu den nachfolgenden Eckpunkten sowie der veröffentlichten Auswertung sind daher jederzeit willkommen.

Eckpunkt 1:

VoIP-Dienste können geographische und nicht-geographische Nummern nutzen. Die Eckpunkte für Ortsnetzzurufnummern werden vollständig umgesetzt.

Die von der Bundesnetzagentur durchgeführten Anhörungen zur Frage der Einführung von Nationalen Teilnehmerrufnummern (NTR) aus der Gasse (0)32 sowie zu den Eckpunkten über neue Zuteilungsregeln für Ortsnetzzurufnummern haben die Bundesnetzagentur in ihrer Auffassung bestätigt, dass es aus wettbewerblichen Gründen erforderlich ist, Anbietern von VoIP-Diensten sowohl geographische als auch nicht-geographische Rufnummern zur Verfügung zu stellen.

Um dies sicherzustellen wurden im November 2004 Zuteilungsregeln für NTR veröffentlicht (Amtsblatt 23/2004 vom 24.11.2004, S. 1596ff.). Seit Januar 2005 werden Rufnummernblöcke zugeteilt. Bis zum 31.07.2005 wurden bereits über 1 Million Rufnummern an 35 Diensteanbieter zugeteilt. Seit August 2005 sind die Netzübergänge des Festnetzes der DTAG für netzübergreifenden (0)32er-Verkehr geöffnet. Spätestens seit August können NTR nunmehr in vollem Umfang für Telefondienste bereitgestellt werden. Mit der Einführung dieser Nummern ist die Bundesnetzagentur entsprechenden Forderungen des Marktes nachgekommen, der hierfür einen Bedarf geltend gemacht hatte.

Die von der Bundesnetzagentur für Ortsnetzzurufnummern im November 2004 veröffentlichten Eckpunkte (Amtsblatt 23/2004 vom 24.11.2004, S. 1765f.) werden vollständig umgesetzt. Dadurch können wichtige Voraussetzungen geschaffen werden, die es Anbietern von VoIP-Diensten erleichtern, auf dem Markt tätig zu werden. Die zukünftigen Zuteilungsregeln werden insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass VoIP-Dienste nicht zwingend von Netzbetreibern bzw. den Unternehmen, die Endkunden einen physischen Anschluss bereitstellen, erbracht werden, sondern auch von Diensteanbietern, die einen gleichwertigen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bereitstellen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Punkte: Der Ortsnetzbezug von Ortsnetzzurufnummern bleibt erhalten, da er der wesentliche Kern der Zweckbestimmung von Ortsnetzzurufnummern ist. Dies wurde im Rahmen der zu den Ortsnetzzurufnummern durchgeführten Anhörung letztlich von keiner Stellungnahme ernsthaft in Frage gestellt.

Der Anschlussbezug wird durch die Kriterien Wohnort oder Firmensitz ergänzt. Ansonsten könnten Diensteanbieter, die ihren Endkunden nicht selbst den erforderlichen Anschluss bereitstellen, nicht über Ortsnetzzurufnummern verfügen und damit nicht mit vergleichbaren Diensten in den Markt eintreten. Dies ist sachlich gerechtfertigt, da sowohl das Europarecht als auch das TKG auf der prinzipiellen Gleichstellung von Netzbetreibern und Diensteanbietern beruhen. Aus diesem Grund ist auch die Antragsberechtigung generell für Anbieter des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz zuzulassen.

Mittelfristig ist eine Zuteilung von 100er-Blöcken geplant. Die Verkleinerung der Mindestblockgröße dient der effizienteren Ressourcenverwaltung und kommt den Bedürfnissen kleinerer Anbieter und bundesweit operierender Diensteanbieter entgegen. Allerdings bedarf es zur Umsetzung dieses Eckpunkts noch einiger technischer und rechtlicher Anpassungen auch seitens der Bundesnetzagentur (Anpassung der Gebührenverordnung und Umstellung der Datenverarbeitung).

Regelungen zur Ermittlung des Rufnummernbedarfs der Kunden werden auch für VoIP-Dienste eingeführt. Dies ist im Sinne einer effizienten Ressourcenverwaltung erforderlich.

Die nomadische Nutzung wird im Rahmen der Nummerierung nicht geregelt und ist somit uneingeschränkt zulässig. Bedenken gegen die nomadische Nutzung von VoIP-Diensten im Zusammenhang mit den Themen Notruf und Überwachung hängen nicht originär mit der Nutzung von Ortsnetzzurufnummern zusammen. Sie treten genauso auf, wenn VoIP-Dienste abgehend mit (0)32er-Rufnummern oder - wie bei einigen Anbietern möglich - gänzlich ohne die Nutzung von Rufnummern erbracht werden. Fragen der nomadischen Nutzung werden daher im jeweiligen Kontext zu klären sein (z.B. Notruf und Überwachung).

Die technologie neutrale Portierbarkeit von Ortsnetzzurufnummern innerhalb des jeweiligen Ortsnetzes ergibt sich bereits aus § 46 TKG. Die teilweise erhobene Forderung nach Einrichtung einer zentralen Portierungsdatenbank bei der Bundesnetzagentur ist aus organisatorischen und haushälterischen Gründen weiterhin abzulehnen.

Eckpunkt 2:

Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass jedenfalls VoIP-Dienste, die einen Zugang ins PSTN ermöglichen, einen Telekommunikationsdienst im Sinne des § 3 Nr. 24 TKG darstellen.

Das TKG knüpft an zahlreichen Stellen Rechtsfolgen an den Begriff des Anbieters von Telekommunikationsdiensten. Die Frage, inwieweit es sich bei VoIP-Diensten um Telekommunikationsdienste handelt, ist daher von entscheidender Bedeutung bei der Behandlung von VoIP.

Gemäß § 3 Nr. 24 TKG sind Telekommunikationsdienste in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen.

Grundsätzlich kommt es aufgrund der Technologie neutralität der gesetzlichen Vorschriften nicht darauf an, ob für die Erbringung eines Dienstes leitungsvermittelte (PSTN) oder paketvermittelte (IP) Netze eingesetzt werden.

Die heute üblicherweise als VoIP bezeichneten Dienste sind der Sache nach Angebote der Sprachübertragung über Telekommunikationsnetze, wobei im Unterschied zur herkömmlichen leitungsvermittelten Telefonie die Sprachinhalte in Datenpakete fragmentiert und paketweise vermittelt werden. Der gleiche Dienst wird also lediglich mit einer anderen Technik erbracht. Somit liegt in diesen Fällen die Übertragung von Signalen und folglich Telekommunikation vor.

Insbesondere gilt diese Einstufung für VoIP-Dienste, die den Übergang in das PSTN ermöglichen, da bei diesen Diensten - wie bei der herkömmlichen Telefonie - ohne Weiteres von einer Signalübertragung i.S.v. § 3 Nr. 24 TKG auszugehen ist. Gewährleistet ein

Anbieter eines VoIP-Dienstes den Zugang ins PSTN, erbringt er jedenfalls für diesen Teil der Verbindung die Übertragung von Signalen entweder selbst oder ermöglicht diese zumindest.

Im Umkehrschluss sind aber auch VoIP-Dienste denkbar, bei denen keine Signalübertragung i.S.d. TKG durch den Diensteanbieter vorliegt und die daher nicht als Telekommunikationsdienst eingeordnet werden können. So kann es beispielsweise VoIP-Dienste geben, bei denen die Übertragung der Signale durch den Anbieter des genutzten Internetzugangsdienstes erbracht wird, etwa weil der Anbieter des VoIP-Dienstes lediglich eine bestimmte Software zur Verfügung stellt. In diesen Fällen würde die Telekommunikation durch den Internetzugangsanbieter erbracht.

Eine generell gültige Bewertung dieser Dienste ist der Bundesnetzagentur bislang jedoch nicht möglich, da sie insbesondere von der technischen Realisierung im Einzelfall abhängt. Hierüber liegen bislang nur wenige Informationen vor, da sich entsprechende Anbieter kaum an der durchgeführten Anhörung beteiligt haben. Darüber hinaus ist die Übersicht über die existierenden Anbieter und die einzelnen Dienste schwer möglich, da es sich überwiegend um international tätige Dienste handelt, die ihre Produkte weltweit über das Internet jedermann anbieten.

Eckpunkt 3:

Mittelfristig wird die Möglichkeit für Endkunden, DSL-Anschlüsse losgelöst von einem Analog- oder ISDN-Anschluss zu beziehen, wesentlichen Einfluss auf die Erfolgsmöglichkeiten von VoIP haben.

Bereits auf der Forumsveranstaltung der Bundesnetzagentur zu VoIP am 18.10.2004 wurde dieses Thema als eines der drei Schwerpunktthemen behandelt und ausführlich diskutiert. Es hat seither nicht an Bedeutung verloren. Auch weiterhin fordern Endkunden die Möglichkeit, einen DSL-Anschluss ohne einen Analog- bzw. ISDN-Anschluss (sog. Naked DSL) beziehen zu können. Wettbewerber fordern entsprechende Vorleistungsprodukte, die ihnen derartige Angebote ermöglichen.

Während Endkunden sich hierdurch Einsparungen erhoffen, sehen Wettbewerber hierin die Voraussetzung, um mit einer Produktkombination aus DSL-Anschluss und VoIP-Dienst ein „echtes“ Substitut zum traditionellen Telefonanschluss anbieten zu können. Es wird argumentiert, dass VoIP ohne diese Möglichkeit nicht mehr als ein Zusatzdienst sein könne, der dadurch nur begrenztes wettbewerbliches Potential habe.

Aus regulatorischer Sicht muss hier grundsätzlich zwischen Endkundenprodukten und Vorleistungsprodukten unterschieden werden. Eine Bündelung der Anschlüsse gibt es lediglich auf der Endkundenseite. Sie ist im Einzelnen zunächst einmal das Resultat einer unternehmerischen Entscheidung und nicht regulatorisch vorgegeben.

Inwieweit die Bundesnetzagentur hiergegen eventuell im Rahmen der Entgeltregulierung aufgrund der Maßstäbe des § 28 TKG vorgehen könnte, hängt zunächst davon ab, ob auf den relevanten Märkten Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festgestellt werden.

Nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG ist ein Missbrauch im Sinne von § 28 Abs. 1 Nr. 2 TKG zu vermuten, wenn ein Unternehmen bei seinem Produktangebot eine sachlich ungerechtfertigte Bündelung vornimmt. Bei der Frage, ob dies der Fall ist, ist insbesondere zu prüfen, ob es effizienten Wettbewerbern des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht möglich ist, das Bündelprodukt zu vergleichbaren Konditionen anzubieten.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur im August 2005 Hinweise veröffentlicht (Amtsblatt 15/2005 vom 10.08.2005, S. 1188ff.), die sich insgesamt mit der Bündelproblematik auseinandersetzen sollen. Das Papier stellt zur Skizzierung grundlegender Begrifflichkeiten und Prinzipien unterschiedliche Formen von Bündelangeboten und deren Wettbewerbswirkungen dar. Weiter werden verschiedene Bündelpraktiken differenziert analysiert, um eine sachgerechte regulatorische Beurteilung zu erlauben. Schließlich wird untersucht, unter welchen Bedingungen eine strukturelle Nachbildbarkeit von Bündelangeboten eines marktbeherrschenden Unternehmens möglich ist.

Bei den Vorleistungsprodukten ist es die Aufgabe der Bundesnetzagentur, dafür zu sorgen, dass die nach den Maßstäben des Gesetzes erforderlichen Vorleistungen angeboten werden. Hierzu könnten auch gegebenenfalls Vorleistungen gehören, die es Unternehmen ermöglichen, Teilnehmern Naked DSL anzubieten. In dieser Anhörung wurde im Rahmen der eingegangenen Stellungnahmen von einer Reihe von Unternehmen die Forderung nach einer „Entbündelung“ von DSL-Anschluss und Telefonanschluss erhoben.

Dies ist bislang lediglich durch den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (TAL) möglich. Bei Line-Sharing und T-DSL-Resale muss der Endkunde weiterhin einen Analog- oder ISDN-Anschluss der DTAG beziehen. Beim Bitstrom-Zugang sind beide Produktvarianten denkbar. Voraussetzung hierfür ist jeweils eine hochbitratige TAL. Denkbar ist einerseits ein Standalone-Bitstrom-Zugang basierend auf der kompletten virtuell überlassenen TAL sowie andererseits ein Bitstrom-Zugang, der lediglich auf dem hochbitratigen Teil der virtuell überlassenen TAL basiert. Die erste Variante ermöglicht das Angebot von Naked DSL. Bei der zweiten Variante muss der Endkunde hingegen Telefonanschlusskunde der DTAG bleiben. An entsprechenden Angeboten der DTAG fehlt es beim Bitstrom-Zugang bislang.

Die Bundesnetzagentur hat im April 2005 einen Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich des Bitstrom-Zugangs veröffentlicht (Amtsblatt 6/2005 vom 06.04.2005, S. 329ff.). Darin wurde festgestellt, dass die relevanten Märkte durch beträchtliche und anhaltende strukturell bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind und längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren. Nach Auswertung der hierzu im Rahmen des Konsultationsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen und der Durchführung des Konsolidierungsverfahrens wird die Bundesnetzagentur die endgültigen Ergebnisse der Marktdefinition und der Marktanalyse festlegen. Über konkrete Maßnahmen wird im Rahmen der Regulierungsverfügung zu entscheiden sein. Diese können erforderlichenfalls auch in der Anordnung entsprechender Vorleistungsprodukte liegen, wie es § 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG ausdrücklich vorsieht.

Sollte im Ergebnis des in der Regulierungsverfügung vorzunehmenden Abwägungsprozesses ein Standalone-Bitstrom-Zugang anzuordnen sein, der den Wettbewerber in die Lage versetzt, den Kunden einen Naked-DSL-Anschluss anzubieten, müssen eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein. In der Konsequenz müssen in jedem Fall die Kosten für die TAL abgedeckt sein. Es geht gegebenenfalls nicht darum, eine möglichst billige, neue Vorleistungsvariante an den Markt zu bringen. Dies würde diejenigen Unternehmen benachteiligen, die DSL-Anschlüsse auf Basis der TAL oder eigenrealisiert anbieten und liefe dem Regulierungsziel „Förderung effizienter Infrastrukturen“ zuwider. Vielmehr geht es darum, Vielfalt am Markt zu ermöglichen. Ebenso wichtig wäre es aber, dass die relativen Preise zwischen unterschiedlichen Vorleistungsprodukten „richtig“ abgebildet werden, um chancengleichen Wettbewerb zu etablieren sowie dem Konsistenzgebot des § 27 Abs. 2 Satz 1 TKG gerecht zu werden.

Eckpunkt 4:

Über VoIP-Dienste an festen Standorten realisierte Verbindungen in nationale oder internationale Festnetze sind den Märkten 3 bis 6 der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission zuzurechnen.

Während der ursprüngliche Entwurf der Marktanalyse der Märkte 1 bis 6 (Amtsblatt 23/2004 vom 24.11.2004, S. 1609ff.) das Thema VoIP offen ließ, hat das nationale Konsultationsverfahren ergeben, dass dieser Aspekt näher zu untersuchen ist. Die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen des Konsultationsverfahrens hat sich dafür ausgesprochen, dass VoIP den Märkten 1 bis 6 zuzurechnen sei (siehe Veröffentlichung der zusammengefassten Stellungnahmen, Amtsblatt 4/2005 vom 02.03.2005, S. 163ff.).

Die Bundesnetzagentur hat diese Frage daher eingehend untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass über VoIP-Dienste an festen Standorten realisierte Verbindungen in nationale oder internationale Festnetze den selben sachlich relevanten Märkten wie traditionelle Verbindungen zuzuordnen sind. Als Ergebnis plant die Bundesnetzagentur daher, diese Verbindungen den Märkten 3 bis 6 zuzuordnen. Die durchgeführten Untersuchungen haben insbesondere ergeben, dass hinreichend Substitutionsbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Verbindungen bestehen, die eine Zugehörigkeit zu einem einheitlichen sachlich relevanten Markt erfordern. Die Anschlussmärkte 1 und 2 werden hingegen nicht ergänzt. Die im Zusammenhang mit VoIP insbesondere relevanten Breitbandanschlussprodukte (z.B. DSL-Anschlüsse) werden nicht diesen Märkten zugeordnet, sondern bilden einen eigenen Markt, der gegenwärtig von der Bundesnetzagentur untersucht wird. Aufgrund der Tatsache, dass bis zum jetzigen Zeitpunkt das Konsolidierungsverfahren gemäß § 12 Abs. 2 TKG noch nicht eingeleitet worden ist, handelt es sich bislang noch um einen Entwurf zur Marktdefinition.

Durch die Einführung eines VoIP-Dienstes durch das Unternehmen T-Online International AG im April 2005 und insbesondere durch die Tarifänderungen im August 2005 hat dieses Thema auch eine aktuelle praktische Relevanz erhalten, da sich die Untersuchung der beträchtlichen Marktmacht der DTAG auf den Märkten 3 bis 6 auch auf VoIP-Dienste bezieht. Abhängig von der zu erlassenden Regulierungsverfügung werden die jeweiligen Maßnahmen gegebenenfalls auch auf diese Produkte anzuwenden sein.

Eckpunkt 5:

Die Notruffunktionalität ist unabhängig von der verwendeten Technologie ein wesentliches Merkmal. Die Frage der Bereitstellung von Notrufmöglichkeiten durch Anbieter von VoIP-Diensten und eventuelle Übergangsregelungen sollten daher lösungsorientiert diskutiert werden.

Die Diskussion um die Frage der Verpflichtung zur Bereitstellung von Notrufmöglichkeiten war lange Zeit von dem Problem geprägt, wie der Begriff des „öffentlich zugänglichen Telefondienstes“ auszulegen sei. Da einerseits die gesetzliche Definition des § 3 Nr. 17 TKG die Notrufbereitstellung als Tatbestandsmerkmal enthält und andererseits § 108 Abs. 1 TKG den Erbringern von öffentlich zugänglichem Telefondienst die Bereitstellung von Notrufmöglichkeiten als Rechtsfolge verpflichtend auferlegt, wurde hierin häufig ein Zirkelschluss gesehen, der sich im Übrigen bereits aus den entsprechenden Vorschriften in den EU-Richtlinien ergibt. Dieser gesetzliche Widerspruch kann zwar im Rahmen der Auslegung gelöst werden, die Auseinandersetzung mit diesem wichtigen Thema würde aber auf überwiegend juristische Argumente reduziert, was hier nicht zielführend erscheint.

Die Bundesnetzagentur hatte daher bereits anlässlich der Forumsveranstaltung am 18.10.2004 darauf hingewiesen, dass die Notruffunktionalität ganz unabhängig von der verwendeten Technologie ein wesentliches Merkmal sei. Jenseits der Frage der Definitionen sollte daher ein lösungsorientierter Dialog zwischen den Beteiligten eröffnet werden, um die bestehenden technischen Probleme bei der Notrufbereitstellung zu überwinden. Im Hinblick auf die Frage der Verpflichtung könnte grundsätzlich auch eine Gleitpfadlösung sinnvoll sein. Dieser Standpunkt wurde auch im Rahmen der Tätigkeiten in den Gremien der IRG und ERG vertreten.

Grundsätzlich sind hier aus Sicht der Bundesnetzagentur zwei Optionen denkbar.

Zunächst gibt es seitens des Gesetzgebers derzeit Überlegungen, wonach durch eine klare Übergangsregelung Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen werden könnte. Demnach könnten die Verpflichtungen des § 108 Abs. 1 TKG für Anbieter von VoIP-Diensten bis zu einem gewissen Zeitpunkt ausgesetzt werden. Dieser Zeitraum könnte dann genutzt werden, um bestehende technische Fragen zu klären, so dass zum festgesetzten Zeitpunkt erprobte und zuverlässige Lösungen zum Einsatz kommen können.

Zum anderen ist aus Sicht der Bundesnetzagentur die Option denkbar, dass bei der Frage der Verpflichtung differenziert werden kann. Anbieter, die ein Substitut zum klassischen Telefondienst anbieten, sollten grundsätzlich zur Bereitstellung von Notrufmöglichkeiten verpflichtet werden. Dabei wird von dem Gedanken ausgegangen, dass bei der Notrufbereitstellung erst dann eine Versorgungslücke eintreten kann, wenn ein Nutzer seinen traditionellen Telefondienst durch einen VoIP-Dienst vollständig ersetzt. Bei den heute am Markt befindlichen Modellen verfügt der Nutzer hingegen aufgrund der gemeinsamen Vermarktung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen regelmäßig über einen Telefondienst mit Notrufmöglichkeiten. Es wäre daher ausreichend, lediglich Dienste, die ein vollständiges Substitut des klassischen Telefondienstes darstellen, zu verpflichten, während reine Zusatzdienste keiner Verpflichtung unterliegen. Zur konkreten Umsetzung müssten Anbieter von VoIP-Diensten im Rahmen einer Aussetzungsentscheidung verpflichtet werden, bei ihren Kunden die Information abzufragen, ob diese nicht bereits über einen festnetzbasierenden Telefondienst mit Notrufmöglichkeit im Sinne des § 108 TKG verfügen. Die Bundesnetzagentur hat diesen Lösungsansatz bereits gegenüber dem Gesetzgeber sowie im Rahmen der IRG/ERG gegenüber der EU-Kommission vertreten.

Unabhängig davon hält die Bundesnetzagentur den Hinweis aufrecht, den lösungsorientierten Dialog fortzusetzen, um bestehende technische Probleme zu lösen. Sie ist hierbei jederzeit offen für Diskussionen und Lösungsansätze. Es werden insbesondere die derzeit zu beobachtenden Bemühungen einiger Anbieter begrüßt, auch unabhängig von der Frage der Verpflichtung Notrufmöglichkeiten für ihre Kunden zu realisieren. Technischen Schwierigkeiten begegnen diese Bemühungen jedoch nach wie vor bei der nomadischen Nutzung und den damit verbundenen Problemen der Standortbestimmung. Ein möglicher Lösungsansatz könnte darin liegen, eine bundeseinheitliche Notrufabfragestelle einzurichten, die Notrufe abhängig vom konkreten Standort an die zuständigen Stellen weiterleiten könnte. Allerdings ermöglicht eine solche Lösung in den Fällen des sog. Röchelrufs keine örtliche Zuordnung. Dieses Problem kann nur durch eine automatisierte Standortbestimmung gelöst werden. Es ist erfreulich, dass es erste Vereinbarungen von Anbietern und Rettungsleitstellen mit dem Ziel gibt, Projekte im Sinne einer bundeseinheitlichen Abfragestelle zu realisieren. Es liegt aus Sicht der Bundesnetzagentur im wohlverstandenen Eigeninteresse der VoIP-Anbieter, umfassende Notrufmöglichkeiten möglichst rasch zur Verfügung zu stellen.

Eckpunkt 6:

Eine Übergangsregelung zur Sicherstellung der gesetzlichen Überwachungsmaßnahmen wurde im Juli 2005 veröffentlicht.

Nach § 110 Abs. 1 TKG i.V.m. § 3 Abs. 1 TKÜV sind Betreiber von Telekommunikationsanlagen, mit denen Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit erbracht werden, verpflichtet, technische Einrichtungen zur Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen vorzuhalten. Diese Verpflichtung gilt grundsätzlich auch für Betreiber von VoIP-Servern. Diensteanbieter, die hierfür keine eigene Telekommunikationsanlage betreiben, sind verpflichtet, sich bei der Auswahl des Betreibers der dafür genutzten Telekommunikationsanlage zu vergewissern, dass dieser Anordnungen zur Überwachung umsetzen kann.

Die Einzelheiten der vorzuhaltenden technischen Einrichtungen werden gemäß § 110 Abs. 3 TKG in der Technischen Richtlinie TR TKÜ unter Beteiligung der verpflichteten Unternehmen, deren Verbände, der berechtigten Stellen sowie der betreffenden Hersteller festgelegt. Da für den Bereich VoIP derzeit bei dem Standardisierungsgremium ETSI ein entsprechender Standard entwickelt wird, soll dieser nach seiner Fertigstellung in die TR TKÜ übernommen werden. Da darauf aufbauende Implementierungen aufgrund der in § 110 Abs. 5 TKG enthaltenen Fristen nicht vor Ende 2007 möglich sein dürften, müssen für diesen stark wachsenden Bereich Übergangslösungen auf der Grundlage der technischen und organisatorischen Regelungen der TKÜV entwickelt und bereitgestellt werden.

Die Bundesnetzagentur hat daher im Dezember 2004 eine Anhörung zu einer möglichen Übergangslösung durchgeführt. Die Übergangslösung soll verhindern, dass unterschiedliche und für alle Beteiligten unwirtschaftliche Techniken implementiert werden. Die Übergangslösung beschreibt die Übermittlung der vollständigen Kopie der VoIP-Signalisierung (z.B. SIP-Messages); die Übermittlung der Kopie der Nutzinformationen (z.B. RTP-Stream) ist nicht Teil der Übergangslösung. Darüber hinaus wird auf der Grundlage von § 21 Abs. 1 TKÜV die Umsetzung dieser Übergangslösung von den Anbietern, die unter 10.000 Teilnehmern versorgen, nicht eingefordert.

Am 06.06.2005 hat die Bundesnetzagentur eine mündliche Anhörung zu dem im Mai 2005 veröffentlichten Entwurf der Übergangslösung durchgeführt. Daran haben sich zahlreiche Anbieter, Hersteller sowie berechnigte Stellen beteiligt. Es wurde weitgehend Zustimmung zu der von der Bundesnetzagentur vorgeschlagenen Lösung bekundet. Insgesamt dürfte somit eine angemessene Regelung gefunden worden sein, die von den Betroffenen relativ kurzfristig umgesetzt werden kann.

Gleichwohl hat die Diskussion auch gezeigt, dass im Hinblick auf die endgültige Implementierung noch einige Fragen zu klären sein werden. So dürfte insbesondere für netzunabhängige Diensteanbieter die Realisierung etwa der Übermittlung der Kopie der Nutzinformationen mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Die Bundesnetzagentur hat die Übergangslösung mit einem Hinweis in ihrem Amtsblatt (14/2005 vom 27.07.2005, S. 1145) bekannt gegeben. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sind darauf basierende Vorkehrungen bis zum Ende des Jahres 2005 möglich.

Eckpunkt 7:

Eine beratende Projektgruppe hochrangiger Telekommunikationsexperten unter Leitung der Bundesnetzagentur zum Thema „Rahmenbedingungen der Zusammenschaltung IP-basierter Netze“ wurde eingerichtet.

Die Migration zu IP-basierten Netzen stellt den Markt im Hinblick auf ein geeignetes Zusammenschaltungsregime vor eine Reihe von Herausforderungen. Zum einen werden mit dem Aufkommen von VoIP-Angeboten Sprachdienste sowohl über leitungsvermittelte wie auch über paketvermittelte Netze realisiert (ein Dienst über unterschiedliche Netze). Zum anderen werden in den überwiegend auf IP basierenden paketvermittelten Netzen unterschiedliche Verkehre (z.B. Sprache und Daten) transportiert und daher können diese als diensteunabhängig gekennzeichnet werden (viele Dienste über ein Netz).

Ein weiterer Aspekt besteht darin, dass in IP-basierten Netzen die funktionalen Ebenen Zugang, Transport, Kontrolle und Dienste leichter von unterschiedlichen Anbietern realisiert werden können. VoIP-Dienste können beispielsweise sowohl von Anschlussanbietern, Netzbetreibern aber auch von reinen Diensteanbietern realisiert werden.

Die Bundesnetzagentur hat daher eine beratende Projektgruppe zum Thema „Rahmenbedingungen der Zusammenschaltung IP-basierter Netze“ eingerichtet. In dieser Arbeitsgruppe unter Leitung der Bundesnetzagentur sollen Konzepte formuliert werden, die der Migration zu IP-basierten Netzen Rechnung tragen. Ziel der Bundesnetzagentur ist es, basierend auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe einen Regulierungsrahmen für die Zusammenschaltung IP-basierter Netze zu entwickeln, der die geänderten Rahmenbedingungen in angemessener Weise berücksichtigt.

Das Ziel der beratenden Projektgruppe (vgl. separate Veröffentlichung) ist es, anhand eines Fragenkatalogs die Rahmenbedingungen der Zusammenschaltung IP-basierter Netze zu untersuchen und anschließend mögliche Szenarien zu entwickeln. Ein Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Erarbeitung eines neuen Zusammenschaltungsregimes für die Sprachtelefonie. Im Vordergrund steht die Migrationsphase vom heutigen Regime zum neuen Regime. Auch die Erkenntnisse aus der Anhörung zu VoIP sollen dabei einfließen.

Im Einzelnen werden u.a. Fragen zu den Themenkomplexen Anpassungsbedarf im bisherigen Zusammenschaltungsregime, Kostenstruktur und Preisbildungsprinzipien für Vorleistungen in IP-basierten Netzen, Abrechnungssysteme in der IP-Welt, einheitliche oder unterschiedliche Abrechnungssysteme nach Diensten, Parallelität von Abrechnungssystemen in der IP Welt und in leitungsvermittelten Netzen, differenzierte Zusammenschaltungsentgelte, Implikationen arbeitsteiligerer Produktion für ein Zusammenschaltungsregime in IP-Netzen, Zusammenhang zwischen Endkundenentgelten und Vorleistungsentgelten adressiert. Die verschiedenen Handlungsoptionen sollen an unterschiedlichen Kriterien wie Intensivierung eines nachhaltigen Wettbewerbs, Anreize zu effizienten Investitionen, Anreize zu effizienter Netznutzung, Minimierung von Transaktionskosten, Vermeidung von regulatorisch induzierten Arbitragepotentialen, Internalisierung von Netzexternalitäten gespiegelt werden.

Am 17.08.2005 fand in Bonn die erste Sitzung der neu eingerichteten beratenden Projektgruppe statt. Dabei wurde der vorab von der Bundesnetzagentur erstellte Fragenkatalog angenommen und zur Grundlage der weiteren Arbeit erklärt.

Die Arbeitsgruppe hat sich einen Zeitrahmen von einem Jahr gesetzt und wird einen Abschlussbericht veröffentlichen.