

Herr
Dipl. Ing. Kurt Bühler
Amt für Kommunikation
Kirchstrasse 10
9490 Vaduz

Amt für Kommunikation
02. Juni 2009
ERL:

29. Mai 2009

Sonderregulierung Markt M1

Sehr geehrter Herr Bühler!

Die Mobilkom Liechtenstein AG bedankt sich beim Amt für Kommunikation (AK) für die Möglichkeit einer Stellungnahme zur Analyse des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (M1) bzw. zu dem entsprechenden Konsultationsdokument vom April 2009.

Unser Haus stimmt der vom AK geplanten Sonderregulierung grundsätzlich zu und unterstützt die vom AK geplanten Massnahmen ausdrücklich.

Innert offener Frist ersuchen wir das AK insbesondere um eine Beibehaltung der auf S. 43 des Konsultationsdokuments aufgeführten Massnahme einer Verpflichtung der Telecom Liechtenstein AG zu einer kostenorientierten Bereitstellung des indirekten Zugangs durch Betreiberauswahl und Betreiberwahl mittels Zugangskennzahl auf allen Anschlüssen an das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten (Verpflichtung auf Vorleistungsebene).

Wir verweisen diesbezüglich auf unser Schreiben an Sie vom Februar d.J. sowie auf die folgenden Erwägungen, die wir neben die im wesentlichen zutreffenden Überlegungen des AK im Konsultationsdokument vom April 2009 und in der Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation zur Analyse des Breitbandmarktes (M5) vom 12. September 2008¹ stellen. Wir ersuchen das AK, an der im Markt M5 im September 2008/Mai 2009 geplanten Verpflichtung der Telecom Liechtenstein AG zur Bereitstellung von Naked-DSL-Produkten auf jeden Fall festzuhalten² und gehen mit dem AK darin einig, dass das Produkt „Connecta“ der Telecom Liechtenstein AG als ein solches Naked-DSL-Produkt zu klassifizieren ist³.

Zunächst zur Charakterisierung des „Connecta“-Produkts der Telecom Liechtenstein AG aus regulatorischer Sicht: Bei diesem Produkt handelt es sich unserer Meinung nach nicht einfach um ein herkömmliches VoIP-Produkt, sondern – stützt man sich auf die von der Europäischen Kommission verwendete und offenbar auch vom AK übernommene Klassifikation (INFSOC/TS D (2005) vom 13.09.2005; ERG(05)49) – um einen „Managed VoB Service“ (d.h. um einen „managed Voice over broadband Service“). Denn im Fall des „Connecta“-Produkts ist *„the experience ... identical to that obtained using PSTN; there is an identical telephone handset (connected to the broadband modem or to an Integrated Access Device), with a dial tone, similar call quality and reliability and the ability to be called by a range of costumers“* (Europäische Kommission, a.a.O., S. 2, mittlerer Absatz). „Connecta“ ist also ein Produkt, das die klassische analoge oder digitale PSTN-/ISDN-Telefonie substituiert (gleiche Produktmerkmale aus der Sicht des Nutzers).

¹ Auf dem Internet mit dem Datum 25. Mai 2009 angegeben.

² wie dies das AK, an den im Monat April 2009 publizierten Konsultationsdokumenten gemessen, offenbar nach wie vor beabsichtigt.

³ S. 6 der Auswertung der Stellungnahmen im Rahmen der nationalen Konsultation zur Analyse des Breitbandmarktes (M5) vom 12. September 2008.

Dies bedeutet wiederum, dass das „Connecta“-Produkt als ein „öffentlich zugänglicher Telefondienst“ i.S.v. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 11. KomG zu qualifizieren ist, nämlich als ein öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienst für das Führen von Inlands- und Auslandsgesprächen und für Notrufe. Auf diese Weise wird „Connecta“ von der Telecom Liechtenstein AG denn auch beworben; diesbezüglich wird auf die Marketingmassnahmen der Telecom Liechtenstein AG sowie auf die Produkte- und Leistungsbeschreibungen der Telecom Liechtenstein AG zu diesem Produkt verwiesen. „Connecta“-Kunden sind auf einen zweiten (herkömmlichen) analogen oder digitalen Telefonanschluss nicht angewiesen (Naked-DSL).

Nach dem KomG spielt es keine Rolle, wie die Telecom Liechtenstein AG den „Connecta“-Anschluss technisch/technologisch realisiert. Aus der Produkte- und Leistungsbeschreibung wird jedenfalls ersichtlich, dass es sich bei diesem Produkt um ein „All-IP“-Produkt handelt; d.h. um eine auf DSL-Basis (ADSL2+) realisierte Anschlussleitung zwischen dem Splitter in den Räumlichkeiten des Kunden und des DSLAM der Telecom Liechtenstein AG. Von letzterem gelangen die Gespräche über eine (immer noch von der Telecom Liechtenstein AG betriebene) Schnittstelle in das öffentliche PSTN/ISDN. Eingehende Anrufe nehmen den gleichen Weg. Die Rufnummer (Festnetznummer) des Kunden bleibt die gleiche.

Nachdem die Telecom Liechtenstein AG das „Connecta“-Produkt als einen öffentlich zugänglichen Telefondienst vertreibt, muss sie den „Connecta“-Kunden sowohl Carrier Preselection als auch Call-by-Call ermöglichen. Für irgendwelche anderslautenden Differenzierungen besteht kein Raum (siehe hierzu sogleich); dies schon nach dem derzeit geltenden Recht.

Basierend auf Art. 16 ihrer Infrastrukturkonzession vom 1. Dezember 1998, auf die auch vom AK nach wie vor Bezug genommen wird, hat die Telecom Liechtenstein AG den Carrier Preselection und Call-by-Call-Zugang zu ihrem Netz in der Vergangenheit als einen regulierten Dienst angeboten; dies zu einem Preis von CHF 0,02/Minute. Die entsprechenden Regelungen des RIO der Telecom Liechtenstein AG (gültige Fassung vom 1. Januar 2008 samt Leistungsbeschreibungen in den Anhängen) sind dem AK bekannt. Die Regelungen des RIO beziehen sich allerdings nur auf die klassische leitungsvermittelte Telefonie, und nicht auf die moderne paketvermittelte wie über einen DSL-Anschluss. Das gleiche gilt für die beiden auf der Homepage des AK zum Thema Carrier Preselection und Call-by-Call nach wie vor publizierten Dokumente^{4, 5}.

Die Regelung von Art. 42 VKND stellt es dem AK unseres Erachtens nicht frei, Carrier Preselection und Call-by-Call von Fall zu Fall anzuordnen oder dies zu unterlassen. Diese „Kann“-Bestimmung ist nämlich als eine „Muss“-Bestimmung zu lesen (Nihoul/Rodford, EU Electronic Communications Law, Oxford 2004, S. 744, Randziffer 7 Punkt 152 Fussnote 65). Dass die Telecom Liechtenstein AG auf dem hier in Frage stehenden Markt M1 eine marktmächtige Stellung innehat, ist vom AK auf der Grundlage der Kundmachung LGBI. 2009 Nr. 69 vom 06.02.2009 sowie der gleich lautenden EFTA Surveillance Authority Recommendation vom 05.11.2008 in tatsächlicher Hinsicht völlig zu Recht festgestellt worden. Für irgend etwas anderes als für eine Anordnung von Carrier Preselection und Call-by-Call auch bei „Connecta“-Anschlüssen besteht daher – aus unserer Sicht – kein Raum.

Nicht zu vergessen ist aber auch der Grundsatz der Technologieneutralität nach Art. 5 Abs. 2 Bst. c KomG (entspricht z.B. § 1 des deutschen TKG): ein „neues Gewand“ eines Dienstes (hier: Sprachtelefonie für Endkunden) entbindet von regulatorischen Pflichten nicht. Zur Begründung überlassen wir Ihnen in der Beilage einen Aufsatz von Dr. Marc Schütze in K&R 6/2008, der auf die Bedeutung des Technologieneutralitätsgebots nach § 1 des deutschen TKG für die regulatorische Behandlung von All-IP-Anschlüssen verweist. Auf der Basis von Art. 5 Abs. 2 Bst. b KomG ist die Rechtslage keine andere.

⁴ http://www.llv.li/amtstellen/llv-ak-nummerierung/llv-ak-numbering_plan-carrier_selection/llv-ak-liechtenstein_numbering_plan-vorschriften.htm

⁵ http://www.llv.li/amtstellen/llv-ak-nummerierung/llv-ak-numbering_plan-carrier_selection.htm

Unseres Erachtens hat die Telecom Liechtenstein AG also schon de lege lata sicherzustellen, dass ihre „Connecta“-Kunden über einen dritten Anbieter telefonieren können; und zwar sowohl im Carrier Pre-selection- als auch im Call-by-Call-Verfahren. Wie dies technisch zu realisieren ist und welches *Pricing* für die Carrier Pre Selection/das Call-by-Call erfolgt, lässt sich dem derzeit geltenden Recht allerdings nicht entnehmen. Die vom AK zu treffende Verfügung wird in diesem Zusammenhang (Rechts-) Klarheit herbeizuführen haben.

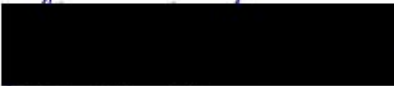
Gestützt auf das Obenstehende stellen wir hiermit den

Antrag,

an dem der Telecom Liechtenstein AG aufzuerlegenden Regulierungsinstrument einer Betreiber (vor-) Auswahl auf jeden Fall festzuhalten. Wie vom AK vorgesehen wird die aufzuerlegende Massnahme der Sonderregulierung eine kostenorientierte Bereitstellung des indirekten Zugangs durch Carrier Preselection und Call-by-Call sicherzustellen haben. Zudem wird sicherzustellen sein, dass – dem Technologie-neutralitätsgebot folgend – alle Anschlüsse an das feste öffentliche Telefonnetz erfasst werden, d.h. sowohl PSTN-/ISDN- als auch VoB-Zugänge wie insbesondere das „Connecta“-Produkt der Telecom Liechtenstein AG⁶. Schliesslich wird das AK sicherzustellen haben, dass der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz auf der Vorleistungsebene (d.h. mittels indirect access) durch eine Anpassung der bestehenden und auf der Homepage des AK nach wie vor publizierten Rechtsgrundlagen (technische und administrative Informationen) auch in technischer, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht unterstützt wird. Auch in dieser Hinsicht wird die der Telecom Liechtenstein AG auf der Vorleistungsebene aufzuerlegende Verpflichtung zu einem technologieneutralen Angebot eines indirect access an alle Netzabschlusspunkte des öffentlichen Telefonnetzes an festen Standorten die Veröffentlichung eines Standardangebotes zur Voraussetzung haben, dass vom AK vorgängig zu genehmigen sein wird.

Mit freundlichen Grüssen

Mobikom Liechtenstein AG


Mag. Michael Ammann
Geschäftsführer

⁶ Die Mobikom Liechtenstein AG regt in diesem Zusammenhang an, die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Auge zu behalten und möglichen zukünftigen Einwänden (der Telecom Liechtenstein AG) mit dem Inhalt, dass es sich bei All-IP-Anschlüssen nicht um Telefonanschlüsse, sondern nur um DSL-Datenanschlüsse handle, auf denen die Sprachtelefonie per VoIP/NGN nur als ein weiterer bzw. zusätzlicher Dienst angeboten werde, keine Folge zu geben. Keine Folge zu geben ist aber auch Einwänden im Sinne des „Mittelwegs“ einer Ermöglichung der Betreiber(vor-)Auswahl über Endgeräte in den Räumlichkeiten des Endnutzers wie z.B. über die Eingabe der VoIP-Zugangsdaten eines alternativen Betreibers. Dies wegen der offensichtlich mangelnden Kundenfreundlichkeit und -attraktivität einer solchen Option (Bedienungsunfreundlichkeit für den „Otto Normalverbraucher“ als der rechtlich relevanten Referenzfigur).

Die Betreiberauswahl und -vorauswahl, auch bekannt als Call-by-Call („CbC“) über die Vorwahlnummern 010xy und als Preselection, haben nicht nur in Deutschland, sondern in den meisten Staaten Europas entscheidend zur Entwicklung des Wettbewerbs im Festnetzmarkt und zu einer deutlichen Reduzierung der Telefonkosten der Verbraucher im Festnetz beigetragen. Nicht nur die Verbraucher, auch die Unternehmenslandschaft hat von der Betreiberauswahl erheblich profitieren können. Viele der heute am Markt präsenten Unternehmen wären ohne CbC und Preselection wahrscheinlich niemals zu ihrer heutigen Größe aufgestanden. So kennen CbC und Preselection nur vergleichsweise niedrige Markteintrittshürden und erlau-

ne Schutzbehauptungen für die eigenen Marktanteile und Gewinnmargen. Auch das erste deutsche sog. Expertenpapier zu der Zukunft von NGN und VoIP hatte nur ganz beiläufig in einer kleinen Fußnote vermerkt, dass man zukünftig die erforderliche Zusammenschaltungsleistung Telekom-B.2 nicht mehr benötige. Technische Nachweise oder Belege fehlen sämtlich – welche sollten das auch sein? Der Autor selbst hat die Verpflichtung zur Betreiberauswahl in der Schweiz bei den VoIP-Anschlüssen der dortigen Marktbeherrscherin durchgesetzt. Sie ist mittlerweile implementiert und realisiert. Dies erforderte weder größere technische Änderungen noch Investitionen.



Dr. Marc Schütze,
Rechtsanwalt,
Düsseldorf

Befreit ein neues Gewand von der Regulierung?

ben auch heute kleineren Unternehmen, neu in den Markt einzusteigen und dann sukzessive die Wertschöpfungskette hin zum Komplettanbieter inklusive diverser Anschlussangebote auszubauen – nach dem Vorbild großer Player wie Freenet, Tele2 und Arcor. Der Endkunde hat durch CbC und Preselection die Möglichkeit, sich vor zu hohen Verbindungspreisen seines Anschlusses bei der DTAG zu wehren. Dies gilt selbst bei einem Flatratetarif, da in den meisten Fällen die teuren Verbindungen in das Ausland oder in die Mobilfunknetze nicht enthalten sind. Aus dem Jahresbericht 2007 der BNetzA geht hervor, dass trotz aufkommenden Wettbewerbs immer noch keine „flächendeckenden Konkurrenzangebote“ bestehen würden. Daher hätten die „Verbraucher Call-by-Call- und Preselection-Angebote in zunehmendem Maße genutzt“. Insbesondere in den Gebieten der sog. weißen Flecken stünden die Verbraucher mangels Alternative ohne CbC ohne jeden Schutz vor zu hohen Tarifen der DTAG.

Daher verwundert es nicht, dass die DTAG diese „lästige“ Konkurrenz zu Lasten der Verbraucherpreise möglichst unauffällig loswerden möchte. Der vermeintliche Hebel besteht im technologischen Wandel (NGN). Seit Herbst 2007 bietet die DTAG zunächst eher im Verborgenen, mittlerweile auch öffentlich werbend, den All-IP Anschluss „Business Access IP“ an, der aus zwei festen Sprachkanälen und einem Internetanschluss besteht. Aus Kundensicht ändert sich hier scheinbar gar nichts – er kann über den vorgesehenen Telefonanschluss weiterhin seine analogen Geräte nutzen. Einziger Unterschied: CbC und Preselection fallen weg, worauf nicht einmal im sog. Kleingedruckten hingewiesen wird. Die Umstellung auf die All-IP-Anschlüsse wird von der DTAG dazu missbraucht, die Verpflichtung zum Angebot der Betreiberauswahl gegenüber ihren Endkunden (und den unliebsamen Anbietern von der Betreiberauswahl) zu bestreiten.

Alle vermeintlichen Argumente, dass mit der Beibehaltung der Betreiberauswahl der technologische Wandel gehemmt würde, sind rei-

So fordern auch der Branchenverband VATM und die Verbraucherzentrale Bundesverband, dass die Verpflichtung zur Betreiberauswahl beibehalten wird. Zahlreiche Abgeordnete des Europaparlaments haben entsprechende Änderungsanträge gegen die Vorschläge der Kommission auf Streichung von Art. 19 Universaldienste-RL zwischenzeitlich eingereicht, aus unterschiedlichsten Mitgliedsstaaten und Fraktionen. Allen Forderungen ist gemeinsam, die Verpflichtung zur Betreiberauswahl und -vorauswahl unabhängig von der verwendeten Anschlusstechnologie beizubehalten – nur so kann das Gebot der Technologieneutralität gewahrt werden (§ 1 TKG).

Derzeit stehen zur Sicherung der Betreiberauswahl drei wichtige Aufgaben an: Die BNetzA muss erstens kurzfristig klarstellen, dass die Auferlegung der Betreiberauswahl in der Regulierungsverfügung für die Märkte 1 und 2 schon jetzt technologieneutral gefasst ist und dass die Verpflichtung auch für die neuen All-IP-Anschlüsse der DTAG gilt. Nicht umsonst ist der Tenor der Regulierungsverfügung und der Marktdefinition weit gefasst. Der damalige Antrag der T-Online auf Ausschluss der Betreiberpflichtung bei VoIP-Anschlüssen wurde ausdrücklich in der Regulierungsverfügung abgelehnt. Zweitens darf die anstehende Überarbeitung der Marktdefinition, -analyse und Regulierungsverfügung für die Märkte 1 und 2 an der Einschließung der All-IP-Anschlüsse nicht den kleinsten Zweifel lassen, damit etwaige Streitfragen zumindest in der Zukunft geklärt sind. Und drittens muss die EU-Kommission selbst oder das Europaparlament die im aktuellen EU-Review geplante Streichung der Verpflichtung zur Betreiberauswahl in Art. 19 der Universaldienste-RL zurücknehmen. BNetzA und Brüssel dürfen nicht aus den Augen verlieren, um wen es bei der ganzen Regulierung eigentlich geht, nämlich um den Verbraucher und seinen Anspruch auf ein vielschichtiges Angebot zu angemessenen und nicht etwa überhöhten Preisen. Soll der Verbraucher selbst entscheiden, ob er auch in Zukunft die Betreiberauswahl bei den neuen All-IP-Anschlüssen nutzt oder nicht – alles andere wäre ein Rückfall hinter den erreichten Stand des Wettbewerbs.

Wie sich die DTAG durch die Hintertür des Call-by-Calls/Preselection bei den neuen All-IP-Anschlüssen entledigen möchte.