

# **Stellungnahmen der Unternehmen zum Konsultationsentwurf**

## **Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten**

(Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU)

**sowie**

## **Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten**

(Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG)

**Öffentliche Fassung  
(enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)**

QSC AG – Mathias-Brüggen-Straße 55 – 50829 Köln

Per Mai: 116-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116d  
Postfach 8001

53105 Bonn

QSC AG  
Mathias-Brüggen-Straße 55  
50829 Köln

Carina Panek  
Regulierung  
T +49 221 669-8174  
Carina.Panek@qsc.de

04.10.2016

**Konsultationsentwurf einer Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007) (Az.: BK1-14/004) Stellungnahme der QSC AG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir nachfolgend die Möglichkeit wahr, zu dem Konsultationsentwurf Stellung zu nehmen.

#### A. Allgemein

Grundsätzlich begrüßen wir die getroffenen Feststellungen, dass die Telekom Deutschland auf dem Zuführungsmarkt zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten und zu der Betreiber(vor)auswahl weiterhin marktbeherrschend ist. Es ist wichtig und richtig, dass dieser Markt für den Verbindungsaufbau entgegen der Märkteempfehlung 2014 weiterhin der Regulierung unterliegt, um so die Regulierungsziele wie vor allem chancengleichen Wettbewerb und den Nutzen der Endkunden zu fördern.

Die Bundesnetzagentur erkennt zu recht, dass entgegen dem Vorbringen einzelner Marktteilnehmer, insbesondere der Telekom, OTT keine Substitutionswirkung erzeugen und auch der durch sie ausgelöste Wettbewerbsdruck nicht stark genug ist, um die Regulierungsbedürftigkeit auf dem vorliegenden Markt zu verneinen.

Gleiches gilt für die immer wieder angesprochene Abwanderung zu Mobilfunkangeboten. Auch wenn diese unbestreitbar immer mehr in Anspruch genommen werden, handelt es sich hierbei nicht um eine Substitutions- sondern um eine Komplementärbeziehung. Genau wie auf OTT greifen die Kunden auf Mobilfunkangebote parallel zu ihrem Festnetzanschluss zurück, so dass keine Verdrängungswirkung entsteht.

#### B. Betreiber(vor)auswahl

Kritisch sind insoweit allerdings die Ausführungen zu der Verknüpfung der Verpflichtung der Betreiber(vor)auswahl auf dem Vorleistungsmarkt mit dem Endkundenmarkt (Markt Nr.1 der Märkte-Empfehlung 2007) auf Seite 198 zu werten.

Auf der einen Seite weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass eine Verpflichtung auf dem Vorleistungsmarkt unerlässlich sei, um die auf dem Endkundenmarkt bestehende Verpflichtung der

Telekom, die Einrichtung der Betreiber(vor)auswahl zu ermöglichen, durchzusetzen. Ansonsten bestünde die Gefahr, diese Verpflichtung zu umgehen. Diese Wertung ist grundsätzlich zu unterstützen.

Auf der anderen Seite führt die Bundesnetzagentur allerdings aus, dass diese Verpflichtung nur so lange erforderlich sei, wie die Verpflichtung auf dem korrespondierenden Anschlussmarkt bestünde. Diese Wertung ist bereits deshalb erstaunlich, weil die Bundesnetzagentur im Rahmen des 3-Kriterien-Tests zu dem Ergebnis kommt, dass weiterhin Wettbewerbshindernisse bestehen und eine Marktmacht der Telekom festzustellen ist. So heißt es auf Seite 192 explizit, dass die Entwicklungen für den Prognosezeitraum von drei Jahren nicht ausreichen, um Wettbewerb auf dem Markt sicherzustellen. Für eine abweichende Bewertung seien zunächst signifikante Änderungen der Marktstrukturen erforderlich. Hierbei sei auch zu berücksichtigen, dass der Wegfall der Zugangsverpflichtungen dazu führen würde, dass viele Nachfrager ihr Geschäft einstellen müssten und dadurch der Wettbewerb wieder beschränkt würde. Da die Bundesnetzagentur insoweit die richtigen Feststellungen getroffen und den 3-Kriterien-Test zurecht bejaht hat, stellt sich die Frage, wieso sich aufgrund des hypothetischen Wegfalls der Regulierungsbedürftigkeit auf dem Endkundenmarkt hier eine andere Wertung ergeben sollte.

Diese Verknüpfung im Sinne einer *conditio-sine-qua-non* zwischen den beiden Verpflichtungen auf den beiden Märkten lehnen wir strikt ab, insoweit ein Wegfall der Verpflichtung auf dem Endkundenmarkt automatisch zu einem Wegfall auf dem Vorleistungsmarkt führen soll.

Wenn man die Entwicklung der Märkte-Empfehlung betrachtet, sind hier immer mehr Märkte weggefallen. Hierbei handelte es sich aber in erster Linie um die Endkundenmärkte, nicht um die Vorleistungsmärkte. Grundgedanke hierbei war, dass durch eine Regulierung auf der Vorleistungsebene ein Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt herbeigeführt werden kann, ohne dass eine Regulierung auf selbigem erforderlich wäre. Dies zeigt, dass ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung auf dem Endkundenmarkt nicht automatisch bedeutet, dass der korrespondierende Vorleistungsmarkt ebenfalls nicht mehr der Regulierung bedarf. Auch wenn die wettbewerbliche Situation auf dem vor- bzw. nachgelagerten Markt Einfluss auf die Regulierungsbedürftigkeit des korrespondierenden Marktes haben kann, bedarf es stets einer strikten und konsequenten Untersuchung des Marktes selbst, um eine Regulierungsbedürftigkeit zu bejahen oder zu verneinen. Aus der fehlenden Regulierungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes automatisch auf eine gleichgelagerte Situation auf dem Vorleistungsmarkt zu schließen, würde eine unzulässige Vorwegnahme der nach §§ 11 ff. vorzunehmenden Marktanalyse bedeuten. Dies ergibt sich auch aus §14 TKG, der eine Überprüfung der getroffenen Marktdefinition und -analyse außerhalb des dreijährigen Turnus zulässt, wenn sich die zugrundelegenden Wertungen ändern.

Sollte es demnach wider Erwarten dazu kommen, dass Markt 1 alt nicht erneut reguliert wird, darf dies nicht bedeuten, dass die auf Basis der vorliegenden Marktdefinition und -analyse getroffenen Regulierungsverpflichtungen automatisch enden. Stattdessen kann höchstens im Rahmen einer gemäß §14 TKG durchzuführenden Überprüfung untersucht werden, ob auf dem Vorleistungsmarkt weiterhin Regulierungsbedürftigkeit zu bejahen ist oder nicht.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hinzuweisen, dass das in Deutschland bestehende Konstrukt, eine Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl sowohl auf dem Endkunden- als auch dem Vorleistungsmarkt anzusiedeln, sehr selten ist. In vielen anderen europäischen Ländern wird diese Verpflichtung seit Jahren nur auf dem Vorleistungsmarkt Markt 2 alt angeordnet, ohne dass es insoweit einer zusätzlichen Verpflichtung auf dem Endkundenmarkt bedarf. Die Pflicht zur Einrichtung beim Endkunden folgt dann aus der Verpflichtung auf der Vorleistungsebene, da ohne die Einrichtung die Zugangsverpflichtung ad absurdum geführt würde. So wurde z.B. in Frankreich die Verpflichtung zu Call-by-call und Preselection auf Markt 2 alt angeordnet. Auch in Italien wurde die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl auf Markt 2 alt erst dieses Jahr durch eine neue Regulierungsverfügung bestätigt. Österreich strich die Verpflichtung auf Markt 1 alt bereits im Juli 2013, ließ sie aber auf Markt 2 alt bis heute weiter bestehen.

Diese Beispiele belegen, dass die Regulierungsbedürftigkeit auf dem Endkunden- und dem Vorleistungsmarkt nicht synchron festgestellt sein müssen und die Funktionsfähigkeit der

Betreiber(vor)auswahl auch allein über die Zugangsverpflichtung auf Vorleistungsebene sichergestellt werden kann.

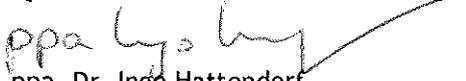
Aufgrund dessen sehen wir es als zwingend erforderlich an, dass der letzte Satz auf Seite 198 des vorliegenden Entwurfes gestrichen wird. Zumindest ist er so anzupassen, dass die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht nur solange besteht, wie die Regulierungsbedürftigkeit auf dem Endkundenmarkt besteht, sondern auch solange, wie die Regulierungsbedürftigkeit auf dem Vorleistungsmarkt festgestellt wird.

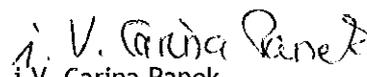
### C. Fazit

Die Wertungen der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes für den Verbindungsaufbau und die Terminierung in das Festnetz sind grundsätzlich zu begrüßen. Hinsichtlich der vorgenommenen Abhängigkeit der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl auf dem Vorleistungsmarkt von der Regulierungsverpflichtung auf dem korrespondierenden Endkundenmarkt sehen wir allerdings zwingend eine Korrektur als erforderlich an, da ein Wegfall letzter nicht automatisch die fehlende Regulierungsbedürftigkeit des vorliegenden Marktes mit sich bringt.

Mit freundlichen Grüßen

QSC AG

  
ppa. Dr. Ingo Hattendorf  
Leiter Strategie

  
i.V. Carina Panek  
Leiterin Regulierung

RA Michael Panienska • Stapelager Straße 41 • 32791 Lage

Bundesnetzagentur für Elektrizität,  
Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Dienststelle 116d  
Postfach 80 01  
53105 Bonn

- Rechtsanwalt -

Adresse: Stapelager Straße 41  
32791 Lage

Telefon: 05232 - 971995  
Fax: 05232 - 971996  
e-Mail: mp@panienka.de

Per E-Mail vorab: 116-postach@bnetza.de

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Datum

BK1-14/004

1049-16/MPa

Lage, den 19.10.2016

**Konsultationsentwurf nach TKG § 12 Abs. 1 TKG zur Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007)**

**Geschwärzte Fassung: Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unitymedia NRW GmbH und Unitymedia BW GmbH**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit zeige ich an, dass mich die Unitymedia NRW GmbH sowie die Unitymedia BW GmbH, Aachener Straße 746-751, 50933 Köln (im folgenden „Unitymedia“), mit der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen im Rahmen der Überprüfung des Konsultationsentwurfes nach § 12 Abs. 1 TKG zur Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007) beauftragt hat.

Zu dem am 28.09.2016 veröffentlichten Konsultationsentwurf möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

Die Unitymedia begrüßt grundsätzlich die Ergebnisse der Marktdefinition und -analyse, wonach auf dem Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) gemäß dem Grundsatz der Ein-Netz-ein-Markt Doktrin die Marktbeherrschung des jeweilige Netzbetreibers für die Anrufzustellung zu Telefonanschlüssen in seinem Netz festgestellt wird.

Aus Sicht der Unitymedia ist der aktuelle Entwurf jedoch zu stark an bestehenden unterschiedlichen Technologien der jeweiligen Netze und Netzzusammenschaltungen orientiert und führt nicht zu einer technologieneutralen Bestimmung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse, sondern birgt im Gegenteil die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der effizienteren NGN zu Gunsten ineffizienter und veralteter PSTN.

### **1. Migration zu NGN nicht ausreichend berücksichtigt.**

Wie der Entwurf zu recht feststellt, befinden sich die Anschlussnetze in Deutschland derzeit in einer Migrationsphase von PSTN zu IP-Anschlüssen. Der Entwurf stellt weiter fest, dass derzeit der überwiegende Anteil der Anschlüsse bereits IP-Anschlüsse sind, so dass es sich bei IP bereits um die im Markt führende Anschlusstechnologie handelt. Die TDG beabsichtigt, die Migration ihrer PSTN Anschlüsse hin zu IP bis 2017/2018 abgeschlossen zu haben. Unitymedia verfügt als reines IP-Netz nur über IP-Anschlüsse. Die Zahl der reinen IP-Netze nimmt somit stetig zu und wird wie beschrieben auch in Kürze das TDG Netz mitumfassen.

Diese Migrationsbewegung hin zu einem Markt, in dem die IP-Technologie führend ist und PSTN zunehmend eine alttechnologische Randerscheinung bildet, ist jedoch in dem Entwurf nicht hinreichend berücksichtigt. Im Gegenteil wird dem PSTN nach wie vor eine bevorzugte Sonderstellung eingeräumt, was die Bestimmung der untersten Netzkoppelungsebene betrifft. Hier werden Transitbereiche des PSTN aus dem relevanten Markt herausgenommen und somit dem PSTN die Möglichkeit zur Bildung von Einzugsbereichen und Abrechnung unregulierter Transitentgelte gegeben. Der Entwurf übersieht aber, dass die Kosten für eine PSTN-Koppelung erheblich sind und sich der Aufbau neuer PSTN-Zusammenschaltungen nicht rentiert, wenn ein Netz von PSTN hin zu NGN migriert.

Um die Anreize für eine Migration hin zu NGN gemäß des Regulierungsziels nach § 2 Abs.2 Nr.5 TKG zu erhöhen, ist es daher zwingend, den Markt allein anhand der Gegebenheiten eines abstrakt effizienten NGN technologieneutral abzugrenzen. Das führt dazu, dass auch in einem PSTN nur insoweit Transitleistungen aus der Marktdefinition ausgenommen werden dürfen, als dies für IP-Netze nach dem Entwurf vorgesehen ist. Da einem NGN aber nach der Marktdefinition und -analyse nur eine netzweite untere Netzkoppelungsebene zugestanden

wird, muss dies dazu führen, dass auch für ein PSTN-Netz nur eine netzweite unterste Netzkoppelungsebene zu bilden ist und Transitleistungen nicht anfallen und daher im Rahmen der Bestimmung der effizienten Entgelte für Terminierungsleistungen nicht (mehr) berücksichtigungsfähig sind.

## **2. Wettbewerbsverzerrung durch Herausnahme der Wandlungsleistung bei unsortierter Übergaben zwischen PSTN und NGN über eine IP-Zusammenschaltung.**

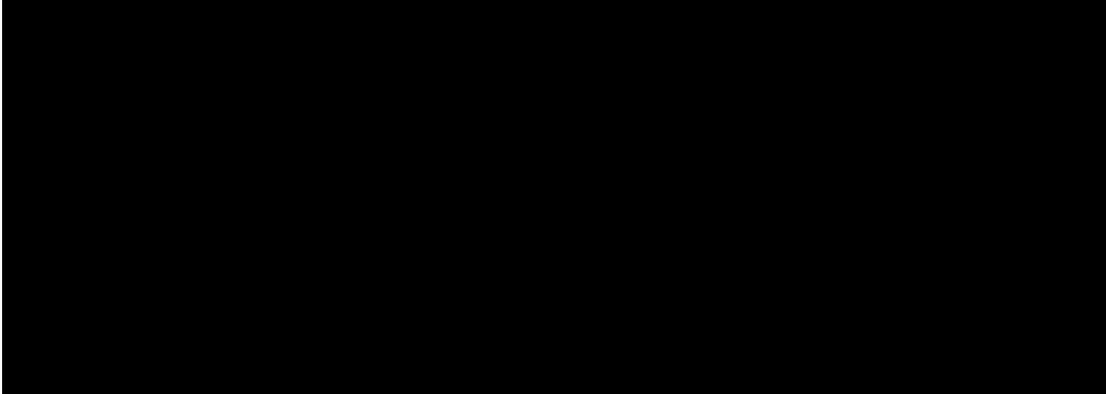
Ungeachtet der Frage, ob ein PSTN nicht mit seiner Gesamtheit an Transitleistungen, die von der Marktdefinition ausgenommen wurden, dem relevanten Markt zuzuordnen ist, sind aus Sicht der Unitymedia jedenfalls die Erwägungen nach Ziffer 8.1.5.9.1.3 für die telefonspezifische Übergabe auf IP-Ebene bei Geltung des Grundsatzes der Technologiekonformität und Durchführung einer unsortierten Verkehrsübergabe anzupassen, da sie zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten von reinen NGN führen.

Nach den Festlegungen des Entwurfes ist die Anrufzustellung mittels telefondienstespezifischer IP-Übergabe bei einer vereinbarten technologiekonformen Verkehrsübergabe, wobei die tatsächliche Übergabe nicht dieser Vereinbarung entspricht, sondern unsortiert übergeben wird, eine Verbindung auf einer höheren Ebene und damit dem Transitmarkt zugeordnet, der nicht dem gegenständlichen Markt und damit auch keiner Regulierung unterliegt.

Dabei geht der Entwurf aber zu Unrecht davon aus, dass die Wandlungsleistung von PSTN zu IP, die im PSTN durchgeführt wird, aus Nachfragersicht austauschbar ist mit der technologiekonformen Übergabe über eine PSTN-Schnittstelle, so dass die Wandlungsleistung nach Wahl des Nachfragers auch im NGN erbracht wird. Der Entwurf berücksichtigt jedoch nicht die erheblichen Kosten der PSTN Zusammenschaltung, die aufgewendet werden müssen, um alle Punkte der untersten Netzkoppelungsebene im PSTN zu erreichen, und so Transitleistungen zu vermeiden. Diese übersteigen die möglichen Kosten einer Wandlungsleistung über die IP-Zusammenschaltung um ein Vielfaches, so dass ein Nachfrager solcher Wandlungsleistungen über die technologiekonforme IP-Übergabe nicht ohne weitere diese Verkehre auf eine PSTN-Schnittstelle schwenken wird, sondern sich selbst stark überhöhten Entgeltforderungen für eine Wandlungsleistung beugen wird.

Dies führt dazu, dass reine NGN von Betreibern verzonter PSTN, die sich in der Migration zu NGN befinden, in asymmetrische Entgeltvereinbarungen gezwungen werden, gegen die sich der Betreiber des reinen NGN aufgrund der eigenen Regulierungspflicht nicht wehren kann. Das NGN ist aufgrund der Zusammenschaltung auf seiner uNKE gehindert, andere als die regulierten Entgelte zu verlangen. Da die Kosten einer vollständigen Zusammenschaltung des

NGN über PSTN-Koppelungen derart hoch sind, kann das NGN hier auch nicht mit der Nachfrage nach PSTN-Zusammenschaltung reagieren, in der das NGN seine Preise frei verhandeln dürfte.



Damit fehlt es für diesen Fall an einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht sowie einem homogenen Wettbewerb, so dass diese Form der Wandlungsleistung bei unsortierter Übergabe zwischen PSTN und NGN über eine IP-Zusammenschaltung, dem gegenständlichen Markt zuzuordnen und einer reziproken ex-ante Entgeltregulierung der Zusammenschaltungsentgelte zu unterwerfen ist. Sie darf nicht als zusätzliche frei verhandelbare Leistung von der Regulierung freigestellt werden.

Das Beispiel verdeutlicht auch, dass die umgekehrte Betrachtung einer unsortierten Übergabe über eine PSTN-Schnittstelle bei Vereinbarung einer technologiekonformen Übergabe nach Ziffer 8.1.5.9.2.3 des Entwurfs zurecht nicht mit in den relevanten Markt aufgenommen wurden, da hier durch die Nachfrage einer kostengünstigen IP-Zusammenschaltung eine entsprechende Austauschbarkeit aus Nachfragersicht sowie homogene Wettbewerbsbedingungen bestehen, die PSTN-Netzbetreiber leicht zu ihrem Vorteil nutzen können und nutzen.

Aus diesem Grund ist der Entwurf aus Sicht der Unitymedia im Rahmen der Marktdefinition gemäß Ziffer 8.1.5.9.1.3 anzupassen und die Wandlung von IP zu PSTN Verkehr bei telefontypischer Übergabe auf IP-Ebene bei Geltung des Grundsatzes der Technologiekonformität und Durchführung einer unsortierten Verkehrsübergabe dem sachlich relevanten Markt hinzuzufügen.

**Dieser Schriftsatz enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unitymedia NRW GmbH und der Unitymedia BW GmbH.**



RA Michael Panienska

**STELLUNGNAHME DER DEUTSCHEN TELEKOM AG  
ZUM ENTWURF DER BUNDESNETZAGENTUR VOM  
28.09.2016**

**ANRUFZUSTELLUNG AUF DER  
VORLEISTUNGSEBENE IN EINZELNEN ÖFFENTLICH  
TELEFONNETZEN AN FESTEN STANDORTEN**

Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU

**UND  
VERBINDUNGS-AUFBAU IM ÖFFENTLICHEN  
TELEFONNETZ AN FESTEN STANDORTEN**

Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EU

## Öffentliche Fassung

### A. Einführung

Mit dem vorliegenden Entwurf überprüft die Bundesnetzagentur die derzeit gültige Marktanalyse der Märkte „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlich Telefonnetzen an festen Standorten“ und „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Die Deutsche Telekom begrüßt die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Die Kommentierung der Deutschen Telekom fokussiert sich auf die wesentlichen Änderungen im Vergleich zur derzeit gültigen Marktanalyse und verweist für alle anderen Punkte ausdrücklich

- auf die vorangegangenen Stellungnahmen der Deutschen Telekom im Rahmen der diesem Entwurf vorangegangenen Marktdatenabfrage und
- auf die Stellungnahmen der Deutschen Telekom zur derzeit gültigen Marktanalyse

Im Folgenden nimmt die Deutsche Telekom zusätzlich zu den wichtigen Kernpunkten des vorliegenden Entwurfs Stellung. Besonderes Augenmerk richtet sie dabei auf die Feststellung der BNetzA, dass die IC-Märkte für Auskunft- und Mehrwertdienste nach wie vor als regulierungsbedürftig und die Deutsche Telekom dort als marktmächtig eingestuft werden.

Die Zuführungsleistungen werden in der aktuellen EU-Märkteempfehlung von 2014 nicht mehr aufgeführt. Damit setzt sich die BNetzA zwar auseinander, sieht aber im Markt weiterhin Regulierungsbedarf und Marktmacht der Deutschen Telekom vor allem aufgrund nationaler Besonderheiten. Die Deutsche Telekom teilt diese Analyse nicht.

### B. Zum Markt für Anrufzustellung

- Aus Sicht der Deutschen Telekom ist die Analyse zur Prüfung der beträchtlichen Marktmacht zu korrigieren. Die BNetzA geht nach wie vor davon aus, dass es keine ausgleichende Marktmacht durch die Nachfrager nach Terminierungsleistungen gäbe. Doch schon aufgrund der bestehenden symmetrischen Zusammenschaltungsregulierung und der damit einhergehenden Unmöglichkeit, wirtschaftlich gegenüber Nachfragern mit dem Abbruch der Verhandlungen dauerhaft zu drohen, ist entgegen gerichtete Nachfragemacht vorhanden.
- Im Ergebnis ist es letztendlich unerheblich, ob im Markt mit nur einem Netzbetreiber oder mit mehreren verhandelt werden muss, um den vollständigen Ende-zu-Ende-Verbund herzustellen. Jeder Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes muss mit allen Teilnehmernetzbetreibern – oder mit deren Vertriebskanälen wie z.B. Verbindungsnetzbetreiber – verhandeln, um eine vollständige Ende-zu-Ende-Erreichbarkeit zu realisieren. Dies erkennt die BNetzA grundsätzlich an. Sie unterschätzt aber nach wie vor bei weitem die starke disziplinierende Wirkung dieser Marktvoraussetzung.
- Betritt ein Teilnehmernetzbetreiber den Markt, muss er folglich unweigerlich für die allumfassende Erreichbarkeit sorgen. Diese erreicht er, indem er die Zusammenschaltung mit allen anderen Netzbetreibern sicherstellt. Sei es durch die direkte Zusammenschaltung oder über Verbindungsnetzbetreiber, die quasi Vermittler darstellen.
- Die anderen Netzbetreiber wiederum müssen umgekehrt die baldige Zusammenschaltung zu diesem neuen Teilnehmernetzbetreiber sicherstellen, um die allumfassende Erreichbarkeit zu halten. Gemäß Artikel 14 der Rahmenrichtlinie „verfügt ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine wirtschaftlich starke Stellung einnimmt, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Mitbewerbern, Kunden und letztlich

## Öffentliche Fassung

Verbrauchern zu verhalten“. In der beschriebenen Konstellation kann kein Netzbetreiber sich unabhängig von seinen Mitbewerbern verhalten, die gleichzeitig Nachfrager seiner Terminierungsleistung sind.

- Ohne die Erreichbarkeit aller Endkunden, die nur durch unmittelbare oder mittelbare Zusammenschaltung mit allen Netzbetreibern möglich ist, sind Teilnehmernetzbetreiber im Markt nicht überlebensfähig. Eine Nachricht an die Endkunden, dass eine bestimmte Anzahl anderer Endkunden nicht erreichbar sei, weil keine Zusammenschaltung zu einem oder gar mehreren Teilnehmernetzbetreiber bestehe, kommt einem Marktaustritt gleich. Die Endkunden werden das Netz schnellstmöglich verlassen, wenn dieser Zustand nicht unmittelbar behoben wird. Folglich ist die Größe der jeweiligen Netze unerheblich. Aufgrund der marktgegebenen Erwartung aller Endkunden, dass sie alle Teilnehmer erreichen können, verfügen alle, auch kleine Teilnehmernetze über eine ausgleichende Nachfragemacht.
- Es ist auch unerheblich, dass die Deutsche Telekom mit allen Teilnehmernetzbetreibern zusammengeschaltet ist. Dies kann jeder weitere Teilnehmernetzbetreiber anstreben und umsetzen. Als Transitcarrier wirkt die Deutsche Telekom sogar marktstabilisierend, denn sie ermöglicht in der Zwischenzeit die Erreichbarkeit aller Endkunden, während die Teilnehmernetzbetreiber noch Verhandlungen für eine Direktzusammenschaltung führen. Die Transitmärkte sind schon seit geraumer Zeit dereguliert worden und damit nachweislich wettbewerblich. Die indirekte Wettbewerbswirkung der Deutschen Telekom ist daher positiv.
- Hinzu kommt, dass die Deutsche Telekom weiterhin Anschlüsse an Wettbewerbsunternehmen verliert. Stand 30.06.2016 verfügt die Deutsche Telekom über 19,971 Mio. Endkunden mit Sprachtelefonanschlüssen. Ende 2012 waren es noch 22.885 Mio. Dies entspricht einem Verlust von gut 13% in den letzten vier Jahren seit der letzten Überprüfung der vorliegenden Marktanalyse. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Größe des Netzes bei einer notwendigen Ende-zu-Ende-Erreichbarkeit eine Rolle spielen würde, muss festgestellt werden, dass die Bedeutung des Telekom-Netzes weiter schwindet. Daher kann auch aufgrund dieser Perspektive geschlossen werden, dass die Deutsche Telekom zunehmender ausgleichender Nachfragemacht gegenübersteht und die Zusammenschaltung mit den anderen Teilnehmernetzbetreibern notwendiger denn je wäre.

### Fazit

Insgesamt ist die Deutsche Telekom der Auffassung, dass jedes im Markt tätige Netz über ausgleichende Nachfragemacht gegenüber allen anderen Netzbetreibern verfügt. Daher kann beträchtliche Marktmacht für sämtliche im Markt tätigen Netze ausgeschlossen werden.

## C. Zu den Märkten für Verbindungsaufbau

### Auskunft- und Mehrwertdienste

1. **Zur Marktabgrenzung: Kein einheitlicher Markt für Verbindungsaufbauleistungen für Auskunft- und Mehrwertdienste**
  - Die Bundesnetzagentur beharrt weiterhin darauf, dass es sich um einen einheitlichen Markt für alle Zuführungsleistungen handelt. Gleichzeitig räumt sie ein, dass die Leistungen aus Nachfragersicht nicht austauschbar sind. Dies aber ist nach wie vor ein klares Indiz dafür, dass jede Zuführungsleistung einen eigenen Markt bildet.

## Öffentliche Fassung

- Gemäß den maßgeblichen „Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (2002/C 165/03)“ können Märkte, die auf Nachfrageseite nicht austauschbar sind, keinem gemeinsamen Markt zugeordnet werden. In Ziffer 44. führt die Kommission dazu aus:

*„Der ständigen Rechtsprechung zufolge gehören zu dem sachlich relevanten Markt sämtliche Produkte (Waren oder Dienstleistungen), die hinreichend austausch- bzw. substituierbar sind, und zwar nicht nur wegen ihrer objektiven Merkmale, derentwegen sie anhaltenden Konsumbedürfnissen, den Preisen und/oder ihrem Zweck gerecht werden, sondern auch wegen der Wettbewerbsbedingungen und/oder der Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem betreffenden Markt. Produkte, die nur in geringem Maß oder relativ austauschbar sind, gehören nicht demselben Markt an. Die NRB sollten also mit der Definition des sachlich relevanten Markts beginnen, indem sie alle Produkte zusammenfassen, die von den Verbrauchern für denselben Zweck (Endzweck) verwendet werden.“*

Folglich ist eine nachfrageseitige Austauschbarkeit immer zwingende Voraussetzung für eine Einordnung in einen gemeinsamen Markt.

- Eine isolierte Angebotsumstellungsflexibilität kann auch nach Ziffer 48 nicht ausreichen, sondern nur mit der Existenz der nachfrageseitigen Substituierbarkeit eine Abgrenzung eines einheitlichen Marktes ergeben. Das stellt Ziffer 48 auch noch einmal klar:

*„Zur Abrundung der Marktanalyse sollte die NRB daher im Rahmen des hypothetischen Monopolistentests abgesehen von den Produkten, die aufgrund objektiver Merkmale, der Preise und des Verwendungszwecks hinreichend austauschbar sind, auch gegebenenfalls die Voraussetzungen für Nachfrage- und Angebotssubstituierbarkeit untersuchen.“*

### Fazit

Daher sind für alle Auskunfts- und Mehrwertdienste jeweils eigene Märkte abzugrenzen.

### 2. Zur Prüfung der Voraussetzungen nach §10, Abs.2, Satz 1 TKG („Drei Kriterien Test“): keine Regulierungsbedürftigkeit der Märkte für den Verbindungsaufbau zu Anruf- und Mehrwertdiensten

- Entgegen der Ausführungen der EU-Märkteempfehlung von 2014 beabsichtigt die BNetzA weiterhin, eine Regulierungsbedürftigkeit dieser Märkte festzustellen. Sie begründet dies mit nationalen Besonderheiten, die von den Erwägungen der Märkteempfehlung abweichen. Aus Sicht der Deutschen Telekom ist das nicht stichhaltig. Vielmehr liegen gerade die Erwägungen der EU-Kommission auch in Deutschland vor, die eine Regulierung dieser Märkte nicht mehr rechtfertigen.
- So argumentiert die BNetzA, dass – anders als in anderen EU-Mitgliedsstaaten – es „nicht zu einer einschneidenden Verdrängung von Festnetzanschlüssen“<sup>1</sup> gekommen sei. Im Ergebnis zeige dies, dass Festnetz und Mobilfunk eher komplementäres als ein substitutives Verhältnis zueinander hätten. Hierzu nimmt die BNetzA den EU-Durchschnitt zu Rate, ignoriert dabei aber, dass vor allem osteuropäische Mitgliedsstaaten traditionell eine sehr niedrige Festnetzpenetrationsrate aufweisen. Diese Entwicklung ist nicht durch das Aufkommen des Mobilfunks entstanden. Mit dieser Formulierung suggeriert die BNetzA aber, dass der Mobilfunk in anderen Ländern

<sup>1</sup> S. 189 des Entwurfs

## Öffentliche Fassung

das existierende Festnetz verdrängt habe, belässt dies aber ohne Beleg. Dies hat nach Erkenntnis der Deutschen Telekom noch in keinem EU-Mitgliedsstaat stattgefunden. Die BNetzA baut aber argumentativ hiermit eine hohe Hürde auf Basis unzutreffender Argumente auf: Sie suggeriert, dass erst eine Verdrängung des Festnetzes einsetzen muss, bis tatsächlich ein Regulierungsbedarf dieses Marktes entfällt. Dies ist aber nicht der Fall und widerspricht den Ausführungen der Erläuterung („Explanatory Note“) der EU-Kommission zur EU-Märkteempfehlung. Auch wenn das Ergebnis der komplementären Nutzung für Deutschland auch aus Sicht der Deutschen Telekom dennoch zutreffend ist, bleibt der Mobilfunk – ähnlich wie die OTT-Sprachdienste – ein indirekter Wettbewerbsfaktor. Für eine vollständige Substituierbarkeit und daraus folgend einem einheitlichen Markt für Mobilfunk, Festnetz und OTT-Diensten gibt es in der Tat kein Indiz. Dieser muss auch gar nicht vorliegen. Vielmehr kann durch OTT und Mobilfunk über indirekte Wettbewerbswirkungen Druck auf den Festnetzmarkt ausgeübt werden, der wiederum dadurch eine Tendenz zum wirksamen Wettbewerb aufweist. In der Erläuterung („Explanatory Note“) der EU-Kommission zur EU-Märkteempfehlung wird genau dies auch als Indiz dafür herangezogen, dass der Markt für Verbindungsaufbau nicht mehr regulierungsbedürftig ist:

*“In general, it can be observed that the substitution from mobile telephony is much more intensive on the calls market than on the access market itself. Moreover, even if fixed and mobile calls would not be considered to be perfect substitutes, mobile services would still exercise a significant constraint on wholesale call origination services as services over mobile and fixed networks do compete with each other to a certain extent. In addition, and to some extent only, a competitive constraint on wholesale call origination services can be observed from the OTT services which, at the moment, are considered to go beyond the market for retail calls services. Moreover, besides the competitive constraints coming from mobile services, wholesale call origination can be relatively easily self-supplied by operators who establish a direct connection to end-customers (either on the basis of their own infrastructure or through regulated - wholesale products such as LLU and/or bitstream).”<sup>2</sup>*

Mit anderen Worten ist festzustellen, dass dieser indirekte Wettbewerbsdruck ausreicht und auch ohne die Feststellung eines gemeinsamen Marktes wirkt.

- Überhaupt nicht einbezogen hat die BNetzA die Frage der stationären Nutzung von Mobilfunkanschlüssen. Diese wurden im Endkundenmarkt für Sprachtelefonanschlüsse explizit 2014 einbezogen, während Mobilfunk in mobiler Nutzung richtigerweise weiterhin einen eigenen Markt darstellt. Gerade hier zeigt sich der indirekte Wettbewerbsdruck, der über den wettbewerblichen Mobilfunk auf die Festnetzmärkte wirkt, ohne dass Mobilfunk an sich ein direktes Substitut wäre.

### Fazit

Aus Sicht der Deutschen Telekom ist auch in Deutschland für die Zuführungsmärkte zu Auskunft- und Mehrwertdienste kein Regulierungsbedarf mehr festzustellen, weil das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb zeigt.

### 3. Zur Prüfung der beträchtlichen Marktmacht: keine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom

- Selbst wenn unterstellt würde, dass der Drei-Kriterien-Test auf eine Regulierungsbedürftigkeit hinweisen würde, so ist eine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom auf den Märkten für Auskunft- und Mehrwertdiensten nicht festzustellen.

---

<sup>2</sup> S. 25 der „Explanatory Note“

## Öffentliche Fassung

- Die BNetzA sieht eine marktmächtige Stellung der Deutschen Telekom vor allem [..]. Doch zeigen die weiteren Kriterien zur Bestimmung beträchtlicher Marktmacht, dass dies gerade nicht der Fall ist.
- a) Regulatorisch induzierte Wettbewerbsverzerrungen überlagern wettbewerbliche Entwicklung**
- Bei den Auskunft- und Mehrwertdiensten mit IN-Abfrage ergibt sich nach den Ergebnissen der BNetzA der hohe Marktanteil vor allem dadurch, dass ein großer Teil der Carrier angibt, keine eigene IN-Abfrage aufbauen zu wollen oder behauptet dies nicht zu können. Hierzu wird u.a. aufgeführt, dass sich dies wirtschaftlich nicht für sie lohne. Hier zeigt sich vielmehr eine marktverzerrende Wirkung der sektorspezifischen Regulierung: Die Netzbetreiber vermeiden eine Investition, weil sie die regulierten Leistungen als kostengünstiger für sich sehen. Das Argument der Unwirtschaftlichkeit der IN-Abfrage wird vorgeschoben, um eine Regulierung der Leistung zu fordern und gleichzeitig deren entgeltliche Absenkung. Die Folge ist, dass diese Netzbetreiber Ineffizienzen in ihrem Geschäftsmodell durch Regulierung kompensieren und so durch Regulierung im Markt gehalten werden. Es kommt zu einer Wettbewerbsverzerrung, die ineffizienten Unternehmen ermöglicht, Umsätze zu erwirtschaften, die unter unregulierten Wettbewerbsbedingungen die effizienten Unternehmen erwirtschaften würden. Diese Verdrängung zugunsten der ineffizienten Unternehmen führt aufgrund der Umsatzausfälle wiederum zu Ineffizienzen bei den eigentlich effizienten Unternehmen. Unter unregulierten Marktgegebenheiten würden nur effiziente Unternehmen im Markt verbleiben und mit entsprechenden Marktanteilen in stabilem Wettbewerb zueinander stehen.
- b) Ausgleichende Nachfragemacht vorhanden**
- Des Weiteren kann auch in diesem Markt von einer ausgleichenden Nachfragemacht ausgegangen werden. Schließlich kann es sich auch die Deutsche Telekom nicht leisten, dass bestimmte Dienste, die in anderen Netzen angeschlossen sind, ihren Endkunden nicht verfügbar zu machen. Da auch – wie von der BNetzA richtig angemerkt – über symmetrische Regulierungsvorgaben eine Zusammenschaltung auch bei den Zuführungsleistungen herbeigeführt werden kann, kann Marktmacht, sofern sie vorhanden wäre, auch nicht ausgeübt werden.
- c) Bestreitbarkeit des Marktes aufgrund der entbündelten TAL, sowie des Bitstromzugangs**
- Aus Sicht der Bundesnetzagentur sei der hohe Endkundenbestand der Deutschen Telekom ein weiteres Indiz dafür, dass die Deutsche Telekom über Marktmacht in den vorliegend untersuchten Märkten verfüge. Sie spielt damit auf die 2014 festgestellte Marktmacht im Endkundenmarkt für Sprachtelefonanschlüsse an. Auch dieser Markt wurde in der danach erlassenen EU-Märkteempfehlung nicht mehr aufgeführt.
  - Für das Jahr 2017 steht turnusmäßig die Überprüfung des Anschlussmarktes an. Aus Sicht der Deutschen Telekom besteht auch hier keine Marktmacht der Deutschen Telekom mehr aufgrund der indirekten Wettbewerbswirkung durch Mobilfunk und OTT, die auf diese Märkte wirkt, ohne vollständige Substitute zu sein. Auf S. 22 der „Explanatory Note“ hat die EU-Kommission dies dargelegt:

*“Where fixed-mobile convergence has not yet been established from a demand-side perspective, mobile operators can in any case relatively easily enter the market for access to the telephone network at a fixed location, on the basis of their existing infrastructure via so called “home-zone” services.”*

## Öffentliche Fassung

*“Furthermore, alternative operators without their own fixed infrastructure can relatively easily enter the market by way of making use of regulated wholesale inputs, namely LLU and bitstream. An alternative operator who seeks access to LLU or bitstream for the purpose of providing retail broadband services can relatively easily expand its offer to telephone services (both access and calls) by utilizing IP technology. In conclusion, the market for fixed narrowband access is no longer characterised by high and non-transitory entry barriers on a Union level.”*

Daher spricht aus Sicht der Deutschen Telekom auch hier kein Indiz für ihre beträchtliche Marktmacht. Wenn aufgrund der geltenden Regulierungsverfügung für den Anschlussmarkt die BNetzA sich gebunden sieht ihre Argumentation aufrechtzuerhalten, ist entweder sicher zu stellen, dass nach Entlassung des Anschlussmarktes aus der Regulierung unmittelbar eine neue Marktanalyse für die Märkte der Auskunft- und Mehrwertdienste 2017 angestoßen wird oder der Abschluss dieser Marktanalyse ist auf 2017 zu verschieben und mit der des Anschlussmarktes durchzuführen.

### Fazit

Aus Sicht der Deutschen Telekom liegen keine Indizien für eine beträchtliche Marktmacht vor. Vielmehr werden aufgrund der veralteten Feststellung beträchtlicher Marktmacht im Anschlussmarkt Argumente von der BNetzA hervorgebracht, die den Erwägungen der EU-Märkteempfehlung nicht mehr gerecht werden. Aus Sicht der Deutschen Telekom ist auch in Deutschland das Ergebnis festzustellen, dass die Zuführungsmärkte nicht mehr zu regulieren sind, da keine marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom vorliegt und auch keine Regulierungsbedürftigkeit aus dem Drei-Kriterien-Test abzuleiten ist.

### Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau und Transit zum Dienst der Betreiber(vor)auswahl

Die Analyse der Vorleistungsmärkte zur Betreiber(vor)auswahl leitet sich vollständig aus der 2014 abgeschlossenen Marktanalyse für Sprachtelefonanschlüsse für Endkunden ab. Dies stellt die BNetzA richtigerweise auf S.198 klarstellend fest.

Auch hier gilt daher, dass entweder sicher zu stellen ist, dass nach Entlassung des Anschlussmarktes aus der Regulierung unmittelbar eine neue Marktanalyse für die Märkte der Auskunft- und Mehrwertdienste 2017 angestoßen wird oder dass der Abschluss der hier gegenständlichen Marktanalyse auf 2017 zu verschieben und mit der des Anschlussmarktes durchzuführen ist.

### Abschließendes Fazit

Aus Sicht der Deutschen Telekom ist die Marktanalyse an den beschriebenen Stellen umfassend zu überarbeiten. Eine Stellung mit beträchtlicher Marktmacht oder eine Regulierungsbedürftigkeit der vorliegend untersuchten Märkte liegt nicht mehr vor.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Dienststelle 116d  
Postfach 8001  
53105 Bonn

Düsseldorf  
19.10.2016

**Vorab per Mail: 116-postfach@bnetza.de**

**Konsultationsentwurf einer Marktdefinition und –analyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten sowie den Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten**

**hier: Stellungnahme der Communication Services Tele2 GmbH**

**BK1-14/004**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezüglich des im Amtsblatt Nr. 18 vom 28.09.2016 veröffentlichten Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007) bedankt sich die Communication Services Tele2 GmbH (im Folgenden: Tele2) für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt im Rahmen dieser Konsultation wie folgt Stellung:

**I. Vorbemerkung**

Tele2 begrüßt den von der Bundesnetzagentur vorgelegten Konsultationsentwurf ausdrücklich hinsichtlich der Ausführungen zur Regulierungsbedürftigkeit des Marktes für den Verbindungsaufbau zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten sowie der getroffenen Feststellung der diesbezüglichen marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Telekom.

Dies dient nicht nur dem Erhalt und der Förderung eines chancengleichen und effektiven Wettbewerbs, sondern berücksichtigt insbesondere auch die Interessen der betroffenen Endkunden. Nicht zuletzt hat sich dies auch zu Recht in dem Ergebnis des von der Bundesnetzagentur durchgeführten Drei-Kriterien-Tests niedergeschlagen.

## II. Bedeutung der Betreiber(vor-)auswahl

Zu Recht hat die Bundesnetzagentur eine sektorspezifische Regulierung hinsichtlich des Zugangs zur Betreiber(vor-)auswahl als unverzichtbar festgestellt. Ein Zugang zur Betreiber(vor-)auswahl ist für den Verbindungswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich und sorgt angesichts des Bestehens beträchtlicher Marktmacht der Deutschen Telekom auf diesem Markt für die Sicherstellung eines nachhaltigen Wettbewerbs.

Festnetz-Flatrates decken bis heute überwiegend nur Gespräche zu anderen Festnetzanschlüssen im Inland ab. Daher ermöglicht der Zugang zur Betreiber(vor-)auswahl vielen Endkunden in der Bundesrepublik Deutschland oftmals große Einsparungen insbesondere bei Telefonaten in das Ausland oder vom Festnetz in das nationale Mobilfunknetz.

Ein Wegfall des Zugangs zur Betreiber(vor-)auswahl würde zu einer Marktkonsolidierung mit einem erheblichen Verlust für den Wettbewerb führen, der insbesondere den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen würde.

### 1. Kritik

Allerdings sind die Ausführungen der Bundesnetzagentur zur Verknüpfung des Vorleistungsmarktes für den Verbindungsaufbau zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten betreffend die Betreiber(vor-)auswahl als kritisch zu sehen. Die Bundesnetzagentur macht hier die Erforderlichkeit der Leistung des Verbindungsaufbaus zur Betreiber(vor-)auswahl davon abhängig, ob die Regelungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes sowie die beträchtliche Marktmacht eines Unternehmens festgestellt wurden.

Diese Klarstellung der Bundesnetzagentur unter Ziffer 9.4 auf S. 198 des Konsultationsentwurfes verwundert. Aus Sicht der Tele2 kann ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung auf dem Endkundenmarkt nicht zu einem zwangsläufigen Wegfall der Regelungsbedürftigkeit des Vorleistungsmarktes führen. Eine entsprechende Bedingung ist bereits deshalb abzulehnen, da ein solcher Zusammenhang zwischen Markt 1 (2007) und Markt 1 (2014) nicht besteht. Im Gegenteil kann bei Feststellung einer fehlenden Regelungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes nicht automatisch auf eine vergleichbare Situation auf dem Vorleistungsmarkt geschlossen werden.

Sofern in einer Marktanalyse festgestellt würde, dass eine Regelungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes nicht mehr vorliege, wäre die Regelungsbedürftigkeit des Vorleistungsmarktes höchstens im Rahmen der Voraussetzungen des § 14 TKG zu überprüfen, dürfte allerdings nicht per se entfallen.

Darüber hinaus gefährdet eine solche Abhängigkeit der Leistung des Verbindungsaufbaus zur Betreiber(vor-)auswahl von der Feststellung der Regelungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes die Planungssicherheit der davon betroffenen Unternehmen hinsichtlich ihrer Geschäftsmodelle massiv.

### 2. Anpassung des Konsultationsentwurfes

Entsprechend ist die auf S. 198 des Konsultationsentwurfes statuierte Verknüpfung zwischen dem Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten nicht nachzuvollziehen. Der Konsultationsentwurf ist folglich dahingehend zu korrigieren, dass eine Leistung des Verbindungsaufbaus zur Betreiber(vor-)auswahl nicht davon abhängig gemacht wird, ob

die Regulierungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes festgestellt wurde.

### III. Fazit

Der vorliegende Konsultationsentwurf ist in weiten Teilen zu begrüßen. Tele2 unterstützt ausdrücklich die von der Bundesnetzagentur getroffenen Feststellungen, dass der Markt für den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor-)auswahl weiterhin die in § 10 Abs. 2 S. 1 TKG aufgeführten Kriterien erfüllt und für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommt. Eine Anpassung des Entwurfes hat dahingehend zu erfolgen, dass die auf S. 198 des Konsultationsentwurfes statuierte Verknüpfung zwischen dem Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entsprechend korrigiert wird.

Mit freundlichen Grüßen  
Communication Services Tele2 GmbH



i.V. Niels Lueg  
Leiter Recht und Regulierung

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln  
vorab per E-Mail an: 116-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116d  
Postfach 80 01  
53105 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	0221 / 37677 -26	0221 / 37677 -22	19.10.2016

#### **BK1-14/004**

**Veröffentlichung eines Konsultationsentwurfes zur Marktdefinition und -analyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007)**

hier: Stellungnahme des VATM (ohne Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß § 12 Absatz 1 TKG hat die Bundesnetzagentur („BNetzA“) im Amtsblatt Nr. 18 vom 28.09.2016 als Mitteilung Nr. 1258 ihren Entwurf zur Marktdefinition und Marktanalyse betreffend den Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007) veröffentlicht.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. („VATM“) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Konsultation und nimmt für seine Mitgliedsunternehmen nachfolgend Stellung:

## 1. Allgemein

Die EU-Kommission hat Ende 2014 ihre überarbeitete EU-Märkteempfehlung veröffentlicht, in der die Märkte 1 und 2 der EU-Märkteempfehlung aus dem Jahr 2007 nicht mehr ausdrücklich als EU-weit zu regulierende Märkte empfohlen werden.<sup>1</sup> In der Märkteempfehlung 2014 wird allerdings ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, aufgrund nationaler Besonderheiten, die sich z.B. daraus ergeben, dass es gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Geschwindigkeit der erwarteten oder absehbaren Marktentwicklungen gibt, den Markt für Zusammenschaltungsleistungen weiterhin zu regulieren.

Gleichzeitig weist die EU-Kommission in den sog. „explanatory notes“ zur EU-Märkteempfehlung 2014 im Zusammenhang mit Markt 2 der alten EU-Märkteempfehlung von 2007 darauf hin, dass viele Regulierungsbehörden Markt 2 (2007) bisher reguliert haben und möglicherweise in der neuen Regulierungsperiode zum Ergebnis kommen, dass der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist und somit weiterhin

- hohe Markteintrittsbarrieren vorliegen
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten ist
- die Wettbewerbsprobleme nicht durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden können.

Diese Ergänzung in den „explanatory notes“ ist existenziell wichtig im Hinblick auf den deutschen Telekommunikationsmarkt, zumal die EU-Kommission in ihrer Analyse zur Überarbeitung der EU-Märkteempfehlung weder die Märkte für Auskunft- und Mehrwertdienste („AMWD“) berücksichtigt, noch eine Differenzierung der Sprachtelefoniedienste in Privat- und Geschäftskunden vornimmt.

---

<sup>1</sup> Empfehlung v. 09.10.2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (2014/710/EU).

**a. Sondersituation in Deutschland gutachterlich belegt**

Die Besonderheiten im deutschen Telekommunikationsmarkt haben wir bereits im Jahr 2013 mit unserer vom Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste („WIK“) durchgeführten Studie mit dem Titel „Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs“ aufgezeigt. Die Untersuchung kam zu dem heute nach wie vor gültigen Ergebnis, dass aktuell und in absehbarer Zukunft in Deutschland die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Tests und damit der Regulierungsbedürftigkeit für Markt 2 weiter gegeben ist. Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt ist ohne Dienstewettbewerb durch die Verbindungsnetzbetreiber („VNB“) nicht denkbar. Die Studie möchten wir daher auch ausdrücklich zum Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme machen.

Anlage 1: *Neumann/Elixmann, Plückebaum*, „Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs“, WIK 2013.

Die BNetzA hat in ihren bisherigen Analysen zu Markt 2 (2007) zwischen dem Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und dem Verbindungsaufbau zu Auskunft- und Mehrwertdiensten unterschieden. Auf beiden Märkten hat die BNetzA bisher die Notwendigkeit der ex-ante Regulierung aufgrund von signifikanter Marktmacht der Telekom Deutschland („TDG“) festgestellt. Die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten geführt haben, liegen in der nun kommenden Regulierungsperiode weiterhin vor, weil sich die maßgeblichen Marktverhältnisse nicht geändert haben. Es ist nicht davon auszugehen, dass die bestehenden Wettbewerbsprobleme im Zusammenhang mit Markt 2 (2007) mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen und daher innerhalb des Prognosezeitraums der Marktanalyse gelöst werden können.

**Diesbezüglich unterstützen wir ausdrücklich die von der Präsidentenkammer getroffenen Feststellungen zur Regulierungsbedürftigkeit der TDG.**

## b. Kein Wettbewerbsdruck durch OTT und Mobilfunk

Auch denen hinsichtlich der Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen und/oder von sog. OTT-Diensten getroffenen Aussagen der BNetzA ist zuzustimmen. Für den Prognosezeitraum der Marktanalyse erscheint es mehr als zweifelhaft, dass daraus Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann. Auch das Gremium der europäischen Regulierungsbehörden, BEREC, weist in der diesbezüglichen Stellungnahme zurecht darauf hin, dass die Märkte in der EU unterschiedlich entwickelt sind und daher nicht in allen Mitgliedstaaten gegenwärtig oder in absehbarer Zukunft eine Deregulierung auf der Grundlage der von der EU-Kommission verabschiedeten EU-Märkteempfehlung (2014) angezeigt ist. BEREC vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass Dienste wie Gespräche aus Mobilfunknetzen oder OTT-Dienste noch als komplementär zu Sprachverbindungen aus dem öffentlichen Festnetz und nicht als Substitute aus Sicht des Endkunden zu betrachten sind.<sup>2</sup>

Gleiches gilt für die von der BNetzA ebenfalls zu recht verneinte Substitution einer Zuführung zu AMWD aus allen Teilnehmernetzen durch den Aufbau eigener Anschlussnetze und IN-Plattformen. Die Bestreitbarkeit des Marktes für IN-Plattformen durch alternative Netzbetreiber wird dadurch eingeschränkt, dass diese aufgrund der in Deutschland sehr zahlreich vorhandenen Teilnehmernetzbetreiber („TNB“) mit erheblichen zusätzlichen Fixkosten verbunden wären, da die alternativen VNB/SP dann zusätzliche Zusammenschaltungen und Abrechnungsprozesse mit alternativen TNB einrichten müssten. Würde die Vorabregulierung der TDG wegfallen, wären aus diesem Grund die alternativen VNB/SP auch dann nicht wettbewerbsfähig, wenn sie in der Lage wären, eine IN-Plattform zu duplizieren. Aufgrund der hohen Anzahl von TNB in Deutschland sind Markteintrittsschranken aufgrund der Zusammenschaltungskosten sehr hoch. Im Übrigen sind bisher aus dem Markt keine Bestrebungen zum Aufbau alternativer IN-Plattformen bekannt. Eine solche Entwicklung ist aus Effizienzgründen nicht zu erwarten und kann zutreffend nicht ernstlich unterstellt werden.

<sup>2</sup> BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to ex ante regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71.

## 2. Bedeutung der Betreiber(vor-)auswahl richtig erkannt

Die Betreiber(vor)auswahl hat nach wie vor eine hohe Bedeutung für bestimmte Marktsegmente. Für manche Kundengruppen ist sie nach wie vor die einzige Form, Zugang zum Wettbewerb im Telefondienst zu erhalten. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahlverpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte im Festnetz. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen und absehbar nachteilige Auswirkungen auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen haben. Insbesondere würde ein (wieder) deutlich ansteigender Marktanteil der TDG in diesen Märkten wahrscheinlich und im Markt für Auslandsverbindungen wäre (wieder) eine beträchtliche Marktmacht der TDG absehbar. Schließlich sind nachteilige Auswirkungen auf den Preiswettbewerb in Deutschland evident. Um dem Dienstewettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren muss die Zugangsverpflichtung zur Verbindungszuführung in Markt 2 auch in Zukunft fester Bestandteil deutscher Regulierungstätigkeit bleiben. Dabei ist es letztlich unerheblich, ob die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung im Markt 1 oder (wie in den meisten anderen europäischen Ländern) im Markt 2 auferlegt wird.

### a. Fehlerhafter Mechanismus im Konsultationsentwurf

Der von der BNetzA im aktuellen Konsultationsentwurf (S. 198) gewählte Mechanismus bezüglich des Regulierungsstatus der Verpflichtung zur Betreiber(vor-)auswahl ist hingegen untauglich, um deren erforderlichen Fortbestand zu sichern. Trotz des starken Bezugs der Betreiber(vor)auswahl zu Sprachverbindungen wird in Deutschland die Betreiber(vor)auswahl durch die BNetzA im Zusammenhang mit der Feststellung von Marktmacht bislang auf Markt 1 (2007) als Zugangsverpflichtung auferlegt. Dies liegt daran, dass die Zugangsverpflichtung am Teilnehmernetzbetreiber anknüpft, der den Endkunden den Anschluss bereitstellt. Im Vordergrund der neuerlichen Betrachtung sollte die Erkenntnis stehen, dass Markt 2 (2007) ein eng mit Markt 1 (2007) und mit Sprachverbindungsmärkten auf Endkundenebene verflochtener Vorleistungsmarkt ist, der mit Blick auf die Ermöglichung von Wettbewerb auf Endkundenebene reguliert wird.

Wichtig ist, dass die Entscheidung über eine Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl vor dem Hintergrund der wettbewerbserhaltenden Auswirkungen auf die betroffenen Endkundenmärkte getroffen wird und nicht anders herum. Genau diesen Mechanismus will die BNetzA aber mit dem gegenständlichen Marktanalyseentwurf etablieren. Demnach soll die Regulierungsbedürftigkeit auf Markt 2 (2007) zukünftig entfallen, wenn eine entsprechende Feststellung auf dem Markt 1 (2007) nach erneuter Analyse – voraussichtlich in 2017 – entfällt. Dies könnte bedeuten, dass bereits im nächsten Jahr die Regulierungsbedürftigkeit der TDG hinsichtlich der Verpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor-)auswahl wieder entfällt. Ein solches Ergebnis würde jedoch die Feststellungen der Marktanalyse konterkarieren, die ausdrücklich auf einen prognostischen Zeitraum längerfristig erhoben worden.

Der Rückschluss vom Entfall der Regulierungsbedürftigkeit auf einem Endkundemarkt (Markt 1/2007) auf einen Vorleistungsmarkt (Markt 1/2014) ist unzulässig und nicht sachgerecht. Regulierungssystematisch handelt es sich bei der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht um die Regulierung eines Endkundengeschäfts, sondern letztlich um eine Zugangsregulierung, die Wettbewerb auf den Endkundenmärkten für Verbindungen intensivieren will und notwendige Voraussetzung für den Dienstewettbewerb ist. Der von der EU-Kommission im Rahmen der Überarbeitung der EU-Märkteempfehlung Deregulierungsansatz bei den Endkundenmärkten folgt der Prämisse, dass eine stabile Regulierung der Vorleistungsmärkte funktionierenden Wettbewerb im Bereich der Endkundenmärkte erst ermöglicht. Nur unter dieser Voraussetzung ist die Entlassung der Endkundenmärkte aus der ex-ante Regulierung überhaupt denkbar. Insofern besteht keinerlei regulatorische Zwangsläufigkeit, die Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl als entbehrlich anzusehen, selbst wenn eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 in Zukunft regulatorisch nicht mehr festgestellt werden sollte. Der Weiterbestand der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl sollte generell nicht mit der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 (2007) verknüpft sein, da dies regulierungssystematisch besser über eine alleinige Verpflichtung im Rahmen des Marktes 2 zu lösen wäre, wie dies bislang auch die meisten Regulierungsbehörden in Europa verfolgen. Regulatorisch falsch ist jedenfalls, wenn die BNetzA das Schicksal der Betreiber(vor-)auswahl an die Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit im Endkundenmarkt 1 (2007) knüpft. Der Wirkzusammenhang ist genau umgekehrt herzuleiten.

Sollte man aus dem Ergebnis der Analyse eines weiteren Marktes der 2007-Empfehlung, hier der Endkundenmarkt 1, Auswirkungen auf einen anderen (Vorleistungs-)Markt der neueren Märkteempfehlung ableiten wollen, so ist dies höchstens im Rahmen einer neuerlichen, vorzeitigen Untersuchung des Marktes 1 (2014) nach § 14 TKG abzuarbeiten.

#### **b. Rechts- und Planungssicherheit bei Betreiber(vor-)auswahl nicht gewährleistet**

Hinzu kommt, dass mit der Festlegung der Präsidentenkammer auch perspektivisch rechts- und Planungssicherheit für die im Markt tätigen Unternehmen geschaffen werden soll. Dabei sind im Vertrauen auf den sachlich gerechtfertigten Fortbestand der Regulierung Investitionen zu tätigen und Geschäftsmodelle fortzuentwickeln. Die BNetzA hat zukunftsbezogen und dem Gedanken der Technologieneutralität folgend, die Verpflichtung zur Erbringung der Betreiber(vor-)auswahl auf das neue NGN/IP-Netz ausgeweitet. Die Marktmacht der TDG umfasst neben den über PSTN übergebenen Verbindungsleistungen auch Verbindungsleistungen, die über telefondienstspezifische IP-Zusammenschaltungen auf der untersten Ebene übergeben werden.

Erste IP-basierte Zusammenschaltungen wurden in 2016 zwischen der Betroffenen und Anbietern der Betreiber(vor-)auswahl vorgenommen. Dementsprechend wird ausdrücklich der Aufnahme der erforderlichen Verbindungsleistungen für das Angebot der Betreiber(vor-)auswahl unabhängig von der Art der Zusammenschaltung (PSTN und/oder IP) zugestimmt. Diese Erstreckung auf neue Technologien hat die BNetzA bereits mit deren regulatorisch auferlegten Einführung bei den All-IP-Anschlüssen der Telekom zum 01.01.2011 unterstrichen.

#### **c. Korrektur des Konsultationsentwurfs erforderlich**

Der VATM bittet daher nachdrücklich um Korrektur des auf S. 198 in Kapitel 9.4 des Konsultationsentwurfs gefundenen Ergebnisses mit der die Verknüpfung der beiden Märkte 1 (2007) und 2 (2007) festgestellt wird.

### 3. Hohe Relevanz für Geschäftskundenanbieter

Ein in der Vergangenheit häufig kaum beachteter Aspekt ist dabei aus Sicht vieler VATM-Mitgliedsunternehmen bei der nun zu treffenden Entscheidung der BNetzA von entscheidender Bedeutung:

Geschäftskundenangebote unterscheiden sich signifikant von Angeboten gegenüber Privatkunden und bedürfen daher ganz spezieller Vorleistungsangebote der marktmächtigen Unternehmen. So kommen für Geschäftskunden ganz überwiegend nur solche Anbieter in Betracht, deren Portfolio auch produktübergreifende und flächendeckende Bündel von maßgeschneiderten Lösungen umfasst. Die auch im Umfeld einer überarbeiteten EU-Märkteempfehlung fortgesetzte Regulierung von Markt 2 (2007) ist für Geschäftskunden aufgrund der Besonderheiten im Geschäftskundensegment von signifikanter Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- alternative Wettbewerber Aufträge von Geschäftskunden verlieren, wenn sie einzelne Dienste aus einem Produktbündel nicht erbringen können. Bei Geschäftskunden spielen auch geographische Bündel, die aufgrund von regional verteilten Unternehmensstandorten bedient werden müssen, eine wichtige Rolle.
- Wettbewerber, die nicht alle Komponenten eines Bündels bereitstellen können, in der Konsequenz die Aufträge von Geschäftskunden nicht nur für den Teildienst, den sie nicht erbringen können, sondern für das ganze Bündel an Diensten verlieren.

Maßgebliche Kriterien sind dabei die umfassende Erreichbarkeit von Rufnummern und die flächendeckende Anbindung von Standorten und Filialen. Ohne eine gesicherte Durchleitung durch das Netz der Deutschen Telekom kann der alternative Anbieter keine wettbewerbskonformen Angebote realisieren. Auch die von Millionen von Verbrauchern genutzten kundenfreundlichen und kostengünstigen Dienste Call-by-Call und Preselection können nur angeboten werden, wenn der hierfür wichtige Markt 2 (2007) auch weiterhin reguliert wird.

Entscheidend ist für diese Unternehmen, dass, wie im Konsultationsentwurf der Behörde erfolgt, weiterhin die Notwendigkeit einer ex-ante Regulierung hinsichtlich der Verbindungsleistungen zur Betreiber(vor-)auswahl und zu AMWD festgestellt wird. Der VATM hat hierzu bereits im Jahr 2014 ein Positionspapier verfasst und Ende 2015 eine umfangreiche Studie des WIK vorgelegt, in dem die konkreten Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an das regulatorische Umfeld dargestellt werden. Auf die auch im Konsultationsentwurf der BNetzA (vgl. Kapitel 4.6, S. 91) gewürdigte WIK-Studie und das Positionspapier verweisen wir an dieser Stelle ausdrücklich.

Anlage 2: Henseler-Unger/Beyer/Elixmann/Strube-Martins, Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen, WIK 2015.

Anlage 3: VATM-Positionspapier zum Geschäftskundenmarkt, 2014

#### **4. Fazit**

Der Konsultationsentwurf der BNetzA ist weitgehend zu begrüßen. Allerdings ist es von großer Wichtigkeit, dass ein regulierungssystematisch falscher Wirkzusammenhang zwischen dem Bestand der Regulierung der Betreiber(vor-)auswahl im Bereich des Endkundenmarktes 1 (2007) und der fortzuführenden Verpflichtung der TDG zur Erbringung der Betreiber(vor-)auswahl im Bereich des Marktes 2 (2007) korrigiert wird und die beiden Märkte hinsichtlich ihres regulatorischen „Schicksals“ nicht zwingend miteinander verknüpft sind. Sollte es wider Erwarten in naher Zukunft zu einer Deregulierung des Marktes 1 (2007) auf nationaler Ebene kommen, darf dies keinesfalls ungeprüft Implikationen auf die nun zurecht beabsichtigte Regulierung der TDG im Bereich des Marktes 2 haben. Dieser Hinweis gilt auch für den parallel konsultierten Entwurf einer Regulierungsverordnung im Bereich „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ betreffend die TDG (Az. BK2-16/005), in dem der gleiche systematische Fehler enthalten ist.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer  
Rechtsanwalt / Leiter Recht und Regulierung

# Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs

Autoren:  
Dr. Karl-Heinz Neumann  
Dieter Elixmann  
Dr. Thomas Plückebaum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 19. November 2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungen</b>	<b>II</b>
<b>Tabellen</b>	<b>II</b>
<b>A. Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Grundlage und Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs</b>	<b>8</b>
2.1 Charakterisierung der relevanten Geschäftsmodelle	8
2.1.1 Betreiber(vor)auswahl	8
2.1.2 Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten	10
2.2 Der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb in theoretischer Sicht	16
<b>3 Marktcharakteristika</b>	<b>20</b>
3.1 Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection)	20
3.2 Auskunft- und Mehrwertdienste	22
3.3 Business Communication Services (Anschluss-Resale und Preselection)	24
<b>4 Regulatorische Voraussetzungen für effektiven Wettbewerb</b>	<b>26</b>
4.1 Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection)	26
4.2 Auskunft- und Mehrwertdienste	29
4.3 Business Communication Services (Anschluss Resale und Preselection)	32
<b>5 Bedeutung und Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs in der Zukunft</b>	<b>34</b>
5.1 These 1: Die Betreiber(vor)auswahl ist weiterhin ein unverzichtbares Element für einen kundenorientierten Wettbewerb in den Telefoniemärkten	34
5.2 These 2: Umfassende Zuführungsleistungen sind notwendige Voraussetzung für den Wettbewerb im Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste	39
5.3 These 3: Der Markt für Business Communication Services benötigt besser auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Vorleistungsprodukte	41
<b>6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>42</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>47</b>

## Abbildungen

Abbildung 1:	Grundlegende Komponenten der Netzinfrastruktur eines Verbindungsnetzbetreibers (stilisierte Darstellung)	9
Abbildung 2:	Wertschöpfungsstufen bei der Bereitstellung von AMWD	11
Abbildung 3:	Zuführung und Transit zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten (stilisierte Darstellung)	12
Abbildung 4:	Entwicklung der Zahl der Anschlüsse bei der TDG 2010 – 2015	35

## Tabellen

Tabelle 1:	Volkswirtschaftliche Bedeutung von MSC/MNC (2010)	24
Tabelle 2:	Tatsächliche Regulierung von Märkten die gemäß der Märkteempfehlungen der Europäischen Kommission von 2007 bzw. von 2003 als ex ante regulierungsbedürftig gelten nach Mitgliedsländern (EU 27) (Stand: Februar 2013)	37

## A. Executive Summary

1. Die vorliegende Studie befasst sich schwerpunktmäßig mit den „infrastrukturbasierten Verbindungsnetzbetreibern“ (im Folgenden kurz „VNB“ genannt), d.h. den drei Marktbereichen Call-by-Call und Preselection, Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) sowie Business Communication Services (Anschluss-Resale und Preselection). Die Studie verfolgt im Kern das Ziel, die möglichen Folgen eines Wegfalls der Regulierung der Märkte 1 (Zugang von Privatkunden und anderen Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) und 2 (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) der Märkteempfehlung von 2007 für die Geschäftsfelder der VNB, für Endnutzer und für den Wettbewerb im TK-Markt zu untersuchen und zu bewerten. Die Studie ist im Zeitraum September – November 2013 von der WIK-Consult im Auftrag des Verbandes der Anbieter von Auskunfts- und Mehrwertdiensten erstellt worden.
2. Hintergrund der Studie ist der im Gang befindliche Paradigmenwechsel in der europäischen TK-Politik, der sich insbesondere auf drei Ebenen zeigt. Erstens kommt im Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation das wettbewerbspolitische und marktstrukturelle Leitbild des marktlichen (engen) Oligopols einiger weniger europaweit tätiger TK-Konzerne zum Tragen. Die Europäische Kommission kommt nämlich zu dem Befund, dass es eine viel zu hohe Anzahl an Netzbetreibern in Europa gebe und eine Marktstruktur wie in den USA und China mit 4-5 großen Betreibern wünschenswert sei. Zweitens wird der Vorrang der Vorleistungsregulierung vor jeglicher Endkundenpreisregulierung aufgegeben. Im Mobilfunk wird bereits seit einiger Zeit Endkundenpreisregulierung betrieben. Der Paradigmenwechsel der Regulierung soll nun jedoch auch auf das Festnetz übertragen werden, wenn gefordert wird, dass Auslandsgespräche nicht teurer sein sollen als Inlandsgespräche. Drittens steht für das Jahr 2014 die Überarbeitung der Märkteempfehlung von 2007 an. Eine dazu von der Europäischen Kommission beauftragte Studie<sup>1</sup> kommt zu dem Vorschlag, dass die Anzahl der ex-ante zu regulierenden TK-Märkte zu reduzieren und die Regulierungsbedürftigkeit insbesondere für die heutigen Märkte 1 und 2 nicht mehr gegeben sei. Diese beiden Märkte würden nicht mehr den Erfordernissen des Drei-Kriterien-Testes genügen, da sie sich in den meisten Mitgliedsstaaten auf dem Weg zum wirksamen Wettbewerb befinden würden.
3. Um dem o.g. Ziel der Studie gerecht zu werden, analysieren wir (1) die Grundlage und die Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs für den Wettbewerb auf den TK-Märkten im Allgemeinen sowie (2) die Marktcharakteristika für die drei genannten Marktbereiche und (3) die geltenden wettbewerbs- und regulierungspolitischen Gegebenheiten im Besonderen. Darauf aufbauend untersuchen wir (4) die Bedeutung und die Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbe-

---

<sup>1</sup> Vgl. Ecorys et al. (2013).

werbs in den drei genannten Marktbereichen in der Zukunft; dabei geht es schwerpunktmäßig um die Funktion und weitere Notwendigkeit der heute über die Regulierung der Märkte 1 und 2 auferlegten Vorleistungsverpflichtungen auf Markt 1 und 2 für die Geschäftsmodelle der VNB. Die Studie basiert damit sowohl auf qualitativ analytischen als auch empirischen Elementen. Wir haben allerdings keine neuen Datenerhebungen vorgenommen; vielmehr ist auf veröffentlichte Studien und Datenquellen zurückgegriffen worden.

4. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass derzeit und in absehbarer Zukunft zumindest in Deutschland die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Tests und damit der Regulierungsbedürftigkeit für die Märkte 1 und 2 weiter gegeben sind. Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem TK-Markt ist ohne Dienstwettbewerb durch die VNB nicht denkbar. Politik und Regulierung müssen daher effiziente Rahmenbedingungen für beide Formen des Wettbewerbs schaffen bzw. bewahren. Der infrastrukturbasierte Dienstwettbewerb ist insbesondere in der Lage, die Früchte des Wettbewerbs gezielt für bestimmte Kundengruppen zu erschließen. Dazu ist ein räumlich begrenzter und auf eine enge Marktstruktur ausgerichteter reiner Infrastrukturwettbewerb ohne regulierte Zugangsmöglichkeiten nicht in der Lage.
5. Die Betreiber(vor)auswahl hat nach wie vor eine hohe Bedeutung für bestimmte Marktsegmente. Für manche Kundengruppen ist sie nach wie vor die einzige Form, Zugang zum Wettbewerb im Telefondienst zu erhalten. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte im Festnetz. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen und absehbar nachteilige Auswirkungen auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen haben. Insbesondere würde ein (wieder) deutlich ansteigender Marktanteil der TDG<sup>2</sup> in diesen Märkten wahrscheinlich und im Markt für Auslandsverbindungen wäre (wieder) eine beträchtliche Marktmacht der TDG absehbar. Schließlich sind nachteilige Auswirkungen auf den Preiswettbewerb in Deutschland evident.
6. Es ist uns nicht ersichtlich, dass mit der Betreiber(vor)auswahl gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden sein könnten, die gegen diese gesamtwirtschaftlichen Vorteile vorgebracht werden könnten. Um dem Dienstwettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren müssen die Zugangsverpflichtungen im Markt 1 und zur Verbindungszuführung in Markt 2 auch in Zukunft fester Bestandteil deutscher Regulierungspolitik bleiben. Dabei ist es letztlich unerheblich, ob die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung im Markt 1 oder (wie in den meisten anderen europäischen Ländern) im Markt 2 auferlegt wird.

---

<sup>2</sup> In der vorliegenden Studie steht TDG für Telekom Deutschland GmbH. Darunter sind auch subsummiert – sofern im folgenden relevant – die unter dem Dach der Deutschen Telekom AG mit ihr verbundenen Unternehmen.

7. Der Verbindungsaufbau aus Festnetzen zu Auskunft- und Mehrwertdiensten als (regulierte) Zuführungsleistung ist konstitutiv für den Wettbewerb im AMWD-Markt. Auch die BNetzA geht in ihrer Regulierungsverfügung davon aus, dass nicht mit einem (zufriedenstellenden) freiwilligen Zugangsangebot zu rechnen ist. Inhalteanbieter werden sich demnach nur dann einem wettbewerblichen Angebot von Mehrwertdiensten gegenüber sehen, wenn und solange die Zuführungsverpflichtung Bestand hat.
8. Darüber hinaus liegen aus unserer Sicht die Voraussetzungen der Regulierungsbedürftigkeit auch gemessen an dem Drei-Kriterien-Test für den Transitmarkt zu AMWD weiterhin vor. Auskunft- und Mehrwertdiensteanbieter sind heute und auch in Zukunft auf eine regulierte Transitleistung angewiesen, die die Zuführung von Verbindungen aus den Telefonnetzen Dritter leistet und so die netzübergreifende Erreichbarkeit von Diensten gewährleistet. Eine direkte Zusammenschaltung von AMWD-Anbietern mit allen TNBs wäre nämlich sowohl aus Sicht der TNBs als auch aus Sicht der AMWD-Anbieter wirtschaftlich nicht darstellbar und ökonomisch ineffizient. Darüber hinaus hat die TDG faktisch beim Transit von Verkehr aus alternativen TNB-Netzen zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern für einen signifikanten Teil des Verkehrs eine nicht substituierbare Marktstellung.
9. Wir können nicht erkennen, dass sich an den von der BNetzA in ihrer Marktanalyse festgestellten Marktstrukturbedingungen im AMWD-Markt etwas geändert hätte oder in der absehbaren Zukunft etwas ändern könnte. Es gibt es keine wirtschaftlich relevante Option für Diensteanbieter, auf die genannten Vorleistungen zu verzichten. Wer sie zur Disposition stellt, stellt den Wettbewerb in diesem Markt zur Disposition. Der Markt würde sich anderenfalls von einem Wettbewerbs- zu einem Monopolmarkt entwickeln.
10. Im Bereich Business Communications Services verlangt die universelle Angebotsfähigkeit von Lösungsanbietern für multinationale Unternehmen die Verfügbarkeit von relativ „einfachen“ Vorleistungen wie die Wiederverkaufsmöglichkeit des Telefonanschlusses („Anschluss-Resale“) und der Voreinstellung des Anschlusses auf einen Verbindungsnetzbetreiber (zur Einbindung kleiner Standorte in Centrex-Lösungen). Nur so sind diese Anbieter in der Lage, flächendeckend ein umfassendes Dienstangebot vertriebsseitig zu erbringen. Von daher ist im Geschäftskundenbereich auf die gleichen notwendigen regulatorischen Voraussetzungen für Dienstewettbewerb zurückzugreifen, wie im Privatkundenmarkt. Für ein flächendeckendes Angebot und für Wettbewerb im Geschäftskundensegment sind die (regulierten) Vorleistungen aus den Märkten 1 und 2 zwingend notwendig.
11. Insgesamt hat aus unserer Sicht die Europäische Kommission ihren Paradigmenwechsel weg vom infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb bisher nicht hinreichend begründet. Es gibt daher keine überzeugenden Gründe, eine bislang bewährte Regulierungspraxis aufzugeben. Bundesregierung und BNetzA sollten allen Tendenzen in Brüssel, die Regulierungsbedürftigkeit der Märkte 1 und 2 zur Disposition zu

stellen, deutlich entgegnetreten. Die Märkte 1 und 2, mindestens aber der Markt 2, sollte in der Märkteempfehlung erhalten bleiben, um den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit zu geben, die Bereitstellung der Infrastrukturvorleistungen zu verfügen, welche erforderlich sind, um die Bereiche Betreiber(vor)auswahl, Auskunfts- und Mehrwertdienste sowie Business Communications auch weiterhin für den Wettbewerb zu erhalten.

## 1 Einleitung

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Bedeutung des Dienstewettbewerbs für den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten. Sie analysiert dazu insbesondere die Bedeutung des Marktes 1 (Zugang von Privatkunden und anderen Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) und des Marktes 2 (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission von 2007<sup>3</sup> für die Geschäftsmodelle der infrastrukturbasierten „Verbindungsnetzbetreiber“ (VNB). Im Rahmen dieser Studie werden hierunter die Angebote von Auskunfts- und Mehrwertdiensten (nachfolgend „AMWD“ genannt), Call-by-Call sowie Preselection (Betreiber(vor)auswahl bzw. Carrier Selection) subsumiert. Alle drei Segmente werden zusammenfassend auch als „VNB-Geschäft“ bezeichnet.

Der Hintergrund für die vorliegende Studie ist, dass sich auf der Ebene der Europäischen Telekommunikationspolitik ein in seiner Reichweite nachhaltiger Paradigmenwechsel abzeichnet, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten den neuen von der Europäischen Kommission formulierten Leitlinien und Reformvorschlägen folgen sollten. Dieser Paradigmenwechsel manifestiert sich insbesondere (aber nicht nur) an dem von der Kommission am 11.9.2013 vorgelegten Verordnungsvorschlag „über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents“.<sup>4</sup>

Ihrem Leitbild des europäischen Binnenmarktes der elektronischen Kommunikation folgend geht die Kommission von einem homogenen Markt für Netze und Dienste der Telekommunikation aus. Das wettbewerbspolitische und marktstrukturelle Leitbild dieser Vorstellung ist das marktliche (enge) Oligopol einiger weniger europaweit tätiger TK-Konzerne. In der Tat weist die Europäische Kommission auf die aus ihrer Sicht viel zu hohe Anzahl an Netzbetreibern in Europa hin und stellt dem als wünschenswert die Marktstruktur in den USA und China gegenüber, deren jeweiliger Binnenmarkt (mit 330 Mio. bzw. 1,4 Mrd. Kunden) von vier bis fünf großen Betreibern bedient wird. Demgegenüber sei Europa *„immer noch in 28 einzelne nationale Kommunikationsmärkte mit jeweils einer begrenzten Zahl von Marktteilnehmern zersplittert [...], insgesamt bedienen über 200 Betreiber einen Markt mit 510 Millionen Kunden [...]. Dieser Flickenteppich stellt für Betreiber [...] ein Zugangshindernis dar und erhöht deren Kosten, wodurch sie in ihrem Wachstum behindert werden. [...] Größenvorteile und neue Wachstumsmöglichkeiten können die Rendite von Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze steigern und gleichzeitig den Wettbewerb und die weltweite Wettbewerbsfähigkeit fördern.“*<sup>5</sup>

Der komplexe Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission stellt eine weitreichende Revision des geltenden europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kom-

---

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission (2007).

<sup>4</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013b).

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission (2013b), S. 4f.

munikationsmärkte dar, die hier nicht umfassend gewürdigt und bewertet werden kann. Es sollen an dieser Stelle nur die Aspekte aufgegriffen werden, die für den infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb von besonderem Belang sind.

Die Kommission verfolgt das Ziel, sowohl im Mobilfunk als auch im Festnetz sicherzustellen, dass es keine preislichen Differenzen mehr zwischen Gesprächen im Inland und im Ausland gibt. Bereits im Mobilfunk hatte sie dazu das bislang geltende Paradigma europäischer Kommunikationspolitik, des Vorrangs der Vorleistungsregulierung vor jeglicher Endkundenpreisregulierung, aufgegeben und Endkundenpreisregulierung betrieben. Dieser Paradigmenwechsel der Regulierung soll nun auch auf das Festnetz übertragen werden. Auslandsgespräche sollen nicht teurer sein als Inlandsgespräche. Dieser Regulierungsansatz würde nachhaltig die Wettbewerbsstrukturen im infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb verändern und gefährden. Das Wettbewerbspotential, das heute durch die Verbindungsnetzbetreiber dargestellt und zum Nutzen der Kunden ausgeschöpft wird, würde deutlich vermindert. Zweifelhaft ist zudem, ob sich über diesen Regulierungsansatz der Kundennutzen erhöht. Der Ansatz der Kommission würde zu einem Rebalancing der Tarife führen, der auch mit Preiserhöhungen verbunden ist.<sup>6</sup> Wenn gleichzeitig die Marktmöglichkeiten der Verbindungsnetzbetreiber vermindert und eingeschränkt werden, fehlt das wettbewerbliche Korrektiv, um die nachteiligen Effekte auf die Endkunden zu vermeiden.

Dieses Szenario hätte insbesondere seine Berechtigung und eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit, wenn die Kommission bei der anstehenden Revision der Relevante Märkte Empfehlung die weitere Regulierungsbedürftigkeit der Märkte 1 (Telefonanschluss) und 2 (Verbindungszuführung) in Abrede stellen würde. Genau diese Empfehlung wurde der Kommission durch eine dazu von ihr in Auftrag gegebene Studie kürzlich gemacht.<sup>7</sup> Würde die Kommission der Empfehlung der Studie von Ecorys et al. folgen, hätte der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb durch Anbieter von Betreiber(vor)auswahl und Anbieter von Auskunfts- und Mehrwertdiensten keine Perspektive mehr.

Vor diesem Hintergrund zeigt die vorliegende Studie auf, welche Marktbedeutung der infrastrukturbasierte Wettbewerb in Deutschland hat. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl und zur Verbindungszuführung zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten weiterhin notwendige Voraussetzungen sind, damit sich der Wettbewerb nicht zurückbildet und am Ende Kundennutzen und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt eine Rückbildung erfahren würden. Auch vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass das bisherige Paradigma des Vorrangs der Vorleistungsregulierung vor jedem direkten Eingriff in die Endkundenpreissetzung dem neuen Marktparadigma der Kommission nicht nur konzeptionell sondern auch hinsichtlich der Markteffekte überlegen ist.

---

<sup>6</sup> So warnte die Verbraucherzentrale Bundesverband („vzbv“) in ihrer Presseerklärung vom 12.09.2013 davor (<http://www.vzbv.de/12233.htm>), dass die „single market“-Pläne der EU Kommission zu höheren nationalen Durchschnittspreisen zu Lasten der Durchschnittsverbraucher führen könnten.

<sup>7</sup> Vgl. Ecorys et al (2013).

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. In Abschnitt 2 beleuchten wir die Grundlagen und die Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs. Dazu werden sowohl die Geschäftsmodelle der in dieser Studie im Zentrum der Betrachtungen stehenden Marktteilnehmer charakterisiert als auch die Kernelemente des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs. In Abschnitt 3 präsentieren wir wesentliche Charakteristika der Märkte, auf die in der vorliegenden Studie fokussiert wird. Abschnitt 4 befasst sich mit den regulatorischen Voraussetzungen für effektiven Wettbewerb in diesen Märkten. Abschnitt 5 präsentiert in Thesenform die Bedeutung und Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs in der Zukunft. Abschnitt 6 schließlich enthält unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

## 2 Grundlage und Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs

In diesem Abschnitt werden die für diese Studie relevanten Geschäftsmodelle, die von einem Wegfall der Märkte 1 und 2 besonders tangiert wären, näher charakterisiert und wir akzentuieren die Kernelemente des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs.

### 2.1 Charakterisierung der relevanten Geschäftsmodelle

Um die Bedeutung der Vorleistungsmärkte 1 und 2 für die Betreiber(vor)auswahl, Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) sowie Telefondienstleistungen im Rahmen von Geschäftskundenangeboten (Business Communication Services) strukturell einordnen zu können, werden nachfolgend zunächst diese drei Geschäftsfelder und deren systematischer Aufbau erläutert.

Hierbei geht es um spezifische Geschäftsmodelle im Markt für Telekommunikationsdienste, die auf das Telefonnetz aufsetzen, d.h. insbesondere, bei denen Kommunikationsbeziehungen über Nummern realisiert werden. Bei diesen Geschäftsmodellen steht zwar die Dienstebereitstellung an Endkunden im Vordergrund; gleichwohl ist aber die Nutzung einer Reihe von Infrastrukturen erforderlich. Um Auskunfts- und Mehrwertdienste oder Betreiber(vor)auswahl in Anspruch nehmen zu können, muss der Teilnehmer über einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz verfügen, der ihn in die Lage versetzt, Telefongespräche zu initiieren oder entgegen zu nehmen. Dies wiederum setzt voraus, dass der jeweilige Diensteanbieter auf Vorleistungsebene ebenfalls in die Lage versetzt wird, seine Dienste anzubieten. Hierfür sind auf Vorleistungsebene der Verbindungsaufbau, die Anrufzustellung und Transitdienste erforderlich, da jedes Gespräch aus einem abgehenden (Verbindungsaufbau oder auch Zuführung) und einem eingehenden Teil (Anrufzustellung oder Terminierung) besteht. Sofern eine Verbindung an einer anderen zusammenschaltungsfähigen Netzkoppelungsstelle zugestellt werden muss als an der, an der das Gespräch zugeführt worden ist, bedarf es darüber hinaus noch eines Transitdienstes.<sup>8</sup>

#### 2.1.1 Betreiber(vor)auswahl

Das Geschäftsmodell eines Anbieters von Betreiber(vor)auswahl fußt im Wesentlichen auf einer Netzinfrastruktur, die die folgenden Komponenten umfasst:

- Zusammenschaltungspunkte (POIs) mit dem Incumbent: diese dienen insbesondere der Zuführung, aber auch der Terminierung von Verkehr im Netz des Incumbent; derzeit werden in Deutschland 474 Pöls angeboten;

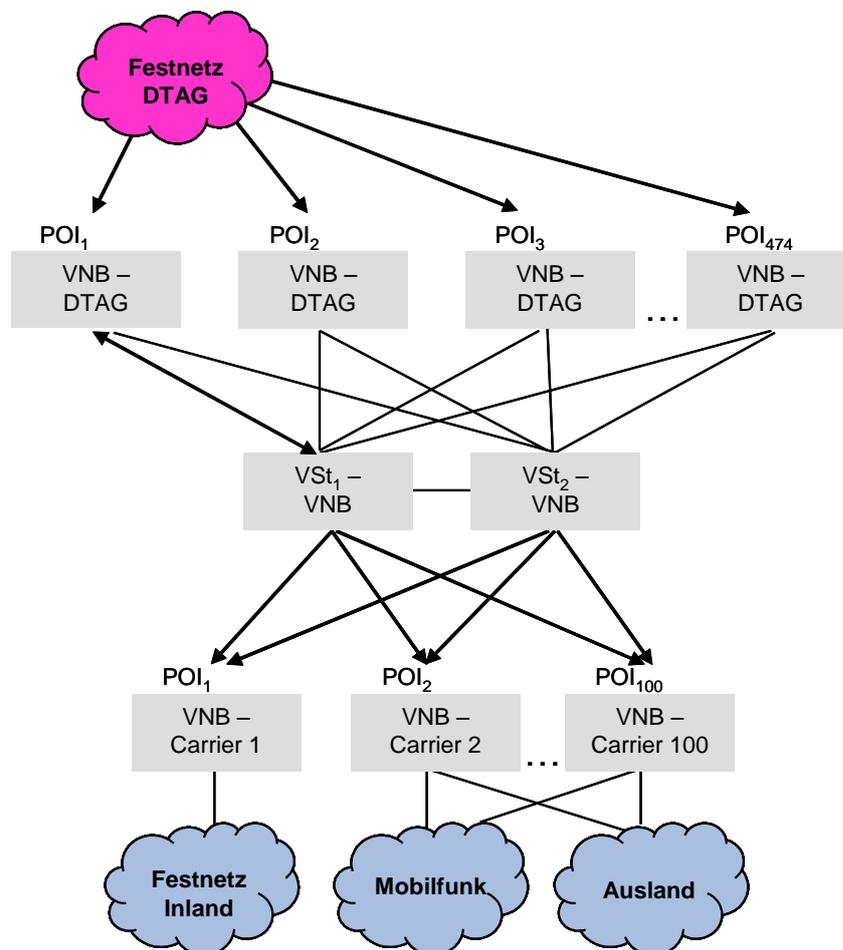
---

<sup>8</sup> Vgl. Säcker (2013), § 9, Rn. 107.

- Angemietete ICAs (Interconnection-Anschlüsse) beim Incumbent;
- Mietleitungen zur Anbindung der PoI und zur Errichtung des eigenen Netzes;
- Eigene Vermittlungseinrichtung(en);
- Zusammenschaltungspunkte mit anderen Carriern: viele Anbieter von Betreiber(vor)auswahl haben weitere Zusammenschaltungen mit anderen Netzbetreibern; insoweit gibt es auch angemietete ICAs bei alternativen Netzbetreibern.

In der nachfolgenden Abbildung sind diese Gegebenheiten noch einmal stilisiert wiedergegeben.

Abbildung 1: Grundlegende Komponenten der Netzinfrastruktur eines Verbindungnetzbetreibers (stilisierte Darstellung)



Quelle: Doose, Elixmann und Schwab (2010).

### 2.1.2 Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten

In Anlehnung an Elixmann und Schäfer (2004) lassen sich Auskunft- und Mehrwertdienste (AMWD) wie folgt charakterisieren. Sie umfassen neben den originären Übertragungsleistungen in Telefonnetzen kommunikative oder andere anwendungsbezogene Zusatzleistungen. Diese sind sowohl in interaktiver Form als gegenseitiger Austausch von Informationen möglich; sie können aber auch in einer nur einseitig ausgerichteten Kommunikation bestehen. Vom Grundsatz her kann es sich bei AMWD um Sprache, Daten oder multimediale Inhalte handeln. Die Bereitstellung von AMWD über die TK-Infrastruktur umfasst sowohl spezifische technische Elemente als auch spezifische Abrechnungsprozesse.

#### *Wertschöpfungskette für die Bereitstellung von AMWD<sup>9</sup>*

AMWD weisen charakteristische Merkmale auf, die sie von anderen elektronischen Kommunikationsdiensten unterscheiden. So ist zunächst zu differenzieren zwischen den Diensten über Servicerufnummern und Mobilfunk spezifischen Diensten. Dienste über Servicerufnummern umfassen im Wesentlichen 0800-Freephone Dienste, 0180-Service Dienste, 0900-Premium Rate Dienste, 0137-MABEZ Dienste<sup>10</sup> und 118xy-Auskunftsdienste. Mobilfunkspezifische Dienste umfassen im Wesentlichen Mobilfunk interne Premium-Voice Dienste (22xyz-Kurzwahlnummern), Mobilfunk interne Premium-Datendienste über Kurzwahlnummern (Abonnement-Nutzung, Ad hoc-/Einmalnutzung) sowie Mobilfunk interne Payment-Dienste über Kurzwahlnummern.

Gemeinsam ist diesen Diensten, dass sie durch zwei Leistungsebenen gekennzeichnet sind:

- die Telekommunikationsleistung (in aller Regel eine Transportleistung) und
- eine darüber hinaus gehende weitere Dienstleistung (wie Auskunftserteilung oder Wetterdienst), die gegenüber dem Anrufer gemeinsam mit der Telekommunikationsdienstleistung abgerechnet werden kann.

Konzeptionell lassen sich bei der Bereitstellung von AMWD insgesamt fünf unterschiedliche funktionale Wertschöpfungsstufen unterscheiden:

- Teilnehmernetze,
- Transitnetze,
- Zielnetz (VNB/MWD Anbieter,
- Plattform/Call Center,
- Content.

---

<sup>9</sup> Wir folgen im weiteren Text dieses Abschnitts Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

<sup>10</sup> „MABEZ“ steht hier für: Massenverkehr zu bestimmten Zielen.

Dies ist in der nachfolgenden Abbildung noch einmal grafisch illustriert.

Abbildung 2: Wertschöpfungsstufen bei der Bereitstellung von AMWD



Quelle: Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

Die einzelnen Stufen haben dabei die folgende Bedeutung:

- Die Wertschöpfungsstufe „Teilnehmernetze (TNB)“ steht für die „letzte Meile“ der TK-Netzinfrastruktur; im vorliegenden Kontext dient sie der Zuführung zum Dienst.
- Auf der Wertschöpfungsstufe „Transitnetz (VNB)“ wird die Verknüpfung zwischen Teilnehmernetzen und dem Zielnetz (VNB/MWD-Anbieter) hergestellt.
- Auf der Wertschöpfungsstufe „Zielnetz (VNB/MWD-Anbieter)“ steht die Übernahme des Verkehrs an den Pols des VNB/MWD-Anbieters und die Weiterleitung über Vermittlungsstellen innerhalb seines Netzes zum Anrufziel im Zentrum.
- Auf der Wertschöpfungsstufe „MWD-Plattform“ ist der Betrieb, das Management und die Programmierung der technischen Plattform sowie der Betrieb und das Management von Call Centern angesiedelt. Diese Dienstleistung wird typischerweise, aber nicht zwingend, ebenfalls vom VNB/MWD-Anbieter erbracht.
- Die Wertschöpfungsstufe „Content“ steht für die Zusammenstellung, Produktion und Vermarktung der Inhalte sowie für die Formulierung fachlicher Anforderungen für Applikationen auf der MWD-Plattform oder von Anforderungen an Call-Center oder Servicedienste.

Charakteristisch für den AMWD-Markt ist, dass von der Endkundenseite und der Seite der Inhalteanbieter jeweils externe Effekte auf die andere Seite ausgehen: die privaten und geschäftlichen Endkunden profitieren von der Vielfalt von Anbietern und Diensten auf der anderen Seite wie auch umgekehrt die Anbieter von AMWD von einer möglichst großen Zahl von (potenziellen) Nachfragern profitieren.

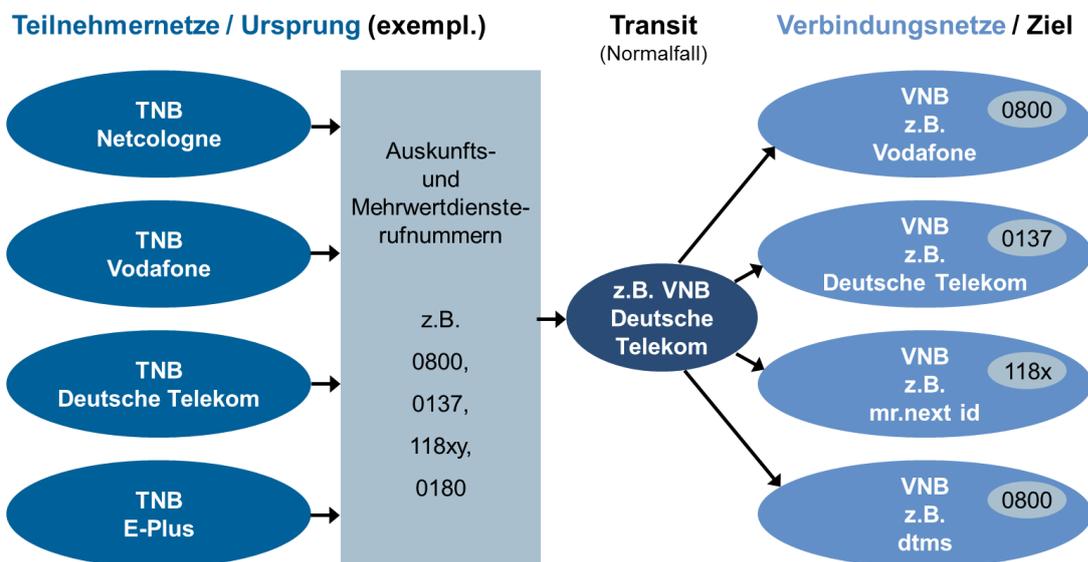
Aus der Perspektive der im Markt agierenden Unternehmen sind die einzelnen Wertschöpfungsstufen in der Praxis in unterschiedlichen Integrationsvarianten beobachtbar. Die Spannweite reicht hier von der Komplettintegration aller Funktionen (so insbesondere bei der TDG) bis zur Teilintegration nur der Stufen VNB/MWD („Zielnetz“ und

„Plattform“) in einem einzigen Unternehmen. Schon diese Betrachtung macht deutlich, dass in der Praxis nicht nur AMWD-Dienstleister allein, sondern viele (mehr oder weniger integrierte) Unternehmen in Deutschland an der Erbringung von AMWD beteiligt sind. Hier sind insbesondere netzseitig zu nennen alle nationalen und regionalen Teilnehmernetzbetreiber sowie die Anbieter von Betreiber(vor)auswahl in Deutschland. Eine Reihe von Unternehmen haben sich ausschließlich oder schwerpunktmäßig auf die Fakturierung und das Inkasso von AMWD spezialisiert, z.B. mr.nexnet, coeo Inkasso, Dr. Finsterer + Königs Inkasso und ConKred. „Content“-seitig sind die Unternehmen quer über alle Branchen der Volkswirtschaft verteilt.

*Zusammenspiel von Marktteilnehmern bei der Bereitstellung von AMWD*

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass der AMWD-Markt in der Praxis das Zusammenspiel einer Vielzahl von Marktteilnehmern erfordert. Wenn sichergestellt sein soll, dass alle Teilnehmer von allen TNBs sämtliche AMWD erreichen können, ist die Bereitstellung spezifischer Vorleistungen essentiell. Dies soll anhand der folgenden Abbildung verdeutlicht werden.

Abbildung 3: Zuführung und Transit zu Auskunft- und Mehrwertdiensten (stilisierte Darstellung)



Quelle: WIK-C auf der Basis von mr.next id GmbH.

Die Abbildung verdeutlicht die Gegebenheiten mit Blick auf den möglichen Verkehrsfluss von Ursprungsnetzen zu Zielnetzen (VNB/MWD-Anbieter) beim Angebot von Auskunft- und Mehrwertdiensten. Auf der linken Seite sind beispielhaft vier deutsche Teil-

nehmernetzbetreiber aufgeführt, auf der rechten Seite ebenfalls vier deutsche VNB/MWD-Anbieter. Dann lässt sich folgendes festhalten:

- Der Fall, dass Ursprungs- und Zielnetzbetreiber identisch sind – wenn z.B. ein Teilnehmer im Netz der TDG einen Anruf zu einem AMWD auf der Plattform der TDG originiert - ist trivial: der Verkehr bleibt in einem Netz.
- Eine Zuführung aus dem TDG-Netz zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern wird heute durch die TDG möglich gemacht (Markt 2). Sie ist zwingend erforderlich, da ansonsten über 50% der Endnutzer in Deutschland kein vollständiges Portfolio von AMWD nutzen könnten.
- Für die Verbindung von alternativen TNB-Netzen mit alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern sind in der Regel Transitvereinbarungen notwendig (dann nämlich wenn keine unmittelbare Zusammenschaltungsvereinbarung vorliegt). Eine solche Verbindung wäre theoretisch sowohl durch die TDG als auch über alternative Wholesale-Carrier möglich. Die TDG hat jedoch faktisch beim Transit von Verkehr aus alternativen TNB-Netzen zu alternativen Zielnetzen von VNB/MWD-Anbietern für einen signifikanten Teil des Verkehrs eine nicht substituierbare Marktstellung. Der Grund ist, dass alternative Transit-Carrier nur Anrufe aus Teilnehmernetzen zuführen können, mit denen ein unmittelbareres Interconnection-Abkommen besteht. Dies ist in Deutschland nach unseren Marktinformationen nur für einen kleineren Teil von Marktteilnehmern der Fall. Darüber hinaus müssten für einen alternativen Transit-Carrier bestimmte technische Anforderungen erfüllt sein (IN-Abfrage, Ursprungskennung), die jedoch faktisch nicht unmittelbar nachbildbar sind.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass die TDG im deutschen Markt für AMWD eine zentrale Stellung als Transit-Carrier bei AMWD-Verkehren einnimmt.

#### *„Funktionen“ von AMWD für Endkunden und Inhaltenanbieter*

AMWD decken ein weites Spektrum möglicher Funktionen ab. Für Nachfrager (d.h. die Endkunden) sind primäre Funktionen: Kontaktkanal, „Point of Sale“, Kanal zur unmittelbaren Erbringung einer Dienstleistung sowie Zahlungsmedium. Primäre Funktionen aus Sicht der Inhaltenanbieter sind: Verkaufskanal, Transportkanal, Inkassokanal, Kontaktsteuerung sowie Speichermedium.

Die einzelnen genannten Funktionen haben dabei die folgende Bedeutung:

- Bei der Funktion „Kontaktkanal“ steht die Erreichbarkeit von Unternehmen (oder anderen Wirtschaftseinheiten), die Leistungen über AMWD anbieten, im Zentrum. Dabei ist eine Anreicherung um Zusatzfeatures möglich, z.B. Sprachansagen mit Informationen über alternative Kontaktkanäle oder ergänzende Produkt-/Unternehmensangaben.

- Bei der Funktion „Point of Sale“ steht der Bezug von Produkten oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die über die TK-Infrastruktur erbracht werden, im Vordergrund. Dies kann in unterschiedlichen Formaten geschehen, z.B. Sprache, Fax, Daten.
- Die Funktion „Zahlungsmedium“ fokussiert insbesondere auf die Bezahlung von Produkten oder Dienstleistungen über die Telefonrechnung.
- Bei der Funktion „Verkaufskanal“ liegt der Fokus auf dem Verkauf von Produkten und Dienstleistungen und dem damit verbundenen Vertragsabschluss mit Endkunden, d.h. er liegt nicht auf dem nachfolgenden Transport der verkauften Leistung zum Endkunden.
- Die Funktion „Transportkanal“ beschreibt den physischen Distributionsweg für Produkte und Dienstleistungen im Rahmen eines Transportmittel-Mix und besteht aus der originären Übertragungsleistung auf Basis der TK-Infrastruktur, die im Anschluss an den Verkauf der Leistung erfolgt.
- Bei der Funktion „Inkassokanal“ steht die (erfolgreiche) Fakturierung und das effiziente Inkasso im Zentrum, d.h. AMWD im Festnetz oder im Mobilfunk werden als Abrechnungssystem gegenüber dem Endnutzer kostenpflichtiger AMWD genutzt. Bestandteil dieser Funktion ist darüber hinaus Fraud Prevention sowie Adress- und Rufnummern-Verifizierung.
- Bei der Funktion „Kontaktsteuerung“ stehen im Wesentlichen technische Funktionalitäten im Zentrum. Zu nennen sind Routingfunktionalitäten auf der Basis von Parametern wie Ursprung, Zeit, Auslastung, Quotenvorgaben o.ä.; Systeme zum automatisierten Handling von Anrufen, z.B. ACD, IVR;<sup>11</sup> differenzierte Anrufstatistiken nach Merkmalen wie Anzahl, Dauer, zeitliche Verteilung, geografische Verteilung oder Erreichbarkeit; die (Online-)Steuerung der mit einer Servicenummer verknüpften Funktionalitäten wie z.B. Änderung der Routingeinstellungen; die Wandlung von Formaten, z.B. Voice2Fax.
- Die Funktion „Speichermedium“ fasst im Wesentlichen zusammen die Speicherung von Inhalten zur Distribution an Endkunden (z.B. Informationsabruf), die Informationsspeicherung als Teil der angebotenen Dienstleistung (z.B. Mailbox) sowie die Dokumentation von Vertragsabschluss und Inanspruchnahme von Leistungen (z.B. die CDR-Speicherung).

### *Anwendungsgebiete von AMWD*

Wir haben in der o.g. Studie<sup>12</sup> eine Vielzahl von Lieferungs- und Leistungsbeziehungen zwischen Wirtschaftseinheiten in Deutschland identifiziert, in denen AMWD eine Rolle

---

<sup>11</sup> „ACD“ steht dabei für „Automated Call Distribution“ und IVR steht für „Interactive Voice Response“.

<sup>12</sup> Doose, Elixmann und Schäfer, a.a.O.

spielen. In der Tat lässt sich festhalten, dass AMWD neben der klassischen Erteilung von Telefonauskünften genutzt werden als:

- *Vertriebskanal für andere Produkte und Dienstleistungen.* Hier steht die zeitversetzte Produktlieferung bzw. der zeitversetzte Empfang der Dienstleistung im Vordergrund. Der „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager im Bereich *Versandhandel* liegt hier insbesondere darin, dass AMWD einen bequemen Kommunikations- und Bestellkanal darstellen und eine hohe Verfügbarkeit (in der Regel 24/7 Service) sicherstellen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der selektiven Steuerung der Interaktion mit dem Kunden über verschiedene Rufnummerngassen und eine unterschiedliche Bepreisung. Insgesamt dürften AMWD somit für fast alle der über 300 Unternehmen relevant sein, die Mitglied im Bundesverband des Deutschen Versandhandels (BVH) sind, sowie darüber hinausgehend für eine große Zahl nicht verbandsangehöriger Versandunternehmen. Im Bereich *Teleshopping* ergibt sich der „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager ebenfalls daraus, dass ein bequemer Kommunikations- und Bestellkanal und eine hohe Verfügbarkeit (24/7 Service) gegeben sind. Darüber hinaus mag aus Nachfragersicht beim Teleshopping der Unterhaltungswert („Erlebnishopping“) hinzukommen. In jedem Fall ergibt sich aus Anbietersicht die Möglichkeit der Optimierung von Warenwirtschaftsvorgängen.
- *Kanal zur unmittelbaren Erbringung einer (medialen) Dienstleistung.* Hier steht die zeitgleiche Produktlieferung bzw. der zeitgleiche Empfang der Dienstleistung im Zentrum. Beim *Telebanking* ergibt sich ein „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager gleichermaßen, insbesondere weil AMWD einen bequemen und sicheren Weg für Banken etc. und ihre Kunden darstellen, jederzeit und von überall her Transaktionen zu veranlassen (Substitution des Filialnetzes). Darüber hinaus ist eine hohe Verfügbarkeit (24/7 Service) gegeben und es werden höchste Sicherheitsanforderungen erfüllt. Schließlich erlauben AMWD so die Erschließung neuer Kundensegmente, z.B. der „N-Onliner“ (Personen die über keinen Internetzugang verfügen). Bei der *Auskunft* (inkl. Weiterleitung) ist für die Anbieter insbesondere ein „Mehrwert“ gegeben durch die geringen Zugangshürden für Nutzer, d.h. die Erreichbarkeit aller Nachfragergruppen, sowie die einfache Abrechnungsmöglichkeit für die erbrachte Leistung. Einen „Mehrwert“ für Nachfrager sehen wir vor allem darin, dass dieser Dienst universell aus dem Festnetz und dem Mobilfunk heraus erreichbar ist, er eine hohe Verfügbarkeit (24/7 Service) sicher stellt, eine bequeme Nutzung auch mit traditionellen Endgeräten erlaubt, d.h. kein PC/Internetzugang erforderlich ist sowie darin, dass eine sofortige Verbindung zum gesuchten Teilnehmer oder Dienst möglich ist, d.h. kein Medienbruch vorliegt und daher kein Zusatzaufwand erforderlich ist. In den Bereichen *Adult-Content/Erotikdienste* und *Astrologie/Lebensberatung* bieten AMWD insbesondere einen bequemen Weg für Anbieter bzw. Nachfrager, jederzeit und von überall her, entsprechende Dienstleistungen bereitzustellen bzw. abzurufen.

- *Customer-Care-Kanal.* Beim *technischen Support* ergibt sich der „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager durch die Möglichkeit der qualifizierten Beratung über MWD. Bei der *Kundenbetreuung* liegt der Fokus auf dem Austausch (Transport) von relevanten Informationen zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden (Kundenkontakt). Der „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager liegt also in der qualifizierten Informationsbereitstellung und Beratung über MWD und damit in der Vertiefung der Beziehung zwischen Unternehmen und seinen Kunden. Der Bereich der *Info-Hotlines* erfüllt zuallererst eine Marketingfunktion und erlaubt Wirtschaftseinheiten die schnelle und qualifizierte Informationsbereitstellung über MWD.
- *(Micro-) Payment-System.* Für den Bereich der *Spenden/Charity* bieten MWD einen bequemen Weg für Spendenorganisationen (bzw. ihre „Plattformen“) um sich zu finanzieren. Insbesondere lassen sich Kleinstspenden über MWD einfacher und ökonomischer abbilden, als mittels einer Überweisung oder Bareinzahlung. Bei der *Bezahlung von Onlineinhalten* ergibt sich ein „Mehrwert“ für Anbieter und Nachfrager dadurch, dass MWD eine anonymisierte Handhabung (keine Angabe von persönlichen Daten wie z.B. bei Kreditkartenzahlung oder Bankeinzug) erlauben. Auch hier lassen sich im Übrigen Kleinstbeträge über MWD einfacher und ökonomischer abbilden, als mittels einer Überweisung oder Bareinzahlung.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die in diesem Abschnitt charakterisierten Geschäftsmodellen bzw. Marktakteure auf die Zuführung direkt von der TDG in Bezug auf deren Teilnehmer sowie auf die Transitzuführung über das Netz der TDG als Transitnetzbetreiber aus anderen alternativen Teilnehmernetzen angewiesen sind. Nur durch die Erreichbarkeit der Dienstleistungen aus den Teilnehmernetzen kann die Leistung konkurrenzfähig angeboten werden.

## 2.2 Der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb in theoretischer Sicht

Abhängig vom Grad der eigenen Wertschöpfung im Markt betätigen sich TK-Anbieter im (reinen) Infrastrukturwettbewerb, im zugangsbasierten Wettbewerb oder im (reinen) Dienstewettbewerb. Zugangsbasierte Wettbewerber erbringen ihre Dienste auf Basis eines eigenen Netzes, wobei sie die Netzinfrastruktur zum Teil selbst betreiben und zum anderen Teil auf Vorleistungen anderer Netzbetreiber aufsetzen. Bei infrastrukturbasiertem Wettbewerb verfügen die Wettbewerber jeweils über eine eigene Netzinfrastruktur und sind nicht auf die Inanspruchnahme von Vorleistungen von Konkurrenten angewiesen. Dem Leitbild des (reinen) infrastrukturbasierten Wettbewerbs liegt dagegen das Bild und das Geschäftsmodell eines über alle Stufen der Wertschöpfungskette integrierten Anbieters zugrunde. Er erstellt seine Infrastruktur selbst, erbringt mit seinem Netz Transport- und Vermittlungsleistungen, erbringt seine Dienste (heute) in der Regel im Kern des Netzes und vermarktet sie selbst gegenüber Endkunden.

Das eingangs skizzierte Definitionsmerkmal der Unabhängigkeit infrastrukturbasierter Anbieter von Vorleistungen ihrer Wettbewerber bedarf im Falle des Netzwettbewerbs einer (leichten) Modifikation. Voneinander völlig unabhängige Netzbetreiber könnten den Kunden ihres Netzes nur Kommunikationsmöglichkeiten mit Kunden desselben Netzes anbieten. Diese Netzexternalität ließe sich bei weiter bestehender Unabhängigkeit nur durch einen Monopolanbieter internalisieren. Aus diesem Grund bzw. um dieses Szenario zu vermeiden, besteht üblicherweise die Verpflichtung, dass Teilnehmer-netzbetreiber, das heißt Netzbetreiber, die ihre Kunden direkt an ihr Netz anschließen, anderen Netzbetreibern Terminierungsleistungen anbieten müssen im Wege der Netzzusammenschaltung. Dadurch wird Kommunikation über Netzgrenzen und das Angebot von Ende-zu-Ende Diensten in einer wettbewerblichen Umgebung möglich.

Vom (reinen) Infrastrukturwettbewerb gehen relevante Wettbewerbswirkungen aus. Infrastrukturwettbewerb schafft gesamthafte Alternativen für die Nutzer in der Form diversifizierter und voneinander unabhängiger Dienste. Infrastrukturwettbewerb sorgt für allokativen und produktiven Effizienz. Ebenso generiert er starke innovative Anreize und führt damit zur Selektion der Besten und jeweils neuesten Technologien. (Nur) durch Infrastrukturwettbewerb wird auch die Nachhaltigkeit eines selbst tragenden Wettbewerbs langfristig möglich.

Diesen absoluten und relativen Vorteilen des Infrastrukturwettbewerbs gegenüber dem Dienstewettbewerb stehen aber auch relevante Nachteile bzw. Herausforderungen gegenüber. Infrastrukturinvestitionen sind mit hohen Skalenerträgen verbunden. In solche Größenvorteile müssen die insbesondere neu in den Markt tretenden Wettbewerber erst hineinwachsen. Weiterhin generieren Infrastrukturinvestitionen häufig „versunkene Kosten“ (sunk costs), weil sie bei einer Marktentwicklung, die anders als geplant verläuft, nicht anderen produktiven Verwendungsmöglichkeiten zugeführt werden können. Insgesamt sind Infrastrukturinvestitionen für (neue) Wettbewerber mit relevanten Risiken verbunden, nicht zuletzt mit dem Risiko des Entstehens von Überkapazitäten im Markt. Je nach Ausmaß der Skalenerträge sind hohe Marktanteile erforderlich, um eine effiziente Produktion zu niedrigen Kosten zu ermöglichen. Dies verbunden mit den Risiken infrastrukturbasierter Marktzutritts kann in manchen Bereichen des Netzes zu prohibitiven ökonomischen Bottlenecks führen und keinen Marktzutritt und damit keinen infrastrukturbasierten Wettbewerb ermöglichen.

Aus der (zutreffenden) Erkenntnis und Einschätzung, dass in und nach der Situation der Marktöffnung aus einer 100-jährigen Monopolposition die Entwicklung unabhängiger Festnetze parallel zur flächendeckenden Netzinfrastruktur des Incumbents nicht zu erwarten steht, hat sich das Modell des zugangsbasierten Wettbewerbs als bisheriges Leitbild der deutschen und europäischen TK-Politik entwickelt. Dieses Wettbewerbsmodell baut auf dem Grundgedanken auf, dass Wettbewerber so viel und dort in eigene Netzinfrastruktur investieren, wo dies einzel- und gesamtwirtschaftlich sinnvoll und rentabel ist. In anderen Netzbereichen, in denen diese Voraussetzungen nicht gegeben sind und die von daher ökonomische Bottleneckeigenschaften haben, erhalten die

Wettbewerber dagegen Zugang zum Netz des Incumbent und können seine Netzressourcen in Anspruch nehmen. Dieser Zugang führt zum Vorleistungsbezug von Netzleistungen, die ökonomisch angemessen abgegolten werden (müssen). Im zugangsbasierten Geschäftsmodell erbringt ein Anbieter die (Ende-zu-Ende) Netzleistung durch Kombination selbst erstellter (Netz-)Leistungen mit bezogenen Vorleistungen des dominanten Netzbetreibers. Konzeptionell und begrifflich ist zugangsbasierter Wettbewerb daher ein infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb. Regulierungspolitisch besteht zudem die Erwartung, dass alternative Wettbewerber zunächst Geschäftsmodelle mit geringer eigener Wertschöpfungstiefe verfolgen. Mit zunehmender Marktentwicklung investieren sie immer weiter in die eigene Netzentwicklung und werden unabhängiger vom Vorleistungsbezug. Dieses Marktmodell des Aufstiegs in der Wertschöpfungskette wird auch als „Ladder of Investment“-Konzept beschrieben. Diese Form des Wettbewerbs hat die Marktbedingungen in Deutschland und in der EU nachhaltig geprägt und stellt nach wie vor die dominante Form des Wettbewerbs in den meisten Mitgliedsstaaten dar.

Zugangslösungen neutralisieren bei ökonomisch richtiger Regulierung der Vorleistungspreise die Marktmacht des Incumbent, die sich aus der Verfügung über Bottleneckressourcen ergibt. Wettbewerber erhalten bei den bezogenen Vorleistungen Zugang zu den Größen- und Verbundvorteilen des Incumbents. Sie nutzen die Bottleneckressourcen zu den gleichen ökonomischen Bedingungen wie der Incumbent selbst. Gleichwohl können sich Wettbewerber (in Abhängigkeit von der Intensität eigener Investitionen) produktmäßig von den Produkten des Incumbent unterscheiden. Sie produzieren ihre eigenen Dienste und Qualitäten.

Zugangslösungen vermindern bzw. beseitigen ökonomische Marktzutrittsbarrieren in Form von Skalen- und Verbundvorteilen sowie sunk costs. Sie führen bei richtiger Regulierung zu effizienten Infrastrukturinvestitionen auf Seiten des Incumbent und seiner Wettbewerber. Infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb kann intensiv sein bzw. werden. Infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb ist insoweit nicht selbsttragend als er von der Verfügbarkeit regulierter Vorleistungen abhängt. Hinsichtlich statischer allokativer Effizienz und partiell auch hinsichtlich produktiver Effizienz kann zugangsbasierter Wettbewerb funktionsfähig sein.

Zur Charakterisierung des reinen Dienstewettbewerbs ist zunächst das Geschäftsmodell des Diensteanbieters zu definieren. Reine Diensteanbieter treten als Reseller oder als Mehrwertdiensteanbieter am Markt auf. Reseller produzieren den Telekommunikationsdienst nicht selbst. Sie erwerben diesen vielmehr als Netzdienstleistung von einem Netzbetreiber. Die Leistung des Resellers ist im Kern eine Vertriebsleistung. Er vertreibt die nicht selbst erstellte Telekommunikationsdienstleistung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Er wendet dabei in aller Regel eigene Preismodelle an. Der reine Reseller beschränkt sich auf das leistungs- oder qualitätsmäßig unveränderte Angebot der von einem Netzbetreiber eingekauften Leistung, ohne dass er weitere (mit Ausnahme der vertriebsbezogenen) Mehrwertkomponenten hinzufügt.

Verfügt der Diensteanbieter über eine eigene Dienstplattform und/oder fügt er zusätzliche Leistungskomponenten zur vom Netzbetreiber eingekauften Netzdienstleistung hinzu, wird er zum Mehrwertdienstanbieter.

Der Beitrag des reinen Dienstewettbewerbs zur Intensität des Wettbewerbs ist naturgemäß begrenzter als beim infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb. Reiner Dienstewettbewerb erlaubt Effizienzsteigerungen nur in den Elementen der Wertschöpfungskette, in denen der Diensteanbieter originäre eigene Wertschöpfung erbringt. Die Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung gegenüber dem Vorleistungslieferanten, i.d.R. dem Incumbent, sind gering. Dienstewettbewerb macht, für sich genommen, Regulierung nicht obsolet.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass - ebenso wie alternative Teilnehmernetzbetreiber - die infrastrukturbasierten Diensteanbieter eine wichtige Funktion im Wettbewerb erfüllen und positiven Nutzen für den Endverbraucher erbringen.

### 3 Marktcharakteristika

#### 3.1 Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection)

Mit Beginn der Liberalisierung aller TK-Märkte in Deutschland zum 1.1.1998 stand der Dienstewettbewerb, insbesondere in der Call-by-Call Variante, als Synonym für Wettbewerb im Bereich der Telefonie von Festnetzanschlüssen.

Call-by-Call wurde von den Nutzern überraschend schnell als Alternative zum bis dahin bestehenden Monopolangebot der Deutschen Telekom akzeptiert. Die Nutzung von Call-by-Call gerade in Verbindung mit der Abrechnung genutzter Verbindungen über die Telefonrechnung des Incumbent war einfach, transparent und führte zu markanten Kosteneinsparungen im Vergleich zu den bis dahin geltenden Tarifen für Gesprächsverbindungen. Wettbewerblich war das Call-by-Call Prinzip das Instrument zum Aufbrechen des vorher bestehenden Monopols. In rasantem Wachstum dominierte das Verbindungsnetzbetreiber-geschäftsmodell den Wettbewerb um Marktanteile im Telefondienst. Einen weiteren Schub erfuhr das Geschäftsmodell sowohl im Privatkunden- als auch im Geschäftskundensegment, als die Betreiber(vor)auswahl im Jahr 2003 auch auf Ortsgespräche ausgedehnt wurde.

Neben Unternehmen, deren Geschäftsfokus unmittelbar im Verbindungsnetzbetreiber-Geschäft liegt, nutzen Anbieter von Auskunfts- und Mehrwertdiensten, „City Carrier“, nationale TK-Anbieter sowie Unternehmen mit Groß- und Geschäftskundenfokus die Betreiber(vor)auswahl zur Zuführung des Verkehrs zu ihren Netzen. In diesem Marktsegment ist eine Vielzahl von überwiegend mittelständischen Unternehmen tätig.

Mit Blick auf die marktliche Bedeutung der Verbindungsnetzbetreiber, die sich auf die Betreiber(vor)auswahl abstützen, kommt die gemeinsame TK-Marktanalyse 2013 des VATM und von Dialog Consult<sup>13</sup> zu folgenden Befunden:

- Die Marktanteile von reinen Verbindungs- und Teilnehmernetzbetreibern verändern sich in 2013 kaum gegenüber den Vorjahren.<sup>14</sup>
- Das mittels Verbindungsnetzbetreiberauswahl (Call-by-Call oder Preselection) erzeugte Sprachvolumen hat sich in den vergangenen Jahren stabilisiert.<sup>15</sup>
- Insgesamt telefonieren die Verbraucher in Deutschland in 2013 pro Tag immerhin 25 Millionen Minuten über Call-by-Call oder Preselection.

Diese Befunde gelten, obwohl sich insgesamt die Zahl der potentiellen Nutzer bzw. ihre Nutzungsintensität tendenziell verringert hat.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. DialogConsult/VATM (2013), S. 12-13.

<sup>14</sup> Hier ist die Betrachtung auf die Sprachverbindungsminuten der Wettbewerber insgesamt abgestellt.

<sup>15</sup> Hier liegt der Fokus auf den Sprachminuten mittels Verbindungsnetzbetreiberauswahl (Call-by-Call oder Preselection) pro Telekom-Festnetzanschluss (ohne Flatrate-Tarif).

Darüber hinaus ergibt sich auf Basis der Erhebungen der Bundesnetzagentur (für 2011) das folgende Bild<sup>17</sup>

- Auf die Betreiber(vor)auswahl entfallen noch rd. 10 Mrd. Verkehrsminuten bzw. 11% des auf Wettbewerber insgesamt entfallenden Telefonverkehrs.<sup>18</sup> Bezogen auf den Gesamtmarkt sind dies ca. 5%.<sup>19</sup> Bezogen auf den adressierbaren Markt der Anschlusskunden der TDG<sup>20</sup> haben die Verbindungsnetzbetreiber jedoch einen Marktanteil von 9%.
- Deutlich differenzierter ist das Bild mit Blick auf einzelne Teilmärkte im Bereich der Telefonie. Für Gespräche vom Festnetz in die Mobilfunknetze ist das auf die Betreiber(vor)auswahl entfallende Verkehrsvolumen mit 10% Anteil am gesamten Marktvolumen überdurchschnittlich hoch. Bezogen auf den adressierbaren Markt liegt dieser Anteil sogar bei 18%.<sup>21</sup>
- Noch wesentlich deutlicher sind die Markterfolge der Verbindungsnetzbetreiber bei Auslandsgesprächen. Wir schätzen den Anteil bezogen auf die Gesamtzahl der Verkehrsminuten, die in das Ausland gehen, auf 34%. Bezogen auf den adressierbaren Markt liegt dieser Anteil sogar bei 50%.<sup>22</sup>

Potenzielle Nutzer der Betreiber(vor)auswahl sind alle Festnetzanschlusskunden der TDG. Dies sind am aktuellen Rand knapp 23 Mio. Kunden. Nutzer der Betreiber(vor)auswahl sind sowohl Kunden, die diese Option nur gelegentlich nutzen als auch solche, die regelmäßig größere Anteile ihres Gesprächsverkehrs auf diesem Wege realisieren. Wir schätzen die heute aktive Nutzerzahl für die Betreiber(vor)auswahl auf ca. 6 bis 7 Mio. Kunden. Damit nutzen fast ein Drittel der Anschlusskunden der TDG die Call-by-Call Option. Dieser Anteil ist über die Jahre relativ konstant geblieben. Frühere Marktforschungsstudien zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und Nutzern mit Migrationshintergrund genutzt wird. Auch bei kleinen und mittleren Gewerbetreibenden ist die Nutzung der Betreiber(vor)auswahl noch verbreitet.

---

**16** Zum einen sinkt die Zahl der Telefonanschlüsse der TDG; nur auf diesen Anschlüssen ist aber die Betreiber(vor)auswahl möglich. Zum anderen fragen die Kunden verstärkt Komplettanschlüsse, Bündeltarife und Flatrates nach, für die die Nutzung von Call-by-Call für nationale Festnetzgespräche weniger interessant ist.

**17** Wir greifen hier auf Ergebnisse der Studie von Elixmann et al. (2013) zurück.

**18** Vgl. BNetzA (2011).

**19** Am Rande sei vermerkt, dass die Erhebungen des VATM zu einem deutlich höheren Anteil der Betreiber(vor)auswahl von 14% am Verkehrsaufkommen der Wettbewerber führen.

**20** Wenn wir im Folgenden von „adressierbaren Markt“ sprechen, so sind damit die entsprechenden Verkehrsminuten gemeint, die von Anschlüssen bei der TDG originiert werden.

**21** Der höhere Anteil im Bereich der Gespräche in die Mobilfunknetze hat seinen Grund darin, dass diese Gespräche nur zum geringeren Anteil Bestandteil von Flatrates sind und hier die Verbindungsnetzbetreiber ihre Preisvorteile wettbewerbslich besser zur Geltung bringen können.

**22** Auch dieser hohe Marktanteil hat seinen Grund darin, dass es bedeutende Einsparpotenziale für die Endnutzer gibt und Auslandsgespräche bei Komplettanschlüssen i.d.R. nicht in den Flatrates enthalten sind.

### 3.2 Auskunfts- und Mehrwertdienste

Wir haben in Abschnitt 2.1.2 schon aufgezeigt, dass im deutschen TK-Markt eine Vielzahl von Auskunfts- und Mehrwertdiensten angeboten werden und dass sich diese Dienste u.a. nach dem konkret avisierten Kommunikationszweck, nach bestimmten Nummerngruppen und nach den (möglichen) Preisen für den Endkunden unterscheiden. Die Bereitstellung dieser AMWD hat sowohl für den TK-Markt als auch mit Blick auf die Gesamtwirtschaft eine wichtige Bedeutung.<sup>23</sup>

AMWD sind als essentieller Bestandteil der Wertschöpfung und Leistungserbringung in weiten Teilen der Volkswirtschaft anzusehen. In der Tat leisten neben den unmittelbaren AMWD-Anbietern und den Wirtschaftseinheiten, die den eigentlichen „Content“ bereitstellen, folgende Bereiche einen besonders wichtigen mittelbaren Beitrag zur Bereitstellung von AMWD: Medien (Rundfunk, Print etc.), Werbeindustrie, technische Ausrüster und Systemanbieter (z.B. für IVR-Plattformen, Automated Call Distribution (ACD), Audiotex, Programmierung, Spracherkennung, Leitungslieferanten, Hardware, RLT), Softwareentwickler sowie Inkassodienstleister. Für Inhalteanbieter stellen AMWD einen unverzichtbaren und wesentlichen Vertriebskanal dar. Sie stiften damit einen signifikanten Nutzen für private und geschäftliche Nachfrager. Diese Feststellungen dürften auch heute noch uneingeschränkt Gültigkeit besitzen.

Aktuelle quantitative Erhebungen sind im Rahmen der vorliegenden Studie nicht durchgeführt worden. Unsere seinerzeitige Untersuchung kann hier jedoch zumindest größenordnungsmäßig Anhaltspunkte liefern.<sup>24</sup> Dabei ist es sinnvoll Primäreffekte (Effekte unmittelbar im TK-Markt) und Sekundär-/Tertiäreffekte (Effekte in nachgelagerten Branchen und Sektoren) zu unterscheiden:

#### *Primäreffekte (2008)*

- *Umsatz:* AMWD generieren bei den an der Wertschöpfung beteiligten Unternehmen des TK-Sektors ein Gesamt-Marktvolumen in Höhe von ca. 2,9 Mrd. Euro.
- *Investitionen:* Die an der Bereitstellung von AMWD unmittelbar beteiligten Unternehmen des TK-Sektors haben ein durchschnittliches jährliches Investitionsvolumen (mit Blick auf die Bereitstellung von AMWD) in der Größenordnung von „100 Mio. Euro +/-x“.

#### *Sekundär-/Tertiäreffekte (2008)*

- *Umsatz:* Über die direkten Umsätze im Bereich AMWD hinaus ergeben sich indirekte Umsätze im Wesentlichen über Vertriebsaktivitäten/Zahlungsflüsse, die durch die AMWD-Nutzung ausgelöst werden. Dies trifft insbesondere auf die Be-

<sup>23</sup> Wir greifen nachfolgend auf Kernergebnisse einer früheren Untersuchung des WIK zurück; vgl. Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

<sup>24</sup> Vgl. Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

reiche „Versandhandel“ und „Teleshopping“ zu. In diesen nachgelagerten Branchen wird mittelbar ein Umsatzvolumen von rund 13 Mrd. EUR generiert, d.h. nahezu das 4,5-fache des originären AMWD-Umsatzes.

- *Beschäftigung:* Für die Erbringung von AMWD sind in nachgelagerten Branchen insgesamt rund 240.000 Beschäftigte tätig. Diese Zahl setzt sich zusammen aus ca. 200.000 Mitarbeiter in Call Centern, die in der Abwicklung von AMWD tätig sind sowie ca. 40.000 Beschäftigten bei Inhalteanbietern, die in der strategischen und operativen Steuerung mit Blick auf den Einsatz von AMWD in internen/externen Call Center eingesetzt werden.
- *Aufwendungen:* Für die Erbringung von AMWD werden in nachgelagerten Branchen größenordnungsmäßig Aufwendungen von insgesamt rund 12 Mrd. EUR getätigt. Diese setzen sich zusammen aus Aufwendungen für die Erbringung von AMWD im Bereich Call Center in Höhe von ca. 8,2 Mrd. EUR sowie Aufwendungen in Höhe von ca. 3,5 Mrd. EUR zur Bewerbung von AMWD.
- *Nutzung:* Insgesamt werden AMWD bei knapp 400.000 Unternehmen in der ei

Die vorstehend aufgezeigten Niveaus mögen aus verschiedenen Gründen in der Zwischenzeit tendenziell geringer geworden sein.<sup>25</sup> Gleichwohl ist insgesamt davon auszugehen, dass AMWD auch heute noch eine beachtliche Bedeutung für den TK-Sektor wie auch für die Gesamtwirtschaft haben.

Diese Aussage wird unterlegt durch eine aktuelle repräsentative Umfrage zum Kommunikationsverhalten von Nutzern, die kürzlich für den VATM durchgeführt wurde.<sup>26</sup> Sie zeigt, dass AMWD auch heute einen festen Platz im Kommunikationsverhalten haben. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Bedeutung des Kontaktweges Telefon bzw. der mit dem Telefon verbundenen Servicrufnummern im Verhältnis Unternehmen und Verbraucher. Der Einsatz von Servicrufnummern (Mehrwertdienste) hat danach einen etablierten Platz in der Kommunikation der Menschen. Als Kernvorteil von Servicrufnummern wird die individuelle Beratung gesehen. Dies wird gerade von jüngeren Nutzern als Vorteil gesehen. Weitere Vorteile sind Schnelligkeit, Verständlichkeit und Erreichbarkeit. Das Internet wird mit großem Abstand am häufigsten zur Einholung von Telefon- und Adressauskünften genutzt, gleichwohl wird die telefonische Telefon- und Adressauskunft von fast jedem Dritten genutzt, obwohl sie gegenüber der Internetabfrage kostenpflichtig ist.

---

<sup>25</sup> So ist auf Substitutionseffekte durch Internet-basierte Dienste (z.B. interaktives, webbasiertes TV, mobile Internetanwendungen („Apps“) und internetbasierte Bezahlplattformen) zu verweisen. Darüber hinaus dürfte es zumindest partielle Substitutionseffekte durch die Migration von Kunden zu geographischen Rufnummern geben. Diese Tendenz hat sich nach unseren Erkenntnissen im Kontext der Einführung der kostenlosen Warteschleife verstärkt.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Böcker (2013).

### 3.3 Business Communication Services (Anschluss-Resale und Preselection)

Seit der umfassenden Liberalisierung der TK-Märkte im Jahre 1998 standen Dienste und Preise für die TK-Dienste des Massenmarktes im Blickpunkt von Politik und Regulierung. Dies sind Dienste, die primär von privaten Haushalten und KMUs nachgefragt werden. In der Tat sind in diesem Marktsegment spektakuläre Erfolge des Wettbewerbs zu verzeichnen. Diesem Fokus lag die Erwartung zu Grunde, dass es im Bereich der TK-Dienste für Unternehmen und hier insbesondere für multinationale Unternehmen („Business Communications Services“) keinerlei Wettbewerbsprobleme gäbe. Vielmehr sei diese Zielgruppe für den Wettbewerb besonders interessant und daher bestünde kein besonderer regulatorischer Handlungsbedarf. Bis dahin und in den ersten Liberalisierungsschritten zu Beginn der 90er Jahre galt daher noch das Hauptaugenmerk den TK-Diensten, die nicht von Unternehmen, insbesondere multinational tätigen Unternehmen, nachgefragt wurden.

Diese mangelnde regulatorische Beachtung von Business Communication Services nach der allgemeinen Marktliberalisierung steht in einem deutlichen Gegensatz zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Dienste. Dies wird im ersten Ansatz deutlich, wenn man die gesamtwirtschaftliche Größenordnung von Unternehmen betrachtet, die über eine Vielzahl von Standorten verfügt und/oder als multinationale Unternehmen (MSC/MNC)<sup>27</sup> tätig sind.

Tabelle 1, basierend auf einer Untersuchung des WIK von 2012,<sup>28</sup> zeigt, dass diese Unternehmen auf EU 27-Ebene zwar nur 2% aller Unternehmen ausmachen. Sie repräsentieren aber 51% der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und beschäftigen 43% aller Beschäftigten.

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Bedeutung von MSC/MNC (2010)

Kategorie	Gesamt EU27	MSC/MNC	% Gesamt
Zahl der Unternehmen	21,4 Mio.	360.000	2%
Beschäftigte	138,9 Mio.	60,0 Mio.	43%
Umsatz	21.600 Mrd. Euro	11.500 Mrd. Euro	53%
Wertschöpfung	6.315 Mrd. Euro	3.200 Mrd. Euro	51%

Quelle: Eurostat, WIK-Kalkulationen. Angaben ohne Einbeziehung der Finanzindustrie.

<sup>27</sup> MSC/MNC steht dabei für „multi-site corporations“ bzw. „multi-national corporations“.

<sup>28</sup> Vgl. Godlovitch et al. (2012).

Nach Schätzungen des WIK<sup>29</sup> beträgt der Wert der von MSC/MNC nachgefragten Kommunikationsdienste europaweit mehr als 90 Mrd. Euro; dies sind mehr als 53% aller von Unternehmen nachgefragten Kommunikationsdienste oder mehr als 27% aller insgesamt nachgefragten Kommunikationsdienste. Für Deutschland liegen zwar keine unmittelbar vergleichbaren Zahlen vor. Wir gehen jedoch davon aus, dass angesichts der deutschen Industrie- und regionalen Wirtschaftsstruktur sowie unserer Position in der europäischen und Weltwirtschaft die relative Bedeutung von Geschäftskundenangeboten noch größer ist als in der EU insgesamt.

Für einen signifikanten Teil der Unternehmen in Deutschland ist die Möglichkeit, Verbindungen über Preselection (d.h. die feste Voreinstellung auf einen Verbindungsnetzbetreiber) bzw. Telefonanschlüsse im Wege des Anschluss-Resale in Anspruch nehmen zu können, immer noch ein wichtiger Baustein ihres Kommunikationsprofils (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.3).

Über 30% aller Unternehmen in Deutschland haben (noch) keinen Breitbandanschluss.<sup>30</sup> Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die derzeitige Qualität von Bitstrom-Anschlüssen der TDG vielfach nicht ausreicht, um (alle) Ansprüche von Geschäftskunden zu befriedigen. Insbesondere Filialbetriebe fordern ein unternehmensweites Angebot ein, das die Bereiche Telefonie (Festnetz und Mobilfunk), Datenkommunikation und AMWD aus einer Hand abdeckt. Neben der bundesweiten Verfügbarkeit, spielen auch Servicelevels eine erhebliche Rolle. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sind alternative Anbieter in nahezu allen Fällen gezwungen, Vorleistungen der TDG einzukaufen, um ein vollständiges Dienstportfolio aus einer Hand anbieten zu können. Diese Vorleistungen erstrecken sich über alle zurzeit möglichen, regulierten Wholesale-Produkte der TDG.

---

<sup>29</sup> Siehe Godlovitch et al. (2012), Seite 2.

<sup>30</sup> Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes verfügen 85 % aller Unternehmen über einen Internetzugang. Davon nutzen rd. 80 % das Internet über einen Breitbandanschluss. Damit haben also über 30 % aller Unternehmen keinen Breitbandanschluss; vgl. Statistisches Bundesamt (2012). Die Preselection-Option in Kombination mit Anschluss-Resale erlaubt solchen Geschäftskunden damit, günstige Tarife und Dienste zu erhalten, die auf ihr Anforderungsprofil zugeschnitten sind.

## 4 Regulatorische Voraussetzungen für effektiven Wettbewerb

### 4.1 Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection)<sup>31</sup>

Infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb im Telefondienst ist nur auf Basis regulatorischer Maßnahmen herstellbar. Wie das Marktverhalten nicht zur Betreiber(vor)auswahl verpflichteter TNBs zeigt, steht es nicht zu erwarten, dass diese Ausgangsvoraussetzung von einer nicht dazu verpflichteten TDG freiwillig angeboten würde. Die Verlockungen, das Verbindungsgeschäft bei eigenen Teilnehmeranschlüssen nicht mit anderen Wettbewerbern teilen zu müssen, wären zu groß. Im Bemühen, dem infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren, waren (und sind) die entsprechenden Regulierungsaufgaben denn auch (bislang) immer fester Bestandteil deutscher Regulierungspolitik. Dies manifestiert sich in der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl in Markt 1<sup>32</sup> und zur Verbindungszuführung in Markt 2<sup>33</sup>.

Trotz der starken Beziehung zum Markt für Verbindungszuführung (Markt 2) wird die Betreiber(vor)auswahl in Deutschland als Zugangsverpflichtung im Markt 1 (Zugang zum öffentlichen Telefonnetz) auferlegt. Dies hat seine Basis darin, dass die Umsetzung dieser Verpflichtung anschlussbezogen erfolgt. Regulierungssystematisch ist es jedoch durchaus ableitbar und begründbar, die Betreiber(vor)auswahl im Rahmen von Verpflichtungen zu Markt 2 aufzuerlegen. Dies entspricht auch der Praxis einer Reihe europäischer Regulierungsbehörden. Da die Betreiber(vor)auswahl in Folge der TKG-Novelle 2012 nicht mehr eine generell gesetzlich vorgegebene Zugangsverpflichtung für marktbeherrschende Betreiber von Telefonanschlüssen ist, muss die Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Abwägungsermessens künftig hinsichtlich des Weiterbestehens der Betreiber(vor)auswahl prüfen, ob diese Verpflichtung den Interessen von Endnutzern und Wettbewerbern dient und ob sie verhältnismäßig ist.

Im Rahmen der Marktanalyse zu Markt 1 begründen die Erkenntnisse und Feststellungen der Bundesnetzagentur die Erforderlichkeit der Betreiber(vor)auswahl in gleichem Maße wie in früheren Entscheidungen. Nach der aktuell gültigen Relevante-Märkte-Empfehlung der EU-Kommission kommt der Markt 1 für ex ante Regulierung in Betracht. Anhand des Drei-Kriterien-Tests hat auch die Bundesnetzagentur die weitere Regulierungsbedürftigkeit des Marktes für Zugang zum Telefonnetz sowie beträchtliche Marktmacht der TDG festgestellt. Ihre Argumente stellen wesentlich auch auf die Erforderlichkeit der Betreiber(vor)auswahl ab.

Es wird derzeit viel darüber spekuliert, ob der heutige Markt 1 auch künftig noch in der Empfehlungsliste der EU Kommission über ex ante zu regulierende Märkte enthalten sein wird. Trotz bislang gegenteiliger Feststellung von beträchtlicher Marktmacht auf

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Elixmann et al. (2013).

<sup>32</sup> Vgl. BNetzA (2010).

<sup>33</sup> Vgl. BNetzA (2013).

Markt 1<sup>34</sup> in vielen Ländern scheint dieser Markt einer der Streichkandidaten zu sein. Die europäischen Incumbents engagieren sich jedenfalls in diesem Sinne.<sup>35</sup> In manchen europäischen Ländern ist dieser Markt bereits dereguliert. Generell wollen sich die europäischen Regulierungsbehörden ganz aus der Regulierung von Endkundenmärkten zurückziehen. Regulierungssystematisch handelt es sich bei der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht um die Regulierung eines Endkundengeschäfts, sondern letztlich um eine Zugangsregulierung, die Wettbewerb auf den Endkundenmärkten für Verbindungen intensivieren will und notwendige Voraussetzung für den Dienstewettbewerb ist. Insofern sehen wir keinerlei regulatorische Zwangsläufigkeit, die Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl als entbehrlich anzusehen, selbst wenn eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 in Zukunft regulatorisch nicht mehr festgestellt werden sollte. Wohlgermerkt, wir reden hier nicht einer Abschaffung der Regulierung des Marktes 1 das Wort. Dies bedarf einer vertiefenden Marktanalyse, die nicht Gegenstand dieser Studie ist. Wir weisen nur darauf hin, dass der Weiterbestand der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht mit der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 verknüpft sein muss. Regulierungssystematisch könnte dies genauso gut eine Verpflichtung im Rahmen des Marktes 2 sein. Dieses Konzept haben bislang auch die meisten Regulierungsbehörden in Europa verfolgt.

Die Begründungen der Bundesnetzagentur in ihrer Marktanalyse zu Markt 1<sup>36</sup>, warum dem festgestellten Marktversagen nicht mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinreichend begegnet werden kann, führen in ihrer Deduktion unmittelbar zur Erforderlichkeit der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung. In ihrer modifizierten Greenfield-Betrachtung sieht die Bundesnetzagentur die Gefahr, dass die TDG ohne Betreiber(vor)auswahl ihre Marktmacht im Anschlussmarkt auch auf andere Märkte, d.h. insbesondere den Verbindungsmarkt übertragen kann. Die Bundesnetzagentur stellt zu Recht fest, dass die TDG diese Option ihren Anschlusskunden nicht freiwillig bereitstellen würde. Dies wird auch unterlegt durch das Marktverhalten der Teilnehmernetzbetreiber, die nicht zur Betreiber(vor)auswahl verpflichtet sind. Die TDG könnte durch Verzicht auf diese Option ihre Marktposition im Verbindungsmarkt stärken. Das heute auf die Betreiber(vor)auswahl entfallende Marktvolumen würde ihr unmittelbar zufallen. Diese Marktveränderung ginge zu Lasten des Wettbewerbs und der Endverbraucher. Um die Übertragung von Marktmacht auf die Verbindungsmärkte zu verhindern, bedarf es der Auferlegung von Betreiber(vor)auswahl als Regulierungsmaßnahme. Das Weiterbestehen von beträchtlicher Marktmacht der TDG in Markt 1 macht die Auferlegung von Betreiber(vor)auswahl gleichsam unabdingbar.

Die Bundesnetzagentur sieht darüber hinaus völlig zu Recht im Rahmen der aktuellen Regulierungsverfügung zu den Märkten 2 und 3 die Gefahr, dass sich der Wettbewerb auf dem Markt für Auslandsverbindungen – bei Wegfall der Verpflichtungen zu Betrei-

---

<sup>34</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 5.1.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu etwa die im Auftrag von ETNO erstellte Studie von Plum (2013).

<sup>36</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2012a).

ber(vor)auswahl und Zuführung – wieder rückbilden könnte. Damit könnten die Voraussetzungen für den Wegfall der Regulierung in den Endkundenverbindungsmärkten entfallen. Dies würde regulierungssystematisch zu einer Situation führen, in der der Drei-Kriterien-Test für den Markt für Auslandsverbindungen wieder erfüllt wäre, also dieser Endkundenmarkt wieder für ex ante Regulierung in Betracht käme.

Das Bestehen der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung in Verbindung mit der Zuführungsverpflichtung war und ist denn auch eine wesentliche Voraussetzung bei der Feststellung, dass die Endkundenmärkte für Verbindungen nicht weiter der Regulierung bedürfen. Insofern folgt bereits aus dieser Analyse, die wir uneingeschränkt teilen, die Erforderlichkeit des Weiterbestehens der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung. Andernfalls hätte die Bundesnetzagentur ihren früheren Entscheidungen sozusagen im Nachhinein die Geschäftsgrundlage entzogen.

Ähnliches gilt für die Konsistenz der Regulierung von Markt 1 zur Marktanalyse und zur Regulierungsverfügung zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz. Die erst kürzlich wieder bestätigte Abgrenzung eines eigenen Marktes für den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl und die Feststellung seiner Regulierungsbedürftigkeit ginge ins Leere, wenn keine Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl auferlegt würde und würde zur Inkonsistenz der Regulierung führen. Wir teilen die Einschätzung der BNetzA in diesem Zusammenhang, dass nachhaltiger Wettbewerb auf den Märkten für Verbindungsleistungen die Zuführung für die Betreiber(vor)auswahl und damit diese selbst voraussetzt.

Für die Beibehaltung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl hat die Bundesnetzagentur gemäß § 21 Abs. 1 TKG zu prüfen, ob dies die Entwicklung nachhaltig wettbewerbsorientierter nachgelagerter Endkundenmärkte fördert und ob dies anderenfalls den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen würde. Weiterhin muss sie prüfen und feststellen, ob die Betreiber(vor)auswahl in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen steht. Die Förderung nachhaltigen Wettbewerbs ergibt sich auf den Märkten für Gesprächsverbindungen. Insbesondere wird so die Übertragung von Marktmacht aus dem Anschlussmarkt unterbunden. Hier ist insbesondere darauf zu verweisen, dass etwa 25% der Nutzer in Gebieten wohnen, deren Hauptverteiler nicht von Wettbewerbern erschlossen wird. In diesen Gebieten gibt es in aller Regel auch keine Kabelnetze und keine anderen Anschlussinfrastrukturen. Die Monopolkommission konstatiert zwar in ihrem jüngsten Sondergutachten, dass diese Nutzer nicht die Möglichkeit haben, andere Teilnehmernetzbetreiber zu wählen. Bei einem Verzicht auf die Betreiber(vor)auswahl würden sie aber auch noch die Möglichkeit verlieren, für ihre Gesprächsverbindungen auf einen anderen Verbindungsnetzbetreiber als die TDG auszuweichen. Ein Verzicht auf die Auferlegung der Betreiber(vor)auswahl würde damit in höchstem Maße den Interessen dieser Endnutzer zuwiderlaufen. Mit Blick auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Betreiber(vor)auswahl ist nicht ersichtlich, dass sich bei den hier relevanten Kriterien eine negative Beurteilung ergeben könnte. Dies wird auch dadurch unterlegt, dass die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl generell von

den Regulierungsbehörden in der EU auferlegt wird und dies auch in Ländern, in denen der Anteil der Verbindungsnetzbetreiber an den Verbindungen geringer als in Deutschland ist.<sup>37</sup>

Die Gefährdung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs in diesem Marktsegment wird aktuell besonders dadurch unterstrichen, dass eine kürzlich im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie <sup>38</sup> die Empfehlung ausspricht, nicht nur den (bisherigen) Markt 1, sondern auch den Markt 2 aus der Liste der regulierungsrelevanten Märkte zu streichen. Sollte die Kommission dieser Empfehlung folgen, würde sie das deutliche Signal an die nationalen Regulierungsbehörden austreuen, dass es keiner Betreiber(vor)auswahl mehr bedürfe, um funktionsfähigen Wettbewerb im Bereich der Telefonverbindungen zu schaffen. Die jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden können dann zwar in ihrer eigenen nationalen Marktanalyse in Anwendung des Drei-Kriterien-Tests zu einem anderen Ergebnis kommen. Jedoch unterläge ihre Einschätzung einem besonderen Begründungsbedarf gegenüber der EU-Kommission im Rahmen des europäischen Konsultationsverfahrens. Weiterhin könnte diese ihr Veto gegen eine entsprechende nationale Feststellung einlegen.

## 4.2 Auskunfts- und Mehrwertdienste

AMWD umfassen eine Vielzahl von Diensten, die jeweils durch eine besondere Dienstekennzahl abgegrenzt und identifiziert sind, unter der diese Dienste bundesweit erreichbar sind.<sup>39</sup> Rechtlich-regulatorisch ist diesen Diensten gemein, dass sie in § 3 Nr. 25 TKG definiert und unter die Definition der telekommunikationsgestützten Dienste zusammenzufassen sind.

Im Rahmen ihrer Marktanalyse zu den Märkten 2 und 3 von 2012<sup>40</sup> grenzt die BNetzA neben dem Markt für Verbindungsaufbau zu Diensten der Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz einen davon unabhängigen „nationalen Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten“ ab. Auch dieser Markt ist nach den Feststellungen der BNetzA durch strukturelle Wettbewerbsprobleme gekennzeichnet, denen nur durch eine ex ante Regulierung begegnet werden kann. Zum relevanten Markt zählen sowohl Zuführungsleistungen, die von Schmalbandanschlüssen als auch solche, die von Breitbandanschlüssen (DSL, Breibandkabel-Netz, IP-basiertes Glasfasernetz, stationäre Mobilfunklösungen) aufgebaut werden. Anders als noch in früheren Marktanalysen gelten Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse<sup>41</sup> nicht mehr als regulierungsbedürftig.

---

<sup>37</sup> In Abschnitt 5.1 stellen wir die Regelungen zur Betreiber(vor)auswahl in einigen Mitgliedsländern der EU vor.

<sup>38</sup> Vgl. Ecorys et al (2013).

<sup>39</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.2.

<sup>40</sup> Vgl. hierzu BNetzA (2012b).

<sup>41</sup> Dies sind Anschlüsse von Telefonanlagen für Geschäftskunden mit 30 ISDN B-Kanälen.

Die BNetzA geht in der o.g. Marktanalyse davon aus, dass es beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsbarrieren gibt, die dazu führen, dass die marktbeherrschende Position der TDG Fortbestand haben wird, insbesondere auch, da es keine (künftige) Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt. Da dem Marktversagen nicht durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden kann, ergibt sich nach dem Drei-Kriterien-Test seine Regulierungsbedürftigkeit.

Die Zuführungsleistung zu Mehrwertdiensten ist konstitutiv für den Wettbewerb im Mehrwertdienstemarkt. Die BNetzA geht zu Recht davon aus, dass ein Diensteanbieter in aller Regel nur dann auf dem Markt auftreten kann, wenn eine genügende Anzahl von Endkunden seinen Dienst erreichen kann und er die Gespräche dieser Endkunden zu seinem Netz zugeführt bekommt. „Eine Verweigerung des Zugangs zu den Vorleistungsprodukten der Zuführung würde zur Geschäftseinstellung der Konkurrenz führen.“<sup>42</sup> Ohne Zuführungsleistung müssten Diensteanbieter selbst zu TNBs werden, um ihre Endkunden zu erreichen. Diese Option wäre wirtschaftlich prohibitiv. Da die TDG auch selbst im Mehrwertdienstemarkt als Anbieter aktiv ist, hat sie kein Interesse daran, die Zuführungsleistung freiwillig, d.h. ohne eine entsprechende Zugangsverpflichtung, zu erbringen.

Bei der Zuführung zu Mehrwertdiensten kann die unterste Ebene der Verkehrsübergabe der Grundeinzugsbereich bzw. der Mehrwertdiensteeinzugsbereich sein, wenn eine Abfrage des Intelligenten Netzes (IN) der TDG erforderlich ist. In dem Falle sind auch Transitleistungen Teil des relevanten Marktes und auf allen Ebenen von der Regulierung umfasst.<sup>43</sup> Im Falle des Transits erfolgt die Zuführung von Verbindungen nicht nur aus dem Netz der TDG, sondern auch aus den Telefonnetzen Dritter (mit denen die TDG direkt zusammengeschaltet ist). „Die Zuführung aus Netzen Dritter beinhaltet die Zuführung vom Übergabepunkt mit dem Drittnetzbetreiber, die Durchführung der IN-Abfrage und die Übergabe an den Nachfrager der Zugangsleistung“.<sup>44</sup> Die Abfrage des IN dient dabei der Zuordnung der Netzbetreiberkennzahl.

Um also sicherzustellen, dass alle Teilnehmer von allen TNBs sämtliche AMWD erreichen können<sup>45</sup>, ist die TDG sowohl betreffend der direkten Zuführung des Telekommunikationsverkehrs in die Netze von alternativen VNB/MWD-Anbietern, als auch betreffend der Zuführung im Transit aus alternativen Teilnehmernetzen über Markt 2 in dem nationalen Markt als marktbeherrschend im Sinne einer ex-ante-Regulierung eingestuft worden.

Wären die Transitleistungen nicht von der Regulierungsverpflichtung erfasst, wären die Diensteanbieter im Prinzip gezwungen, sich mit allen TK-Netzbetreibern direkt zusammenschalten, um die Verkehrszuführung im Wege der direkten Zusammenschaltung zu realisieren, und so die netzübergreifende Erreichbarkeit ihres Dienstes zu gewährleisten. Die direkte Zusammenschaltung mit allen Netzbetreibern ist zwar grundsätzlich

---

<sup>42</sup> Vgl. BNetzA (2012b), S. 145.

<sup>43</sup> Vgl. BNetzA (2013), S. 18.

<sup>44</sup> Vgl. BNetzA (2013), S. 33.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1.2.

denkbar, praktisch angesichts des vergleichsweise geringen Verkehrsvolumens im Bereich des Verbindungsaufbaus zu Auskunftsdienstleistungen aber ökonomisch nicht darstellbar und in manchen Fällen auch technisch nicht realisierbar (IN-Abfrage). Die Auslastung der fixen Komponenten der Zusammenschaltungsleistung wäre so gering, dass in dem Falle ein prohibitiver Kostennachteil entstünde, der kein wettbewerbsfähiges Marktangebot zuließe.<sup>46</sup> Weiterhin müssten (alle) TNBs zur Abbildung der nationalen in eine geografische Rufnummer über eine eigene IN-Funktionalität verfügen. Hierüber verfügen aber nur die wenigsten; ihre Einrichtung würde überdies zu hohen zusätzlichen Kosten führen. Insofern ist nicht nur die Zuführungsleistung selbst, sondern auch die Transitleistung konstitutiv für die Möglichkeit und die Funktionsfähigkeit des Mehrwertdienstemarktes. Um es in den Worten der BNetzA zu sagen: „Die Marktteilnehmer sind auf die Nutzung eines nicht zu duplizierenden Vorleistungsproduktes angewiesen, um überhaupt auf dem Markt auftreten zu können.“<sup>47</sup> Bottleneck sind hier auch die TNBs selbst. Gerade kleinere TNBs verfügen oft nicht über die Technologie, die eine IN-Abfrage in ihrem Netz erlauben würde. Insofern werden sowohl auf Seiten des zuführenden als auch des nachfragenden Netzbetreibers nicht die kritische Masse an Verkehrsströmen realisiert, die eine direkte Zusammenschaltung ökonomisch wirtschaftlich erscheinen ließe.

Wir können nicht erkennen, dass sich an diesen Marktstrukturbedingungen etwas geändert hätte oder in der absehbaren Zukunft etwas ändern könnte. Insofern liegen die Voraussetzungen der Regulierungsbedürftigkeit auch gemessen an dem Drei-Kriterien-Test für den Transitmarkt zu AMWD weiterhin vor.

Wir haben auf die Erforderlichkeit der regulierten Zuführungsleistung für einen wettbewerblichen AMWD-Markt bereits hinreichend verwiesen. Mit dem Wegfall der Zuführungsverpflichtung, wie sie die Studie von Ecorys (2013) der Europäischen Kommission empfiehlt, wären entsprechende Konsequenzen verbunden. Die Analyse von Ecorys ist hier<sup>48</sup> in besonderem Maße widersprüchlich und inkonsistent. Zugang zu AMWD wird in Abweichung von der regulatorischen Praxis etwa der BNetzA nicht als Teil von Markt 2 analysiert, sondern als neuer Markt, der eventuell für Regulierung in Frage käme. Zwar kommt Ecorys zu dem Schluss, dass dieser Markt wohl alle Kriterien des Drei-Kriterien-Tests erfüllt und damit nach der zumindest bisherigen Logik der Märkteempfehlung regulierungsbedürftig ist. Trotz dieser Feststellung kommt Ecorys zum Ergebnis, dass der Markt für Zuführung zu AMWD nicht regulierungsbedürftig sei, da Regulierung nicht zu einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz führt. Ecorys bleibt jedoch jeden quantitativen Beleg für diese These schuldig. Damit würde ein neues Kriterium der Entscheidung über die Regulierungsbedürftigkeit von Märkten eingeführt, das bislang jedenfalls nicht Bestandteil der europäischen Rechtsrahmens ist.

---

<sup>46</sup> Allein die Erbringung eines Auskunftsdienstes würde die direkte Zusammenschaltung mit mehr als 50 alternativen Teilnehmernetzbetreibern notwendig machen.

<sup>47</sup> Vgl. BNetzA (2013), S. 26.

<sup>48</sup> Siehe hierzu die Darstellung in Abschnitt 10.3 der Studie von Ecorys (2013).

### 4.3 Business Communication Services (Anschluss Resale und Preselection)

Große Geschäftskunden sind mehr an Kommunikationsdiensten interessiert als an den ihnen zugrunde liegenden Technologien. Wichtige Nachfragekriterien sind Dienstverfügbarkeit, Bandbreite und technische Absicherung, Sicherheit und hinreichende Service Level Agreements. Die Befriedigung ihres Bedarfs ist oft nur durch ein Bündel maßgeschneiderter Produkte und Lösungen darstellbar.

Unsere europaweite Markterhebung zum Kommunikationsbedarf der geschäftlichen Nutzer hat ergeben, dass 69% von ihnen eine Präferenz haben, ihren Kommunikationsbedarf für alle Standorte durch einen TK-Anbieter abzudecken.<sup>49</sup> Diese Präferenz gilt sowohl für inländische als auch für ausländische Standorte. Aber nur 53% dieser Nutzer, die das Angebot eines TK-Anbieters präferieren, berichten, dass dies de facto eine für sie gangbare Lösung darstellt. Mehr als 50% der Antwortenden berichten von Problemen, Festnetz- und Mobilfunkdienste von einem Betreiber zu beziehen. In 46% der Fälle war es nicht möglich, von mehr als einem oder zwei Anbietern ein geeignetes Angebot zu erhalten. Viele Großkunden mussten entgegen ihrer präferierten Lösung für einen Anbieter auf mehrere zurückgreifen, um ihren Kommunikationsbedarf zu befriedigen. Es gibt keinen europaweit tätigen TK-Betreiber, der die Kommunikationsbedürfnisse von multinationalen Unternehmen mit eigenen Access-Lösungen befriedigen könnte. TK-Anbieter, die die Nachfrage von multinationalen Unternehmen befriedigen wollen, können i.d.R. nur zu einem geringeren Teil auf eigene Infrastruktur aufsetzen. Dies gilt auch für die großen TK-Incumbents. Sie sind als Diensteanbieter auf die Vorleistungverfügbarkeit in der Form von ULL-Leitungen, Mietleitungen und/oder Bitstromzugang angewiesen, wobei eine zunehmende Tendenz zu Ethernet-Leitungen und -Schnittstellen besteht.

Die universelle Angebotsfähigkeit verlangt auch die Verfügbarkeit von relativ „einfachen“ Vorleistungen wie die Wiederverkaufsmöglichkeit des Telefonanschlusses („Anschluss-Resale“) und der Voreinstellung des Anschlusses auf einen Verbindungsnetzbetreiber. Nur so sind Anbieter im Geschäftskundenbereich in der Lage, flächendeckend ein umfassendes Dienstangebot vertriebsseitig zu erbringen. Von daher ist im Geschäftskundenbereich auf die gleichen notwendigen regulatorischen Voraussetzungen für Dienstewettbewerb zurückzugreifen, wie im Privatkundenmarkt. Für ein flächendeckendes Angebot und für Wettbewerb im Geschäftskundensegment sind die (regulierten) Vorleistungen aus den Märkten 1 und 2 zwingend notwendig.

Wenn davon auszugehen ist, dass eine Teilmenge dieser Vorleistungen nicht mehr im Wege der heute definierten Märkte angeboten werden würde, könnten Wettbewerber der TDG die Anforderungen der Geschäftskunden nicht mehr erfüllen. Dies würde den

---

<sup>49</sup> Vgl. hierzu Godlovitch et al. (2012).

Wettbewerb auf dem Geschäftskundenmarkt negativ beeinflussen. Im Übrigen kommt für den Bereich der Business Communication Services der noch ausstehenden Entscheidung der BNetzA mit Blick auf eine Verpflichtung zum Anschluss-Resale zu Großhandelsbedingungen besondere Bedeutung zu.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Eine solche Entscheidung steht aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.6.2013 an; vgl. BVerwG 6 C 10.12, Az. VG 21 K 1142/10.

## **5 Bedeutung und Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs in der Zukunft**

### **5.1 These 1: Die Betreiber(vor)auswahl ist weiterhin ein unverzichtbares Element für einen kundenorientierten Wettbewerb in den Telefonie-märkten**

Die Betreiber(vor)auswahl war seit 1998 für viele Millionen Nutzer das Synonym für Wettbewerb in der Telekommunikation. 6-7 Mio. Kunden und damit fast ein Drittel aller Anschlusskunden der TDG im Festnetz nutzen die Betreiber(vor)auswahl auch heute noch aktiv trotz verbreiteter Flatrates und gesunkener Preise. Jenseits und zusätzlich zum unmittelbaren Nutzen für diese Kundengruppen leistet die Betreiber(vor)auswahl einen wesentlichen Beitrag zum Wettbewerb im Telefondienst. Die Betreiber(vor)auswahl hat nicht nur Einfluss auf minutenbasierte Preise, sondern löst auch indirekte wettbewerbliche Effekte bei Flatrates aus. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl- Verpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte. Würde die Betreiber(vor)auswahl entfallen, würde der Marktanteil der TDG in diesen Märkten wieder deutlich ansteigen. Im Markt für Auslandsverbindungen würde sich wohl wieder beträchtliche Marktmacht der TDG einstellen. Sie könnte ihre bestehende Marktmacht im Anschlussmarkt auf die Verbindungsmärkte ausdehnen. Zudem kann man davon ausgehen, dass sich das insgesamt niedrige Niveau der Auslandstarife – wesentlich verursacht durch die Möglichkeit zur Betreiberauswahl – auch bei den alternativen Wettbewerbern wieder in die andere, höhere Richtung entwickeln wird, weil ein Ausweichen auf VNBs nicht mehr möglich ist. Dies dürfte ein unwillkommenes und vermeidbares Markt- und Regulierungsergebnis sein. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde sich nachteilig auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen auswirken und den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen. Es ist uns nicht ersichtlich, dass mit der Betreiber(vor)auswahl gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden sein könnten, die gegen diese gesamtwirtschaftlichen Vorteile vorgebracht werden könnten.

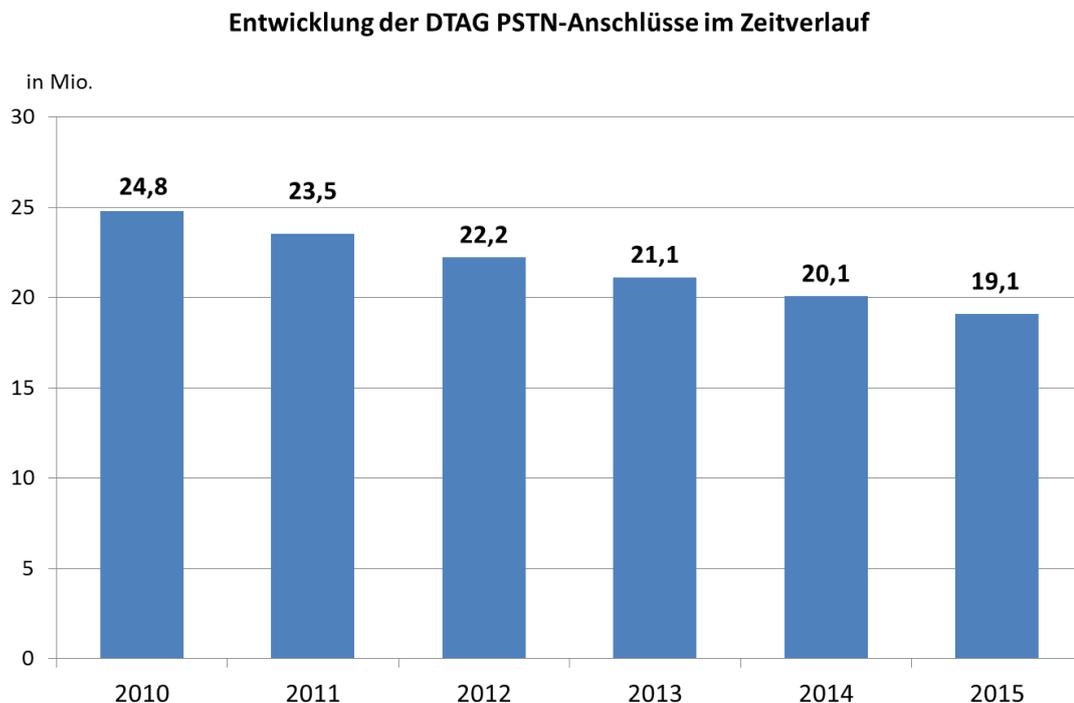
Jenseits ihrer Bedeutung für den Wettbewerb in der Fläche unterstützt der Dienstewettbewerb die „Teilhabe“ weiterer spezifischer Nutzergruppen am Wettbewerb. Ergebnisse früherer Markterhebungen zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund genutzt wird. Weiterhin ist davon auszugehen, dass niedrig-preisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind. Die Diskussion über Armut im Alter zeigt, dass das Potenzial der Kunden, die „alt“ und „arm“ sind, tendenziell wächst. Man kann im Übrigen davon ausgehen, dass die Migration in die Bundesrepublik Deutschland hinein auch in Zukunft nicht abreißen wird (ob Migranten nur temporär oder dauerhaft nach Deutschland kommen, spielt im Zusammenhang mit dem Fokus der vorliegenden Stu-

die keine Rolle). Gerade dieses Segment wird absehbar eine besonders hohe Präferenz für „günstige“ Auslandsgespräche (i.e. Gespräche „in die Heimat“) haben. Produkte, die über die Betreiber(vor)auswahl realisiert werden, sprechen diese Kundengruppen besonders an. Das Produktspektrum von VNBS liefert damit einen wichtigen Beitrag zur Inklusion sowie zu den Herausforderungen durch eine alternde bzw. zunehmend internationaler werdenden Gesellschaft.

Die potenziellen Nutzer von Betreiber(vor)auswahl sind im Prinzip die Festnetzkunden der TDG. Das grundlegende Marktpotential wird also durch die Zahl der Anschlüsse bei der TDG beschrieben, da ausschließlich nur über sie die Betreiber(vor)auswahl genutzt werden kann. „Anschluss“ kann in diesem Zusammenhang sowohl einen schmalbandigen traditionellen „Telefonanschluss“ als auch einen „Breitbandanschluss“ bezeichnen. In dem Maße wie die TDG also solche Festnetzkunden verliert, verlieren VNBS an Marktpotenzial.

Daten zur Entwicklung der Zahl der Festnetz-Anschlüsse liefert die TDG selbst sowie die Bundesnetzagentur. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Zahl der Anschlüsse bei der TDG sowohl für die Jahre 2010 bis 2011 (auf Basis Bundesnetzagentur) als auch eine Schätzung der voraussichtlichen Entwicklung für die Jahre 2012 bis 2015 (auf Basis von WIK-Analysen).

Abbildung 4: Entwicklung der Zahl der Anschlüsse bei der TDG 2010 – 2015



Quelle: Bundesnetzagentur (2011); ab 2012 Projektion WIK-Consult.

Abbildung 4 zeigt, dass die Zahl der Festnetz-Anschlüsse bei der TDG im Zeitverlauf zurückgegangen ist. Im Jahre 2010 waren hier noch knapp 25 Mio. Anschlüsse zu verzeichnen; die entsprechende Zahl für das Jahr 2012 betrug 22,2 Mio. Anschlüsse. Gründe für den Rückgang der Zahl der TDG-Anschlüsse sind zum einen der Erfolg der Teilnehmernetzbetreiber bzw. der Kabelnetzbetreiber bei der Vermarktung ihrer Anschlüsse; zum anderen jedoch auch eine zunehmende Zahl von „Mobile-Only-Anschlüssen“.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung zeigt die Grafik, dass der Rückgang in seiner Dynamik bis 2015 nachlässt. Insgesamt gehen wir davon aus, dass die TDG längerfristig etwa 19 Mio. (Festnetz-) Anschlüsse und damit noch etwa 50% aller Anschlüsse in Deutschland betreiben wird.

Diese Zahl von 19 Mio. stellt damit die obere Grenze für das Marktpotenzial der VNBs dar. Hierbei sind allerdings, wie oben ausgeführt, Schmal- und Breitbandanschlüsse zusammengefasst.

*Exkurs:* Die Betreiber(vor)auswahl in den Mitgliedsländern der EU

Mit der nachfolgenden Tabelle der Europäischen Kommission geben wir zunächst auf Basis der Märkteempfehlungen von 2007 bzw. von 2003 einen Überblick, in welchen Ländern für welche der Märkte eine ex ante Regulierung als zwingend notwendig (es herrscht kein effektiver Wettbewerb), partiell notwendig (es gibt partiell Wettbewerb) bzw. nicht notwendig (es ist effektiver Wettbewerb gegeben) angesehen wird.

Tabelle 2: Tatsächliche Regulierung von Märkten die gemäß der Märkteempfehlungen der Europäischen Kommission von 2007 bzw. von 2003 als ex ante regulierungsbedürftig gelten nach Mitgliedsländern (EU 27) (Stand: Februar 2013)

	2007 RECOMMENDATION							2003 RECOMMENDATION									
	Access to PSTN for res & non-res.	Call orig. on fixed network	Call term. on fixed network	Unbund. access	Broadb. access	Term. segments LL	Voice call term. on mobile networks	Local/nat. call for res.	Internat. call for res.	Local/nat. call for non-res.	Internat. call for non-res.	Retail LL	Transit on fixed network	Trunk segments LL	Access & call orig. on mobile network	Broadcast Transmis.	
	Market 1	Market 2	Market 3	Market 4	Market 5	Market 6	Market 7	ex-Mkt 3	ex-Mkt 4	ex-Mkt 5	ex-Mkt 6	ex-Mkt 7	ex-Mkt 10	ex-Mkt 14	ex-Mkt 15	ex-Mkt 18	
Austria	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	1	2	1	2	
Belgium	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	2	1	1	w	
Bulgaria	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Cyprus	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	
Czech Republic	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1	2	
Denmark	2	2	2	3	3	3	3	2	2	1	1	2	1	1	1	1	
Estonia	2	2	2	2	2	2	3	1	1	1	1	1	1	2	1	2	
Finland	3	2	2	3	3	3	1	2	1	2	1	1	2	1	v	2	
France	3	3	3	3	3	2	3	1	1	1	1	2	1	2	w	3	
Germany	2	2	2	3	2	1	2	2	1	2	1	2	2	1	1	2	
Greece	2	2	2	3	3	2	3	2	1	2	1	2	2	2	1	1	
Hungary	4	3	3	3	3	3	4	2	2	2	2	3	2	2	2	1	
Ireland	2	2	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	
Italy	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Latvia	1	2	3	1	2	2	3	2	2	2	2	1	2	1	1	1	
Lithuania	1	1	3	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	1	1	2	
Luxemburg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Malta	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	
Netherlands	3	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	
Poland	2	2	2	2	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	2	2	
Portugal	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2		1	
Romania	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1		1			1	
Slovakia	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	
Slovenia	2	2	2	3	3	2	3	1	1	1	1	2	2	1	3	2	
Spain	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	1	2	
Sweden	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1	1	2	2	1	1	2	
UK	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	1	1	

Quelle: Europäische Kommission; abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market\\_overview\\_25\\_february\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market_overview_25_february_2013.pdf).

Die Tabelle macht deutlich, dass in den für die vorliegende Studie zentralen Märkten 1 und 2 folgendes gilt:

- Markt 1 wird in EU 27 von drei Ausnahmen abgesehen noch als ex-ante regulierungsbedürftig angesehen;
- für Markt 2 gilt Letzteres sogar in allen betrachteten Ländern.

Nahezu alle nationalen Regulierungsbehörden in Europa legen i.d.R. sowohl die Betreiberwahl als auch die Betreiberwahl als Verpflichtung auf. Trotz der in den weitaus meisten Ländern zurückgehenden marktlichen Bedeutung, die über die Betreiber(vor)auswahl realisierte Verbindungen haben, betrachten die Regulierungsbehörden dies noch als eine für den Wettbewerb und die Kunden wesentliche Auflage. Dies gilt auch für den Fall, dass nur wenige Prozent der Nutzer Verbindungen nicht von ihrem Teilnehmernetzbetreiber beziehen. So berichtet etwa die Regulierungsbehörde OPTA in den *Niederlanden*, dass dies nur 2% der Nutzer seien.<sup>51</sup> Gleichwohl hielt OPTA noch in 2012 die Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung für wesentlich und erlegte sie KPN auf.

<sup>51</sup> Siehe Commission Decision concerning Case NL/2012/1306: Fixed Telephony Markets in the Netherlands, SG-Greffe (2012) D/6759 vom 16/4/2012.

In einer Reihe von Fällen wird die Betreiber(vor)auswahl anders als in Deutschland jedoch in Verbindung mit Markt 2 (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz) und nicht in Verbindung mit Markt 1 auferlegt. Dies gilt z.B. in Österreich und in Italien. Nachdem die Regulierungsbehörde AGCOM in *Italien* die Auferlegung der Betreiber(vor)auswahlverpflichtung im Zusammenhang mit dem Markt 2 zuletzt im Jahre 2010 auferlegt hatte, legte sie diese Verpflichtung auch für All-IP Anschlüsse im Rahmen einer davon getrennten Entscheidung in 2011 auf.<sup>52</sup> Auch in der *Schweiz* ist die Betreiber(vor)auswahl durch Gesetz vorgegeben. Sie wird technologieneutral auch seit mehreren Jahren auf All-IP Anschlüsse angewendet.

In *Frankreich* wurde die Auferlegung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl zuletzt in einer Entscheidung der Regulierungsbehörde ARCEP im Jahre 2011 bestätigt.<sup>53</sup> In *Finnland* ist eine Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl in der Entscheidung zu Markt 1 im Jahre 2003 auferlegt worden. In der Markt 1 Entscheidung der finnischen Regulierungsbehörde FICORA von 2010 ist allerdings festgestellt worden, dass der Markt 1 aus der ex ante Regulierung zu entlassen ist.<sup>54</sup>

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die von der Regulierungsbehörde Telekom-Control-Kommission in Österreich getroffene Entscheidung zum Markt 2. Die Kommission bestätigte in diesem Verfahren die weitere Auferlegung der Betreiber(vor)auswahl innerhalb des Festnetzes als Regulierungsverpflichtung für den marktbeherrschenden Betreiber A1 Telekom Austria. In der Begründung zur Entscheidung führt die Kommission aus:

„Die Nachfrage nach Originierungsleistungen ist von der Nachfrage nach Festnetz-Sprachtelefonie (Endkundenverbindungsmärkte) auf der Endkundenebene abgeleitet: Hier zeigt sich, dass der Anteil der CPS- bzw der CS- und CPS-Anschlüsse insbesondere im Geschäftskundenbereich nach wie vor hoch ist; der Anteil der CS- und CPS-Anschlüsse ist in der Periode 2008 bis 2010 im Privatkundenbereich deutlich stärker rückläufig als im Geschäftskundenbereich. Ende 2010 gab es ca 493.000 CPS- und CS-Anschlüsse in Privatkundenbereich und ca 231.000 im Geschäftskundenbereich. Damit kommt der Betreiber(vor)auswahl innerhalb des Festnetzes – und hier insbesondere bei Geschäftskunden – weiterhin eine große Bedeutung zu.“<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. Abschnitt B17 der Delibera 128/11/CIR.

<sup>53</sup> Vgl. SG-Greffe (2011) D/11472 vom 11/07/2011.

<sup>54</sup> Diese Entscheidung ist wesentlich vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Finnland der Mobilfunkanschluss als Substitut für den Festnetzanschluss anzusehen ist. In der Tat sind in Finnland schon im Jahre 2010 nur noch 1 % der Haushalte reine Festnetznutzer, aber 75 % der Haushalte "mobile only" Nutzer. Vgl. SG-Greffe (2010) D/16179 vom 5/10/2010. Im Mai 2013 ist im Übrigen auch der Markt 2 aus den gleichen Gründen aus der ex ante Regulierung entlassen worden; vgl. Europäische Kommission (2013a).

<sup>55</sup> Vgl. Telekom-Control-Kommission (2013), S. 6.

Diese Entscheidung ist insofern auch im Vergleich zum deutschen Marktkontext von besonderem Interesse, als der Anteil der über Betreiber(vor)auswahl realisierten Verkehrsminuten in Österreich bei knapp 4% bei den Privatkunden und bei knapp über 5% bei den Geschäftskunden liegt. Bei Auslandsgesprächen ist dieser Anteil mit ca. 17% (Privatkunden) bzw. ca. 21% (Geschäftskunden) wesentlich höher. Beide Anteile sind zwar auch in Österreich rückläufig, die Rückgänge haben sich aber in den Jahren 2009 und 2010 verringert. Im Geschäftskundenbereich ist der Anteil gegen Ende der Betrachtungsperiode sogar annähernd stabil.

Weiterhin ist bemerkenswert, dass die österreichische Regulierungsbehörde die Weitergeltung der Betreiber(vor)auswahl als auch heute noch notwendige Voraussetzung der Deregulierung der Verbindungsmärkte ansieht. Sie sieht in der Betreiber(vor)auswahl eine wesentliche Voraussetzung für die Senkung der Marktzutrittsbarrieren und die Intensivierung des Wettbewerbs. Ohne diese Regulierungsverpflichtung wäre die Deregulierung der Endkundenmärkte in Frage zu stellen. Nach Einschätzung der Kommission ist die Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung insbesondere im Geschäftskundenbereich und bei Auslandsgesprächen eine wesentliche Voraussetzung für die Senkung der Marktzutrittsbarrieren und die Intensivierung des Wettbewerbs. Ohne sie kann nicht davon ausgegangen werden, dass auf diesen Märkten ein selbsttragender Wettbewerb vorliegt. Ohne die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl könnte A1 Telekom Austria ihre Marktmacht auf die nachgelagerten Gesprächsmärkte ausdehnen. Dies könnte neben der direkten Zugangsverweigerung auch zur Ausübung eines Margin Squeeze oder zur Diskriminierung bei nicht-preislichen Parametern führen. Aus den genannten Gründen stand die Weitergeltung der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung in Österreich außer Frage.

## **5.2 These 2: Umfassende Zuführungsleistungen sind notwendige Voraussetzung für den Wettbewerb im Bereich der Auskunfts- und Mehrwertdienste**

Wir haben in Abschnitt 4.2 dargelegt, dass die Zuführungsleistung für Verbindungen aus dem Telefonnetz – hier sind Transitleistungen eingeschlossen - unabdingbare Voraussetzung für einen wettbewerblichen Auskunfts- und Mehrwertdienstemarkt ist. Der Dienstewettbewerb wird ohne die Zuführungsverpflichtung keinen Bestand haben. Auch die BNetzA geht in ihrer Regulierungsverfügung davon aus, dass nicht mit einem (zufriedenstellenden) freiwilligen Zugangsangebot zu rechnen ist. Inhalteanbieter werden sich demnach nur dann einem wettbewerblichen Angebot von Mehrwertdiensten gegenüber sehen, wenn und solange die Zuführungsverpflichtung Bestand hat. Der Markt würde sich anderenfalls von einem Wettbewerbs- zu einem Monopolmarkt entwickeln.

Vor diesem Hintergrund ist es zwar verständlich und strategisch nachvollziehbar, dass europäische Incumbents die (weitere) Regulierungsbedürftigkeit der Verbindungszufüh-

rung in Abrede stellen. Gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt wird diese Position jedoch nicht. So fordert etwa die im Auftrag von ETNO für die europäischen Incumbents erstellte Studie von Plum<sup>56</sup> undifferenziert die europaweite Streichung des Marktes 2 (Verbindungszuführung) von der Liste der relevanten Märkte. Die gegebene Begründung stellt ausschließlich auf die Wettbewerbsbedingungen im Markt für Telefonverbindungen ab. Es wird argumentiert, dass in europaweiter Betrachtung inzwischen mehr Telefonverbindungen in Mobilfunknetzen als in Festnetzen entstehen. Außerdem habe sich „voice over broadband“ zu einem wesentlichen Marktsegment entwickelt. Unabhängig davon, dass die Marktverhältnisse in Deutschland, was den Sprachverbindungsmarkt angeht, sich anders darstellen als bei einer Einheitsbetrachtung über einen hier nicht existenten europaweiten Markt, lässt diese Betrachtung die Verhältnisse auf dem Markt für Zuführung zu AMWD völlig außer Betracht. Insofern geht diese undifferenzierte Betrachtung zumindest an den (auch regulatorisch festgestellten) Marktverhältnissen in Deutschland völlig vorbei.

Wir teilen die bisherige Einschätzung der BNetzA, wonach auf dem Markt für Verbindungsaufbau plus Transit zu AMWD Marktzutrittsschranken vorliegen. Diese sind aus unserer Sicht für die voraussehbare Zukunft auch anhaltend. Gründe sind - vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.1.2 und 4.2 analysierten Gegebenheiten – erstens, dass nicht von einer vermehrten Eigenrealisierung der entsprechenden Leistungen durch die Duplizierung der Infrastruktur der TDG seitens der alternativen Netzbetreiber ausgegangen werden kann. Zweitens sehen wir ebenfalls keine signifikant verstärkte Tendenz gegenüber heute mit Blick auf direkte Zusammenschaltungen zwischen den einzelnen Marktteilnehmern. Dagegen sprechen die relativ „hohen“ Kosten der Infrastrukturerrichtung bzw. für die Zusammenschaltung bei relativ „beschränktem“ Verkehrsvolumen (und damit die fehlenden Skaleneffekte).

Aus unserer Sicht erscheint es plausibel, dass sich z.B. VNB/MWD-Anbieter in ihrer marktlichen Aufstellung durchaus darauf beschränken können<sup>57</sup>, sich mit den größten „Verkehrsquellen“ – das sind in der Regel die TDG und die vier Mobilfunknetzbetreiber - zusammenzuschalten. Weitere Zusammenschaltungen mit kleineren Netzbetreibern erhöhen tendenziell nämlich die Komplexität (Transaktionskosten) und bringen tendenziell wenig Kundenzuwachs.

Insgesamt steht also bei einem Wegfall der Zuführungsverpflichtung (plus Transit) zu befürchten, dass ein Teil der AMWD-Rufnummern für Endnutzer nicht mehr erreichbar wären. Vermutlich wären hiervon insbesondere Endnutzer aus kleineren Ursprungsnetzen betroffen. In der Folge erscheint es daher nicht ausgeschlossen, dass der Marktanteil der TDG im Bereich der Endnutzeranschlüsse wieder steigen würde, weil die TDG sui generis die Funktionalität "Anruf zu allen Mehrwertdiensternummern" bereitstellen kann.

---

<sup>56</sup> Vgl. Plum (2013), S. 40.

<sup>57</sup> Ein Beispiel sind Netzbetreiber, die sich auf die Erbringung von spezifischen Mehrwertdiensten (0900, 0137 etc.) spezialisiert haben,

### **5.3 These 3: Der Markt für Business Communication Services benötigt besser auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Vorleistungsprodukte**

Dem Markt der Business Communication Services kommt insgesamt eine wachsende Bedeutung zu<sup>58</sup>. Dies gilt auch und gerade für Sprachdienste. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Integration von fester und mobiler Sprache in ein unternehmensweites, länderübergreifendes Unternehmensnetzwerk, zukünftig integriert in eine sog. Centrex<sup>59</sup> Lösung, die die Festnetz-Telefonie mit der Mobiltelefonie mithilfe eines länderübergreifenden MVNO Ansatzes in ein einheitliches Sprachangebot integriert („unified communication“).

Um derartige Lösungen für globale Geschäftskunden umsetzen zu können, werden teilnehmerstarke Standorte eines MNC mit Festverbindungen an das Netz des Lösungsanbieters angeschlossen. Für kleinere Standorte mit wenigen Nutzern sind jedoch für die Sprachkommunikation Wählanschlüsse mit Betreiber(vor)auswahl in das Netz des Centrex-Anbieters die einzig wirtschaftlich effiziente Lösung. Eine 2 Mbit/s (E1) Mietleitung wäre für den Sprachverkehr völlig überdimensioniert und niedrigere Bandbreiten werden nicht mehr angeboten. Sie sind aus dem Katalog der Pflichtangebote für Mietleitungen entfallen. Zudem wäre auch eine solche schmalbandige Mietleitung abhängig vom Nutzerprofil überdimensioniert. Der Datenverkehr dieser Standorte wird typischerweise über Bitstrom eingebunden.

Da also nicht alle Standorte einer MNC auf wirtschaftlich sinnvolle Weise über Mietleitungen oder über leistungsfähige Bitstrom Anschlüsse in ein gemeinsames Netz integriert werden können, spielt hier die Betreiber(vor)auswahl eine wesentliche Rolle.

Die Betreiber(vor)auswahl ist eine technisch einfache, harmonisierende Lösung, die über die PSTN- und VoIP- Plattformen hinweg in allen Ländern der EU verfügbar ist. Sie stellt damit die einzig national und international die Geschäftskundenbedürfnisse befriedigende flächendeckend verfügbare Lösung dar. Man kann die Betreiber(vor)auswahl für Telefonie als das dem Bitstrom entsprechende Äquivalent betrachten. In den Gebieten, in denen keine entbündelten Teilnehmeranschlüsse genutzt werden können, ist diese Vorleistung in Kombination mit Anschluss-Resale die auf der Investitionsleiter höchstwertige Wertschöpfungsstufe für alternative Anbieter.

Ein Verzicht auf die Betreiber(vor)auswahl auch nur in einzelnen Ländern würde die Realisierung von Business Communications Lösungen erschweren mit negativen Auswirkungen auf die Bereitstellungskosten und die Nachfrage. Im Übrigen würde dies den Bestrebungen auf der Seite der politischen Akteure auf der europäischen Ebene, die Fragmentierung der Märkte und Zutrittsbedingungen in Europa aufzuheben und einen „Single Market“ für Kommunikationsdienste zu schaffen, zuwiderlaufen.

---

<sup>58</sup> Vgl. hierzu Godlovitch et al. (2012).

<sup>59</sup> Es wird dabei eine standortübergreifende virtuelle Telefonnebenstellenanlage angeboten, bei der sich die Teilnehmer direkt und unmittelbar mit einer Kurzwahl (Durchwahl) anrufen können.

## 6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Vor allem auf europäischer Ebene ist eine stärkere Hinwendung zum reinen Infrastrukturwettbewerb und weg vom infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb zu beobachten. Zwar ist es unbestritten, dass Infrastrukturwettbewerb, dort wo er sich unter marktlichen Bedingungen einstellt, gesamtwirtschaftlich sehr produktiv ist. Regulierung und Politik dürfen jedoch den infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb nicht vernachlässigen; in vielen Gebieten gibt es keinen reinen Infrastrukturwettbewerb und wird es ihn auf Sicht auch nicht geben (können). Außerdem tendiert reiner Infrastrukturwettbewerb im Festnetz zum Duopol zweier Anbieter oder auch zum Monopol eines Anbieters. Beide Szenarien sind wettbewerbspolitisch (äußerst) unbefriedigend.
2. Mit den neuen Regulierungsvorschlägen der EU-Kommission zur Verwirklichung eines integrierten europäischen TK-Marktes geht demgegenüber ein doppelter Paradigmenwechsel einher. Zum einen sollen die Rahmenbedingungen für infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb nachhaltig verschlechtert werden in der Erwartung, dass der reine Infrastrukturwettbewerb durch Kabelnetzbetreiber seine Funktion übernimmt. Zum anderen sollen durch Eingriffe in die Endkundenpreissetzung Kundenschutzeffekte geschaffen werden, die bislang durch den Wettbewerb und die Vorleistungsregulierung bewirkt wurden. Die Kommission hat nicht belegt, dass dieser doppelte Paradigmenwechsel zu ähnlich guten oder gar besseren Marktergebnissen führt als das bisherige Regulierungsregime. Es gibt deshalb gute Gründe, dem sich anbahnenden europäischen Paradigmenwechsel deutlich entgegenzutreten.
3. Besonders nachhaltig würde sich dieser Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene darstellen, wenn die Europäische Kommission die Märkteempfehlung über die zu regulierenden Märkte so anpassen würde, wie ihr dies aktuell von einer Studie empfohlen worden ist. Obwohl derzeit noch von allen europäischen Regulierungsbehörden der Markt für Verbindungszuführung (Markt 2) und von fast allen Behörden auch der Markt 1 als regulierungsbedürftig angesehen wird, empfiehlt die Studie, diese Märkte vollständig von der Regulierung frei zu stellen. Wir haben mit der vorliegenden Studie gezeigt, dass in beiden Märkten derzeit und in absehbarer Zukunft zumindest in Deutschland die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Tests und damit der Regulierungsbedürftigkeit weiter gegeben sind. Insofern gilt es aus deutscher Sicht von der Europäischen Kommission zu erwarten, dass sie entweder den genannten Empfehlungen nicht folgt oder die Märkteempfehlung so gestaltet, dass den nationalen Gegebenheiten und Besonderheiten hinreichend Rechnung getragen werden kann.
4. Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem TK-Markt ist ohne Dienstewettbewerb nicht denkbar. Politik und Regulierung müssen daher effiziente Rahmenbedingungen für *beide Formen des Wettbewerbs* schaffen bzw. bewahren.

Dienstewettbewerb ist insbesondere in der Lage, die Früchte des Wettbewerbs gezielt für bestimmte Kundengruppen zu erschließen. Dazu ist ein räumlich begrenzter und auf eine enge Marktstruktur ausgerichteter reiner Infrastrukturwettbewerb ohne regulierte Zugangsmöglichkeiten nicht in der Lage. Dies zeigt sich in den im Rahmen dieser Studie im Vordergrund stehenden Marktsegmenten für Telefonverbindungen, Auskunft- und Mehrwertdienste sowie den Business Communications Services.

5. Der Dienstewettbewerb im Telefondienst, insbesondere in der Call-by-Call-Variante, stand lange als Synonym für Wettbewerb im Bereich der Telefonie. Zwar ist das Marktvolumen der Verbindungsnetzbetreiber, die sich auf die Betreiber(vor)auswahl abstützen, in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Betreiber(vor)auswahl hat aber nach wie vor eine hohe Bedeutung für bestimmte Marktsegmente. Für manche Kundengruppen ist es nach wie vor die einzige Form, Zugang zum Wettbewerb im Telefondienst zu erhalten. Darüber hinaus sind die Effekte der Betreiber(vor)auswahl auf den Preiswettbewerb evident.
6. Ca. 11-14% des auf Wettbewerber entfallenden Telefonverkehrs entfällt in Deutschland immer noch auf die Betreiber(vor)auswahl. Für Gespräche vom Festnetz in die Mobilfunknetze ist das auf die Betreiber(vor)auswahl entfallende Verkehrsvolumen mit 10% Anteil am gesamten Marktvolumen überdurchschnittlich hoch. Bezogen auf den adressierbaren Markt liegt dieser Anteil sogar bei 18%. Bei Auslandsgesprächen schätzen wir den Anteil der VNBS sogar auf 34% am Gesamtverkehr bzw. 50% am adressierbaren Markt. Wir schätzen die heute aktive Nutzerzahl für die Betreiber(vor)auswahl auf ca. 6 bis 7 Mio. Kunden.
7. Die Betreiber(vor)auswahl war für viele Millionen Nutzer das Synonym für Wettbewerb in der Telekommunikation. 6-7 Mio. Kunden und damit fast ein Drittel aller Anschlusskunden der TDG im Festnetz nutzen die Betreiber(vor)auswahl auch heute noch aktiv. Jenseits und zusätzlich zum unmittelbaren Nutzen für diese Kundengruppen leistet die Betreiber(vor)auswahl einen wesentlichen Beitrag zum Wettbewerb im Telefondienst. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte im Festnetz. Würde die Betreiber(vor)auswahl entfallen, würde der Marktanteil der TDG in diesen Märkten wieder deutlich ansteigen. Im Markt für Auslandsverbindungen würde sich wohl wieder beträchtliche Marktmacht der TDG einstellen. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde sich nachteilig auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen auswirken und den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen. Es ist uns nicht ersichtlich, dass mit der Betreiber(vor)auswahl gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden sein könnten, die gegen diese gesamtwirtschaftlichen Vorteile vorgebracht werden könnten.

8. Jenseits ihrer Bedeutung für den Wettbewerb in der Fläche unterstützt der Dienstewettbewerb die „Teilhabe“ weiterer spezifischer Nutzergruppen am Wettbewerb. Ergebnisse früherer Markterhebungen zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund genutzt wird. Weiterhin ist davon auszugehen, dass niedrig-preisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind. Die Diskussion über Armut im Alter zeigt, dass das Potenzial der Kunden, die „alt“ und „arm“ sind, tendenziell wächst. Gerade dieses Segment wird absehbar eine besonders hohe Präferenz für „günstige“ Auslandsgespräche (i.e. Gespräche „in die Heimat“) haben. Produkte über die Betreiber(vor)auswahl sprechen diese Kundengruppen besonders an. Das Produktspektrum von VNBs liefert damit einen wichtigen Beitrag zur Inklusion sowie zu den Herausforderungen durch eine alternde bzw. zunehmend internationaler werdende Gesellschaft.
9. Infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb im Telefondienst ist nur auf Basis regulatorischer Maßnahmen herstellbar. Die Verpflichtungen zur Betreiber(vor)auswahl im Markt 1 und zur Verbindungszuführung in Markt 2 waren (und sind) fester Bestandteil deutscher Regulierungspolitik, um dem Dienstewettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren. Dies muss auch in Zukunft so bleiben. Dabei ist es letztlich unerheblich, ob die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung im Markt 1 oder (wie in den meisten anderen europäischen Ländern) im Markt 2 auferlegt wird. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung in Verbindung mit der Zuführungsverpflichtung war und ist eine wesentliche Voraussetzung für die Feststellung, dass die Endkundenmärkte für Verbindungen nicht weiter der Regulierung bedürfen.
10. Aus den genannten Gründen sollten Bundesregierung und BNetzA allen Tendenzen in Brüssel, die Regulierungsbedürftigkeit der Märkte 1 und 2 zur Disposition zu stellen, insbesondere hinsichtlich der Betreiber(vor)auswahl und der Verbindungszuführung deutlich entgegenreten. Die Märkte 1 und 2, mindestens aber der Markt 2, sollte in der Märkteempfehlung erhalten bleiben, um den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit zu geben, die Bereitstellung der Infrastrukturvorleistungen zu verfügen, welche erforderlich sind, um die Bereiche Betreiber(vor)auswahl, Auskunfts- und Mehrwertdienste sowie Business Communications auch weiterhin für den Wettbewerb zu erhalten. Die Europäische Kommission hat ihren Paradigmenwechsel weg vom infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb bisher nicht hinreichend begründet. Es gibt daher keine überzeugenden Gründe, eine bislang bewährte Regulierungspraxis aufzugeben.
11. Die BNetzA hat einen eigenen Markt für Verbindungsaufbau aus Festnetzen zu Mehrwertdiensten abgegrenzt. Die darauf basierende Zuführungsleistung ist konstitutiv für den Wettbewerb im Mehrwertdienstemarkt. Es gibt keine wirtschaftlich relevante Option für Diensteanbieter, auf diese Vorleistung zu verzichten. Wer diese Vorleistung zur Disposition stellt, stellt den Wettbewerb in diesem Markt zur Disposition.

12. Der AMWD-Markt ist durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von Marktspielern gekennzeichnet, damit sichergestellt ist, dass alle Teilnehmer von allen TNBs sämtliche AMWD erreichen können. Mehrwertdiensteanbieter können sich jedoch nicht direkt mit allen TNBs zusammenschalten. Dies wäre sowohl aus Sicht der TNBs als auch aus Sicht der Auskunfts- und Mehrwertdiensteanbieter wirtschaftlich nicht darstellbar und ökonomisch ineffizient. Daher sind die im Markt 2 verankerten spezifischen Zuführungsleistungen aus dem Netz des marktbeherrschenden TNB, der TDG, für Mehrwertdiensteanbieter heute und auch in Zukunft essentiell: sie sind insbesondere auf eine regulierte Transitleistung angewiesen, die die Zuführung von Verbindungen aus den Telefonnetzen Dritter leistet. Nur so lässt sich die netzübergreifende Erreichbarkeit von Diensten gewährleisten.
13. Die Erforderlichkeit der Transitverpflichtung lässt sich gut am Beispiel der einheitlichen bundesweiten Behördenrufnummer (115) zeigen. Ein Wegfall der Transitverpflichtung hätte den Wettbewerb für die Realisierung der Rufnummer und die hiermit verbundenen Plattformleistungen unmöglich gemacht. Der öffentliche Auftraggeber verlangte hier nämlich im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung, dass die Diensterufnummer (Online-Billing) vom Tag des Betriebsbeginns an (hier 23. November 2008) *aus allen Netzen* erreichbar sein muss. Diese vom öffentlichen Auftraggeber zwingend geforderte Vergabevoraussetzung hätte, würde eine Transitverpflichtung für die TDG nicht bestehen, jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nur von einem einzigen Unternehmen, nämlich der TDG selbst, erfüllt werden können.
14. Im Blickpunkt von Politik und Regulierung stehen seit der umfassenden Marktliberalisierung die TK-Dienste des Massenmarktes. Die mangelnde regulatorische Beachtung von Business Communications Services steht in einem deutlichen Gegensatz zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Dienste. Unternehmen, die über eine Vielzahl von Standorten verfügen und grenzüberschreitend tätig sind, repräsentieren europaweit ca. 50% der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung. Sie fragen mit 90 Mrd. € p. a. mehr als 27% aller insgesamt in Europa nachgefragten Kommunikationsdienste nach. Insofern erfordern sie eine höhere politische und regulatorische Aufmerksamkeit.
15. Zur Einbindung kleiner Standorte in Centrex-Lösungen für MNC ist die Betreibervorauswahl auf das Netz des Diensteanbieters die einzig ökonomisch tragbare Lösung. Die Betreibervorauswahl ist das Sprachnetz-Analogon für den DSL (Schmalband) Bitstrom. Entsprechend muss auch dieses Produkt beibehalten werden.

## Literaturverzeichnis

Böcker, J. (2013): Ergebnisse der Befragung zur Studie „Mensch-zu-Mensch-Kommunikation“, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Sankt Augustin 2013

Bundesnetzagentur (2010): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen der Auferlegung von Verpflichtungen auf dem Markt Nr. 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ der Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2007/879/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 344 vom 28. Dezember 2007, S. 65 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung), Beschlusskammer 2, BK 2c 09/002-R, 25.1.2010, Az.: BK 2c 09/002-R vom 25.1.2010.

Bundesnetzagentur (2011): Tätigkeitsbericht 2010/2011.

Bundesnetzagentur (2012a): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 17. Dezember 2007.

Bundesnetzagentur (2012b): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen, Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG, 28.2.2012.

Bundesnetzagentur (2013): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen der Beibehaltung der Auferlegung und des Widerrufs von Verpflichtungen auf den Märkten „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ (Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG), Beschlusskammer 3, BK 3d-12/009, 30.08.2013.

Dialog Consult / VATM (2013): 15. TK-Marktanalyse Deutschland 2013.

Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009): Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland; Studie im Auftrag des VATM; Dezember.

Doose, A.M., Elixmann, D. und R.Schwab (2010): Das VNB-Geschäftsmodell in einer sich wandelnden Marktumgebung: Herausforderungen und Chancen, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 340, Bad Honnef, April 2010.

Ecorys, IDATE und ICRI (2013): Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, Studie für die Europäische Kommission; Rotterdam, 18 September.

Elixmann, D. und R. G. Schäfer (2004): Der Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste in Deutschland – Wirtschaftliche Bedeutung und Kundennutzen, Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM); Bad Honnef, März.

- Elixmann, D., Neumann, K.-H., Schwab, R. und U. Stumpf (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten; Studie im Auftrag von verschiedenen Anbietern von Betreiber(vor)auswahl, Bad Honnef, Januar.
- Europäische Kommission (2003): Empfehlung der Kommission vom 11. Februar 2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.
- Europäische Kommission (2007): EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen; 2007/879/EG; OJ 344/65 vom 28.12.2007.
- Europäische Kommission (2013a): Commission Decision concerning Case FI/2013/1444: Wholesale call origination on the public telephone networks provided at a fixed location in Finland, Brussels, 8/05/2013, C(2013) 2862 final.
- Europäische Kommission (2013b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012; Brüssel, 11.9.2013; COM(2013) 627 final; 2013/0309 (COD).
- Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012): Business communications, economic growth and the competitive challenge; WIK-Consult-Studie für European Competitive Telecommunications Association (ECTA) and International Telecommunications User Group (INTUG), November.
- Plum (2013), Relevant Markets in The Telecoms Sector: The Times they are a-Changing, A report for ETNO, June.
- Säcker (Hrsg.) (2013): Telekommunikationsgesetz; 3. überarbeitete Auflage; Deutscher Fachverlag.
- Statistisches Bundesamt (2012): Unternehmen und Arbeitsstätten – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen, Wiesbaden, 18. Dezember 2012.
- Telekom-Control-Kommission (2013): Bescheid zum Markt für „Verbindungsaufbau in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“; M 1.9/12-81; Wien; 30. September.

# Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen

Autoren:  
Dr. Iris Henseler-Unger  
Uwe Beyer  
Dieter Elixmann  
Dr. Sonia Strube Martins

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 23. Dezember 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>V</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Regulatorischer Hintergrund</b>	<b>3</b>
2.1 Märkteempfehlungen der EU-Kommission von 2007 bzw. 2014	3
2.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur	5
2.2.1 Markt Nr. 1	6
2.2.2 Markt Nr. 2	7
2.2.3 Bislang regulierte Vorleistungen zur Bereitstellung von Sprachtelefondiensten und AMWD	8
2.3 Zwischenfazit	11
<b>3 Wesentliche Merkmale von Geschäftskundendiensten</b>	<b>12</b>
3.1 Geschäftskunden und die Kernelemente ihrer Nutzung von Kommunikationsdiensten	12
3.2 Wirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten	14
3.3 Auskunft- und Mehrwertdienste	15
3.4 Ausgewählte Aspekte des Nachfrageverhaltens bei Geschäftskundenangeboten	17
3.4.1 Sprachtelefonanschlüsse an mehreren Standorten bis zu einem bundesweiten Filialnetz („geographische Bündel“)	17
3.4.2 Produkt- und Dienstebündel	19
3.4.3 Transnationale Aspekte	21
3.5 Marktstruktur bei Geschäftskundenangeboten	22
<b>4 Die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Markt 2 für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten</b>	<b>23</b>
4.1 Zuführungsleistungen zu Sprachverbindungen im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014	23
4.1.1 Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen?	24
4.1.2 Substitution von Sprachverbindungen durch Nachrichtendienste?	25
4.1.3 Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Dienste?	25
4.1.4 Substitution von Sprachverbindungen durch Anschlüsse wettbewerbllicher Anbieter?	26

4.1.5	Wettbewerbsdruck durch Dienstebündel?	30
4.1.6	Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?	30
4.1.7	Besonderheit der transnationalen Anbieter für Geschäftskunden erhöht Markteintrittshürden weiter	31
4.1.8	Zwischenfazit	31
4.2	Zuführungsleistungen für Auskunft- und Mehrwertdienste im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014	32
4.2.1	Ausreichende Substitution von AMWD durch OTT-Dienste auf Endkundenebene?	33
4.2.2	Substitution von Zuführungsleistungen zu AMWD durch andere Dienste?	34
4.2.3	Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?	34
4.2.4	IN-geroutete Verbindungen zu AMWD	34
4.3	Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb auf der Endkundenebene	35
4.3.1	Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für Geschäftskundenangebote	36
4.3.2	Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für AMWD	37
4.4	Fazit	38
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen für Endkundenmärkte unter besonderer Berücksichtigung von Geschäftskundendiensten</b>	<b>39</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>41</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>42</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	VNB-Vorauswahl Wertschöpfungskette	9
Abbildung 2-2:	Zuführungsleistung der TDG zu AMWD inklusive Abfrage ihrer IN-Plattform	10
Abbildung 3-1:	Dienstespektrum im Marktsegment der Geschäftskunden	13
Abbildung 3-2:	Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicrufnummern	16
Abbildung 3-3:	Einkaufsverhalten von Geschäftskunden in der EU27 Zone	20
Abbildung 3-4:	Marktanteile Angebote im Festnetz für Unternehmen	22
Abbildung 4-1:	Entwicklung der Telefonanschlusszahlen alternativer Teilnehmernetzbetreiber	28
Abbildung 4-2:	Entwicklung Festnetzanschlüsse der DTAG 2003 bis 2015	32

## Executive Summary

Geschäftskunden fragen ein breites Spektrum an elektronischen Kommunikationsdiensten mit hohen Qualitäts- und Sicherheitsansprüchen nach. Diese Dienste sollen aus Sicht des Geschäftskunden möglichst aus einer Hand erbracht werden. Bei Unternehmen, die über mehrere Standorte verteilt tätig sind, werden elektronische Kommunikationsdienste außerdem häufig im geographischen Bündel nachgefragt.

Für Geschäftskundenangebote alternativer Wettbewerber spielt es in der Folge eine wichtige Rolle, auf welche bundesweit verfügbaren Vorleistungen sie zurückgreifen können. Neben Zuführungsleistungen aus öffentlichen Festnetzen, sind weitere regulierte Vorleistungen wie z.B. die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung (TAL), Bitstrom und Mietleitungen, aber auch Anschluss-Resale, das auf der Grundlage einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Telekom Deutschland GmbH (TDG) erbracht wird, wichtige Voraussetzungen für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten. Damit ist nicht nur die ex-ante Regulierung eines Marktes, sondern mehrerer Märkte aus den Märkteempfehlungen der Europäischen Kommission (2007 und 2014) relevant für den Wettbewerb bei Geschäftskundendiensten.

Die EU-Kommission empfiehlt in ihrer Märkteempfehlung 2014 den Wegfall der bisherigen Märkte 1 und 2 (2007) aus der Liste der Märkte, die für eine Vorabregulierung in EU-Mitgliedstaaten in Frage kommen. Gleichzeitig weist die EU-Kommission darauf hin, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten der Drei-Kriterien-Test erfüllt sein kann und somit

- hohe Markteintrittsbarrieren vorliegen können,
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten ist und
- die Wettbewerbsprobleme nicht durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden können.

In diesem Fall wäre eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung dieser Märkte angezeigt.

Die Bundesnetzagentur unterscheidet bisher in den Marktanalysen von Markt 2 (2007) zwischen dem Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und dem Verbindungsaufbau zu AMWD. Auf beiden Märkten hat die BNetzA bisher die Notwendigkeit der ex-ante Regulierung aufgrund von signifikanter Marktmacht der TDG festgestellt.

Die Marktanalyse von Markt 2 (2007) der vorherigen Märkteempfehlung durch die Bundesnetzagentur ist nach jetzigen Planungen für Anfang 2016 vorgesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten geführt haben, in der neuen Regulierungsperiode weiterhin vorliegen oder ob sich die Marktverhältnisse geändert haben.

Aus Sicht der Anbieter von Geschäftskundendiensten kommt den absehbaren nächsten Regulierungsschritten der Bundesnetzagentur – Marktdefinition und Marktanalyse entlang der neuen Märkteempfehlung der Europäischen Kommission – eine zentrale Bedeutung zu.

Die Regulierung von Markt 2 (2007) ist für Geschäftskunden aufgrund der Besonderheiten im Geschäftskundensegment von signifikanter Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- alternative Wettbewerber Aufträge von Geschäftskunden verlieren, wenn sie einzelne Dienste aus einem Produktbündel nicht erbringen können. Bei Geschäftskunden spielen auch geographische Bündel, die aufgrund von regional verteilten Unternehmensstandorten bedient werden müssen, eine wichtige Rolle.
- Wettbewerber, die nicht alle Komponenten eines Bündels bereitstellen können, in der Konsequenz die Aufträge von Geschäftskunden nicht nur für den Teildienst, den sie nicht erbringen können, sondern für das ganze Bündel an Diensten verlieren.

Entscheidend wird sein, dass weiterhin die Notwendigkeit einer ex-ante Regulierung festgestellt wird. Eine ex-ante Regulierung ist dann angezeigt, wenn nationale Besonderheiten begründet werden können, die dazu führen, dass der Drei-Kriterien-Test national erfüllt ist.

Dabei stellt sich zunächst im Zusammenhang mit der Marktabgrenzung z.B. die Frage, inwieweit bei Geschäftskundenangeboten durch Substitutionsbeziehungen mit Mobilfunkdiensten, OTT-Diensten und durch die zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten der Wettbewerbsdruck steigt.

Es erscheint zweifelhaft, ob aus der Substitution durch die oben genannten Dienste ein Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.

Ebenso wenig reicht der Aufbau von Anschlussnetzen durch Wettbewerber auf der Grundlage eigener Infrastruktur und von Vorleistungen der TDG aus, um den Wettbewerb auf Endkundenebene zu sichern. Eine Substitution von Zuführung zu AMWD durch den Aufbau eigener Anschlussnetze ist aus Effizienzgründen ebenfalls nicht zu erwarten.

Alternative Anbieter im Geschäftskundensegment können aufgrund der Anforderungen an das Geschäftskundenangebot auf der Nachfrageseite nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie neben dem Ausbau der eigenen Infrastruktur sowohl auf regulierte Vorleistungsprodukte wie die TAL und Bitstrom als auch auf Zuführungsleistungen der TDG zurückgreifen können. Darüber hinaus sind sie weiterhin angewiesen auf die im Rahmen der Selbstverpflichtung der TDG angebotenen Resale-Anschlüsse.

Ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zum Verbindungsaufbau aus dem Festnetz hätte zur Folge, dass

- der Wettbewerb auf dem Markt für Geschäftskundenangebote geschwächt würde,
- neue Markteintrittsbarrieren bei der Zuführung aus dem Festnetz entstehen,
- alternative Wettbewerber keine wettbewerbsfähigen AMWD bereitstellen können und
- ein Aufbau von Marktmacht im Markt für Zuführungsleistungen sowie für Zuführungsleistungen inkl. IN-Abfrage und daraus folgend im entsprechenden Endkundenmarkt für AMWD zu erwarten wäre.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme im Zusammenhang mit dem in dieser Studie betrachteten Markt 2 (2007) mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen gelöst werden können.

Daher ist es notwendig, dass der Verbindungsaufbau aus öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten sowie Transitleistungen im Fall von IN-Plattformabfragen wie bisher reguliert werden, damit Wettbewerber geschäftskundenfähige Dienstebündel und AMWD anbieten können.

## 1 Einleitung

In der neuen Märkteempfehlung der EU-Kommission von Oktober 2014<sup>1</sup> ist der Vorleistungsmarkt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ (Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007) nicht mehr enthalten. Die Marktanalyse von Markt 2 der letztgenannten Märkteempfehlung durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) ist nach jetzigen Planungen für Anfang 2016 vorgesehen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die heutigen bzw. absehbaren zukünftigen Marktverhältnisse mit Blick auf die Produkte und Dienste zu beurteilen, für die Markt 2-Vorleistungen bisher zwingend erforderlich waren. Damit stellt sich die Frage, in welchem Maße die heutigen Gegebenheiten/Bedingungen/Marktverhältnisse in Deutschland als nationale Besonderheiten angesehen werden können, die dazu führen, dass im Ergebnis der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist.

Aus Sicht der Anbieter von Geschäftskundendiensten kommt den absehbaren nächsten Regulierungsschritten der Bundesnetzagentur – Marktdefinition und Marktanalyse entlang der neuen Märkteempfehlung der Europäischen Kommission – eine zentrale Bedeutung zu. Für die Fortführung ihres heutigen Geschäftsmodells wird entscheidend sein, dass weiterhin die Notwendigkeit einer ex-ante Regulierung festgestellt wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb beim Angebot von Geschäftskundendiensten in Deutschland.

In einer parallelen Studie hat WIK-Consult darüber hinaus den Markt für Betreiber(vor)auswahldienste analysiert, in der der Fokus primär auf dem Privatkundenbereich liegt.<sup>2</sup>

Geschäftskundendienste – also Dienste, die von Geschäftskunden bei TK-Anbietern beauftragt werden – sind wichtige Inputs in nahezu allen Branchen und Sektoren der deutschen Volkswirtschaft. Diese Dienste weisen eine Reihe von Eigenschaften auf, die sie von TK-Diensten für Privatkunden unterscheiden. Dies bezieht sich z.B. auf die Ausprägung und Bündelung der Dienste sowie auf die Qualitätsmerkmale der bereitgestellten Leistungen. Darüber hinaus haben viele Geschäftskundendienste wie z.B. Auskunfts- und Mehrwertdienste die zusätzliche Eigenschaft, dass sie für andere Endkunden nutzbar gemacht werden. Die Erbringer von Geschäftskundendiensten bieten so gesehen eine Plattform in einem zweiseitigen Markt an, der auf der einen Seite Geschäftskunden mit spezifischen Anforderungsprofilen an die Dienste umfasst und auf der anderen Seite (im Prinzip) alle privaten und geschäftlichen Endkunden.

---

<sup>1</sup> Auf die in der Einleitung genannten regulatorischen Entscheidungen gehen wir vertiefter in Abschnitt 2 ein.

<sup>2</sup> Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins; S. (2015).

Die vorliegende Studie konzentriert sich insbesondere auf die Fragestellung, inwieweit und aus welchen Gründen eine Fortführung der Regulierung von Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007 erforderlich ist, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf der Endkundenebene zu sichern.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut:

- Abschnitt 2 schafft einen kurzen Überblick über die Märkteempfehlung der EU-Kommission von Oktober 2014 und über die regulatorischen Rahmenbedingungen für den Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und Auskunft- und Mehrwertdiensten (AMWD) auf nationaler Ebene.
- In Abschnitt 3 werden besondere Merkmale der Endkundenmärkte für Geschäftskunden untersucht. Der Fokus liegt hierbei sowohl auf Elementen der Anbieter- als auch der Nachfrageseite. Darüber hinaus werden Spezifika sowie die volkswirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundendiensten adressiert.
- In Abschnitt 4 wird analysiert, inwieweit die Begründungen der Kommission für den Wegfall von Markt 2 aus der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014 für Deutschland - mit besonderem Blick auf das Nachfrageverhalten von Geschäftskunden - Gültigkeit haben. Anknüpfend daran wird die Bedeutung der ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus für den Wettbewerb auf Endkundenebene analysiert.
- Abschließend werden in Abschnitt 5 die Schlussfolgerungen der Studie zusammengefasst.

## 2 Regulatorischer Hintergrund

- Die EU-Kommission empfiehlt in ihrer Märkteempfehlung 2014 den Wegfall der Märkte 1 und 2 aus der Märkteempfehlung 2007 aus der Liste der Märkte, die für eine Vorabregulierung in den Ländern der EU in Frage kommen.
- In ihrer Analyse betrachtet die EU-Kommission hierbei weder die Märkte für AMWD noch differenziert sie in den Endkundenmärkten für Sprachtelefondienste zwischen Privat- und Geschäftskunden.
- Die EU-Kommission weist darauf hin, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung dieser Märkte angezeigt sein kann.
- Die Bundesnetzagentur unterscheidet in den Marktanalysen zwischen dem Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und dem Verbindungsaufbau zu AMWD.
- Auf beiden Märkten hat die BNetzA bisher die Notwendigkeit der ex-ante Regulierung aufgrund von signifikanter Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH (TDG) festgestellt.

### 2.1 Märkteempfehlungen der EU-Kommission von 2007 bzw. 2014

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 09.10.2014 eine neue Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors (2014/710/EU), die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (EU-Märkteempfehlung 2014). Diese neue Märkteempfehlung ersetzt die Märkteempfehlung 2007/879/EG aus dem Jahr 2007 (EU-Märkteempfehlung 2007). In der Märkteempfehlung von 2014 sind die Märkte 1 und 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 weggefallen, da sie nach Ansicht der EU-Kommission den Drei-Kriterien-Test aus europäischer Sicht nicht mehr erfüllen würden.<sup>3</sup>

Die Europäische Kommission definiert in der Märkteempfehlung (2007) den Markt 1 als Markt für Endkundenleistungen, der Festnetzanschlüsse zur Anbindung an das öffentliche Telefonnetz umfasst.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Wir sprechen im Folgenden auch kurz von Markt n (2007) bzw. Markt n (2014), wenn wir Bezug nehmen auf den jeweils in Rede stehenden Markt n aus der Märkteempfehlung von 2007 bzw. der von 2014 (n = 1, 2).

<sup>4</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.20.

Markt 2 wird in der Märkteempfehlung (2007) definiert als Markt für Vorleistungen, deren Verbindungsaufbaudienste<sup>5</sup> es ermöglichen, Retail-Telefondienste und Retail-Interneteinwahldienste an festen Standorten zu anzubieten.<sup>6</sup>

Die Europäische Kommission begründet den Wegfall von Markt 1 (2007) aus der Märkteempfehlung 2014 im Wesentlichen mit

- der Substitution von Sprachtelefonanschlüssen des Festnetzes durch Sprachtelefonanschlüsse der Mobilfunknetze, die immer preiswerter werden (insbesondere durch die Senkung der mobilen Terminierungsraten),<sup>7</sup>
- der zunehmenden Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber (basierend auf Vorleistungen TAL<sup>8</sup>, Bitstrom<sup>9</sup> oder eigenen NGA<sup>10</sup>-Anschlussnetzen, deren Ausbau durch erwartete Gesetzgebungen auf EU- und nationaler Ebene erleichtert würde, sowie Breitbandkabelanschlussnetzen),<sup>11</sup>
- der Intensivierung des Wettbewerbs durch Double-, Triple- und Quadruple-Play-Dienste im Markt für Festnetzanschlüsse und darüber geführte Sprachtelefonverbindungen<sup>12</sup> und
- der zurückgehenden Nachfrage nach Sprachtelefondiensten an festen Standorten durch Nachfrageverlagerung zu mobilen Diensten und Nachrichtendiensten.<sup>13</sup>

Für den Wegfall von Markt 2 (2007) aus der Märkteempfehlung (2014) führt die Europäische Kommission folgende Gründe an:

- den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen),<sup>14</sup>

<sup>5</sup> Sofern an einem Sprachtelefonat mehr als ein Netzbetreiber beteiligt ist, verteilt sich die Wertschöpfungskette Verbindungsaufbau, Verbindungsnetzleistung und Verbindungsterminierung (Anrufzustellung) auf verschiedene Netzbetreiber. Der Verbindungsaufbau bezeichnet hierbei die erste Teilleistung bis zur Vermittlungsstelle, an der die Verbindung dem nächsten Netzbetreiber übergeben wird. Verbindungsaufbauleistungen betreffen sowohl Telefongespräche zu geographischen Rufnummern (Call by Call, Preselection) als auch Anrufe zu Mehrwert- und Auskunftsdiensten (0180, 0900, 018xy etc.).

<sup>6</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>7</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.23f.

<sup>8</sup> TAL steht für Teilnehmeranschlussleitung und bezeichnet die Verbindung zwischen dem Hauptverteiler und dem Anschluss des Endkunden. Sie wird auch letzte Meile genannt.

<sup>9</sup> Bitstrom ist ein Zugangsvorleistungsdienst, auf dessen Grundlage Internet- und Sprachtelefondienste angeboten werden können. Es gibt verschiedene Varianten von Bitstrom, auf die an anderer Stelle noch eingegangen wird.

<sup>10</sup> Unter Next Generation Access versteht man Anschlüsse, die teilweise oder ganz Glasfasern als Leitertechnologie nutzen.

<sup>11</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.23.

<sup>12</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>13</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>14</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

- die Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetznetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen,<sup>15</sup>
- die Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Services.<sup>16 17</sup>

Gleichzeitig verweist die Europäische Kommission darauf, dass es auf der Grundlage besonderer nationaler Gegebenheiten gerechtfertigt sein könne, eine ex-ante Regulierung der Märkte 1 und 2 (2007) auf nationaler Ebene fortzusetzen.

Die Europäische Kommission hat bei ihrer Durchführung des Drei-Kriterien-Tests nur Dienste der Betreibervorauswahl und Betreiberauswahl betrachtet, Verbindungen zu Mehrwertdiensten werden nicht explizit erwähnt.<sup>18</sup> Ihre Ausführungen lassen darauf schließen, dass sie eine nicht hinreichend differenzierte Betrachtung von Privat- und Geschäftskunden bei ihrer Evaluation vorgenommen hat.<sup>19</sup>

## 2.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur

Die BNetzA hat im November 2014 ein förmliches Auskunftersuchen an die relevanten Marktteilnehmer in Deutschland bezüglich des Verbindungsaufbaus und der Anrufzustellung im Festnetzbereich gestartet. Damit sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass spätestens drei Jahre nach dem Erlass einer korrespondierenden Regulierungsverfügung Entwürfe zur Marktdefinition, Marktanalyse und Regulierungsverfügung erneut vorgelegt werden.<sup>20</sup> In der Leistungsbeschreibung des Fragebogens nimmt die BNetzA Bezug auf die neue Märkteempfehlung 2014 der Europäischen Kommission. Sie stellt zusammenfassend die Beweggründe der EU-Kommission für die Herausnahme des Marktes 2 (2007) aus der sektorspezifischen Regulierung dar. Gleichwohl verweist die BNetzA an dieser Stelle darauf, dass es den nationalen Regulierungsbehörden obliegt zu prüfen, ob bislang regulierungsbedürftige Märkte aufgrund nationaler Besonderheiten weiterhin einer sektorspezifischen Regulierung bedürfen oder nicht.<sup>21</sup> Dementsprechend bezieht die BNetzA Markt 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 in den Fragebo-

---

<sup>15</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

<sup>16</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.27.

<sup>17</sup> OTT steht für „over the top“. Im Fall von OTT-Services wird die Wertschöpfungskette in eine reine Netztransportleistung und eine Dienstleistung „over the top“ aufgeteilt. Ein Beispiel hierfür sind VoIP – Telefonate über das Internet. Die beteiligten Netzbetreiber stellen nur den Transport der Sprachinformationen sicher, den eigentlichen Dienst, d.h. die Vermittlung der Informationen zwischen den am Telefonat beteiligten Parteien, stellt der VoIP-Dienstanbieter sicher.

<sup>18</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26:

„Wholesale call origination is demanded by alternative operators, together with other services such as call transit and call termination, to provide retail calls services, mainly by means of Carrier Selection/Carrier Pre Selection (CS/CPS). If combined with wholesale access services (such as WLR), it allows the alternative operators to construct retail offers consisting of access and calls.”

<sup>19</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26:

„Indeed, while CS/CPS is still demanded by alternative operators in Europe in order to provide retail services (mainly to non-residential customers), a clear downward trend can be observed.”

<sup>20</sup> Dies entspricht den Vorschriften des TKG.

<sup>21</sup> Siehe BNetzA (2015b), S.1f.

gen mit ein. Dies gilt auch für die Leistungen des Verbindungsaufbaus zu Mehrwertdiensten<sup>22</sup>.

Die BNetzA geht in ihren Fragestellungen auf einige Ausführungen der Europäischen Kommission ein (OTT-Substitution, Festnetz/Mobilfunknetz-Konvergenz), die zu der Entscheidung der Europäischen Kommission führten, den Markt 2 (2007) in der Märkteempfehlung 2014 nicht mehr zu berücksichtigen.<sup>23</sup>

Für die BNetzA stellt sich im Zusammenhang mit Markt 2 (2007) vor allem die Frage, ob vor dem Hintergrund der heutigen (wettbewerblichen) Marktverhältnisse in Deutschland, die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung dieser Märkte geführt haben, entfallen sind oder fortbestehen. Eine Fortsetzung der Regulierung von Markt 2 (2007) ist dann gerechtfertigt, wenn aufgrund von unveränderten Marktgegebenheiten bei Geschäftskundenangeboten nationale Besonderheiten vorliegen, die dazu führen, dass der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist und damit eine Regulierung von Markt 2 gerechtfertigt ist.

Die folgenden Ausführungen knüpfen an der bisherigen Regulierung der BNetzA an, um dann zu analysieren, ob Gründe für die Erfüllung des Drei-Kriterien-Tests und somit einer nationalen ex-ante Regulierung von Vorleistungen bzw. einen Erlass von Abhilfemaßnahmen bezüglich Markt 2 (2007) weiterhin vorliegen.

### 2.2.1 Markt Nr. 1

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Jahre 2013 im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-11/006, zum wiederholten Mal festgestellt, dass die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG in diesem Markt verfügt.<sup>24</sup>

Diese Feststellung spiegelt sich in den entsprechenden Regulierungsverfügungen, die die BNetzA gegenüber der TDG sowie den mit ihr verbundenen Unternehmen erlassen hat, wider. Die BNetzA verpflichtete im Jahr 2010 die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen dazu, ihren Teilnehmern sowohl die fallweise Betreiberauswahl als auch die Betreibervorauswahl technologieneutral, das heißt sowohl an traditionellen PSTN als auch an modernen (All)-IP-Anschlüssen, zu ermöglichen. Eine Anordnung eines unrabattierten Anschlussresales<sup>25</sup> behielt sich die BNetzA vor, sofern dies die

---

<sup>22</sup> Siehe BNetzA (2015b), unter anderem S.5-7.

<sup>23</sup> Siehe BNetzA (2015b), S.16f.

<sup>24</sup> Siehe BNetzA (2013a), S. 170.

<sup>25</sup> Beim Anschluss Resale wird die Wertschöpfungskette des Angebotes von Sprachtelefonanschlüssen aufgeteilt: Der Netzbetreiber produziert den Telefon-Anschluss und verkauft ihn als Resale-Vorleistungsdienst an einen Endkundenverkäufer, der im Wesentlichen nur in Form von Marketing, Vertrieb und Inrechnungstellung an der Wertschöpfungskette beteiligt ist. Im Fall eines rabattierten Anschluss-Resale erhält der Endkundenverkäufer ein Rabatt auf den Endkundenpreis des verkaufenden Netzbetreibers.

Entwicklung im Anschlussmarkt notwendig macht.<sup>26</sup> Die BNetzA bewertete die Vorlage der Selbstverpflichtung der TDG in Bezug auf die Überlassung von unrabattierten AGB-Endnutzeranschlüssen als ausreichend. Ein rabattiertes Anschlussresale zu Großhandelsbedingungen zur Sicherstellung der Regulierungsziele sei hierzu nicht notwendig.<sup>27</sup>

Die Regulierungsverfügung aus dem Jahr 2010 wurde im Jahr 2014 durch eine neue Regulierungsverfügung ersetzt. Im Wesentlichen wurden hierbei die Verpflichtungen zur fallweisen Betreiber Auswahl als auch zur Betreibervorauswahl beibehalten und weiter präzisiert. Die Anträge von Beigeladenen bezüglich eines rabattierten Anschluss-Resale zu Großhandelsbedingungen wurden allerdings erneut abgelehnt<sup>28</sup>.

### 2.2.2 Markt Nr. 2

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Jahr 2012 im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-10/002 festgestellt, dass die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG unter anderem auf den folgenden Märkten verfügt:<sup>29</sup>

- a) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau plus Transit und Verbindungsaufbau plus Transit plus Wandlung zur Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten: Da nur der TDG eine Verpflichtung zur fallweisen Betreiber Auswahl sowie auch zur Betreibervorauswahl auferlegt wurde, sind von diesem Markt nur Verbindungen aus dem Teilnehmerfestnetz der TDG umfasst.
- b) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten im nationalen öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten: Sofern eine Abfrage des intelligenten Netzes (IN-Plattform) zur Adressierung des Mehrwertdienstes notwendig ist, ist die Leistung der IN-Abfrage Bestandteil der Leistung Verbindungsaufbau.<sup>30</sup> Insofern liegt für diese Art der Verbindungsaufbauleistung eine Marktbeherrschung der TDG auch für Leistungen mit Ursprung in alternativen Teilnehmer-netzen vor.

Entsprechend den Ergebnissen dieser Marktanalyse hat die BNetzA bezüglich der Leistungen der TDG unter anderem Zusammenschaltungsverpflichtungen, Verpflichtungen zur Erbringung der Verbindungsleistungen und eine ex-ante Entgeltregulierungspflicht angeordnet.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Siehe BNetzA (2010), S. 3.

<sup>27</sup> Siehe BNetzA (2010), S. 25-29.

<sup>28</sup> Siehe BNetzA (2014b), S. 3.

<sup>29</sup> Siehe BNetzA (2012a), S. 181-183.

<sup>30</sup> Vereinfacht dargestellt wertet eine IN-Plattform Informationen des anrufenden Teilnehmers aus, um somit eine zweckgerichtete Weiterleitung des Anrufes zu einem Service sicherzustellen. Beispielsweise wird der Anrufer, der die Service-Rufnummer eines Unternehmens anruft, zum regional zuständigen Kundenservice weitergeleitet.

<sup>31</sup> Siehe BNetzA (2012b), S. 5f.

### 2.2.3 Bislang regulierte Vorleistungen zur Bereitstellung von Sprachtelefondiensten und AMWD

Für den Wettbewerb bei der Erbringung von Kommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden spielt eine wichtige Rolle, auf welche Vorleistungen alternative Anbieter zurückgreifen können.

Der Wettbewerb in den Märkten für Sprachtelefondienste und AMWD wird derzeit u.a. durch Regulierungsverfügungen sichergestellt, die die Ergebnisse der Marktanalysen der BNetzA der Märkte 1 und 2 gemäß EU-Märkteempfehlung 2007 aufgreifen und die TDG zum Angebot vorab regulierter Vorleistungen verpflichten. Hierdurch wird erreicht, dass Wettbewerber der TDG für Privat- und Geschäftskunden eigene Angebote in den Märkten für Sprachtelefondienste und AMWD anbieten können.

Zur Bereitstellung von Sprachtelefonanschlüssen bieten sich grundsätzlich Eigenproduktion oder der Einkauf von regulierten Vorleistungen, d.h. Teilnehmeranschlussleistungen und Bitstrom-Vorleistungsdiensten, an. Hierbei ist nicht nur die faktische, sondern auch die qualitative sowie wirtschaftliche Zugangsmöglichkeit zu betrachten, welche im Zusammenhang mit Geschäftskundenangeboten eine besondere Rolle spielen. Reine Geschäftskundenanbieter binden im Vergleich zu Privatkundenanbietern oft nur wenige Standorte an (die nicht selten in ländlichen Gebieten liegen) und erzielen dabei nur geringe Skaleneffekte, so dass die Nutzung anderer Vorleistungen neben TAL und Bitstrom von besonderer Relevanz sind. Geschäftskunden fragen z.B. sogenannte Anschluss-Resale-Dienste nach, die derzeit von der TDG auf freiwilliger Basis angeboten werden. Die TDG kam durch dieses freiwillige Angebot regulatorischen Maßnahmen der BNetzA zuvor.

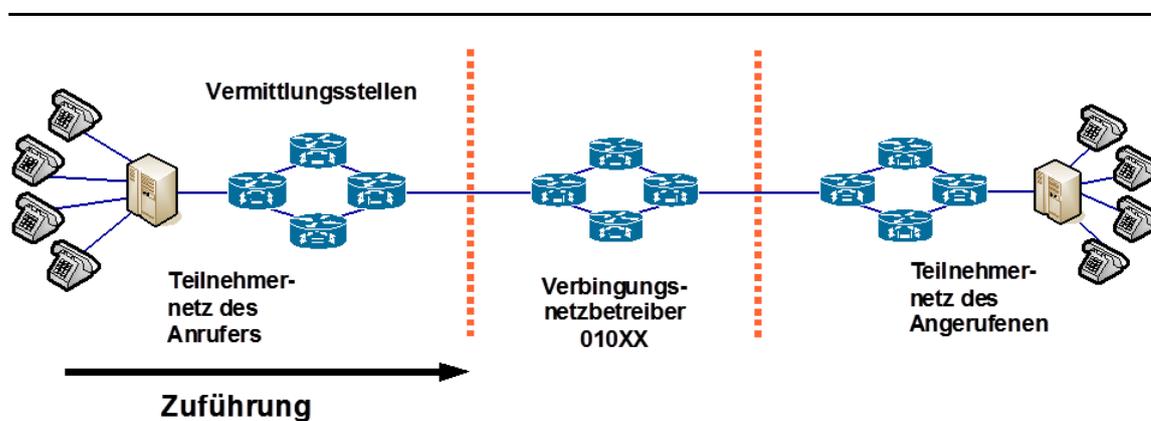
Für ein Angebot netzübergreifender Sprachtelefonverbindungen auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl sind Zusammenschaltungsleistungen, hier Zuführungsleistungen sowie Terminierungsleistungen von den jeweils marktbeherrschenden Unternehmen erforderlich. Weiterhin ist die Einrichtung einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl im Netz des marktbeherrschenden Unternehmens erforderlich, damit die Verbindung in das Netz des ausgewählten Verbindungsnetzbetreibers gelenkt (Routing) werden kann.

Sofern Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden nicht komplett oder in Teilen auf eigene Infrastruktur bei der Produktion von Sprachtelefondiensten zurückgreifen können, richten sie die Verbindungsnetzbetreibervorauswahl in Kombination mit Resale-Anschlüssen ein, um die eigene Wertschöpfung und somit Wettbewerbsfähigkeit bei der Bereitstellung flächendeckender Angebote zu erhöhen.

Gemäß TKG zielt die Verbindungsnetzbetreiberauswahl darauf ab, dass der Zugang eines Teilnehmers zu den Diensten aller unmittelbar zusammengeschalteten Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten im Einzelwahlverfahren durch Wählen einer Betreiberkennzahl 010xy eines Verbindungsnetzbetreibers (VNB) ermög-

licht wird (auch Call-by-Call im bundesdeutschen Markt genannt).<sup>32</sup> Die Verbindungsnetzbetreibervorauswahl (auch Preselection genannt) ist hiervon abzugrenzen, denn hierbei kommt nicht das Einzelwahlverfahren, sondern eine festgelegte Vorauswahl eines VNB zum Tragen, die jedoch durch das Einzelwahlverfahren umgangen werden kann.<sup>33</sup> Diese Dienste ermöglichen es, sowohl Privat- als auch Geschäftskunden Verbindungsleistungen von einem anderen Netzbetreiber als dem marktmächtigen Teilnehmernetzbetreiber (TNB), in Deutschland die TDG, einzukaufen. Hierbei benötigt der alternative Verbindungsnetzbetreiber eine Zusammenschaltung mit dem Teilnehmernetz des Anrufers und sogenannte Zuführungsleistungen zu seinem Verbindungsnetz. Diese Gegebenheiten sind in der folgenden Abbildung noch einmal stilisiert dargestellt.

Abbildung 2-1: VNB-Vorauswahl Wertschöpfungskette



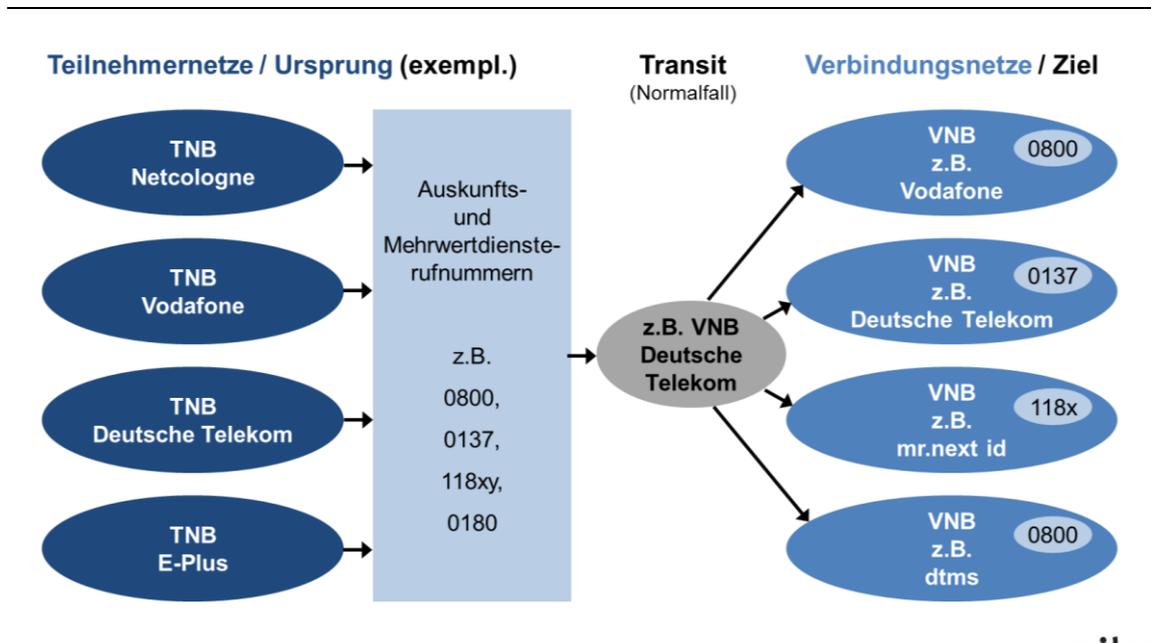
Quelle: BNetzA (2015b), S.5.

Für ein Angebot netzübergreifender AMWD sind ebenfalls Zusammenschaltungsleistungen erforderlich. Bei AMWD ist nicht nur die Zuführungsleistung aus dem Teilnehmernetz des marktbeherrschenden Unternehmens TDG von besonderer Bedeutung. Die Zuführung stellt sicher, dass AMWD von jedem Teilnehmer des marktbeherrschenden Unternehmens erreichbar sind. Darüber hinaus ist Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb, dass AMWD auch von Teilnehmern anderer TNB erreicht werden können. Dies ist für Geschäftskunden, die AMWD nutzen, um ihren Kunden Dienste anzubieten, ein zentraler Aspekt der Kundenansprache und -bindung. Soweit hierbei zur Adressierung des richtigen AMWD-Zielnetzes Abfragen von Plattformen des intelligenten Netzes (IN-Plattform) notwendig sind, umfasst die regulierte Zusammenschaltungsleistung der TDG sowohl die Zuführung aus alternativen Teilnehmernetzen als auch die Abfrage ihrer IN-Plattform (in der folgenden Abbildung als Transitleistung bezeichnet).

<sup>32</sup> TKG 2014, §3, Nr. 4 a.

<sup>33</sup> TKG 2014, §3, Nr. 4 b.

Abbildung 2-2: Zuführungsleistung der TDG zu AMWD inklusive Abfrage ihrer IN-Plattform



Quelle: WIK-Consult auf der Basis von mr.next id GmbH.

Zudem sind zur netzübergreifenden Abrechenbarkeit von Diensten der Betreiber- auswahl sowie (offline gebillten) AMWD<sup>34</sup> gegenüber den Endkunden Fakturierungs- und Inkassoleistungen notwendig, wodurch die Abhängigkeit vom marktherrschenden Unternehmen TDG weiter erhöht wird. Anbieter für Geschäftskunden können AMWD Dienste nur konkurrenzfähig anbieten, wenn diese aus allen Teilnehmernetzen zugeführt werden können und abrechenbar sind. Hierzu sind vorab regulierte Vorleistungen der TDG notwendig.

Vorleistungen wie die Zuführungsleistung werden bei der Bereitstellung von Auskunfts- und Mehrwertdiensten (AMWD) für Geschäftskunden genutzt, damit Anbieter von AMWD den Kunden in allen Teilnehmernetzen Leistungen per Service-Rufnummern anbieten können. Darüber hinaus ist die Zuführungsleistung, gegebenenfalls in Verbindung mit Resale-Anschlussleistungen, häufig die einzige Möglichkeit im Produktbündel für Geschäftskunden, Sprachverbindungen zu einem wettbewerbsfähigen Preis anzubieten. Entfällt die Möglichkeit für alternative Anbieter, auf Vorleistungen wie die Zuführungsleistung (insbesondere für Preselection) zurückzugreifen, kann dies erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb um Geschäftskunden haben, da alternative Anbieter im Gegensatz zum Incumbent dann nicht mehr in der Lage sind, die Funktionalitäten und das Preis-Leistungsverhältnis anzubieten, die von Geschäftskunden verlangt wer-

<sup>34</sup> Im Fall des sogenannten Offline Billings stellt nicht der AMWD-Anbieter die Dienstleistungen inklusive Transportleistung in Rechnung sondern der Teilnehmernetzbetreiber, aus dessen Netz der Anruf erfolgt.

den. Dieser präferiert die Anbindung aller Filialen und die Erreichbarkeit durch alle Kunden mit den Produkten eines Geschäftskundenanbieters aus einer Hand.

### 2.3 Zwischenfazit

Bislang mussten die nationalen Regulierungsbehörden auf Basis der EU-Märkteempfehlung 2007 begründen, wenn sie Markt 2 (2007) auf nationaler Ebene nicht der Vorabregulierung unterwerfen wollten. Diese Situation hat sich mit der EU-Märkteempfehlung von 2014 quasi umgedreht: Der angenommene „Normalfall“ ist die Nicht-Regulierung und eine ex-ante Regulierung muss damit begründet werden, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist. Sollten die Marktbedingungen sich seit der letzten Marktanalyse nur geringfügig geändert haben, so ist davon auszugehen, dass der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist. In diesem Fall lägen also nationale Besonderheiten nach Maßgabe der EU-Kommission vor, die die Fortsetzung der bisherigen ex-ante Regulierung rechtfertigten. Vor dem Hintergrund der Märkteempfehlung der Kommission von 2014 stellt sich also die Frage, ob die BNetzA der Empfehlung folgen kann oder ob bei kaum veränderten Marktbedingungen nationale Besonderheiten eine Fortsetzung der Regulierung nahelegen.

Die BNetzA hat bisher die Verpflichtung zum Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und AMWD im Zusammenhang mit der Feststellung von Marktmacht auf Markt 1 (2007) als Zugangsverpflichtung auferlegt, wobei es durchaus auch möglich ist, die Verpflichtung auf Grundlage von Marktmacht in Markt 2 (2007) aufzuerlegen.

Ausschlaggebend ist dabei, dass die Entscheidung über eine Verpflichtung zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die betroffenen Endkundenmärkte getroffen wird. Die entscheidende Frage ist also, ob Markt 2 weiterhin reguliert und damit z.B. die Regulierungsverpflichtung zur Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl sowie zur Zuführung inkl. Transit (bei IN-Abfrage) zu AMWD fortgesetzt werden sollte, um den Wettbewerb auf Endkundenmärkten zu sichern.

### 3 Wesentliche Merkmale von Geschäftskundendiensten

- Geschäftskunden fragen nicht nur ein breiteres TK-Produkt- und Dienstespektrum als Privatkunden nach, sondern haben auch höhere Qualitäts- und Sicherheitsansprüche.
- Für alternative Wettbewerber ist es im Wettbewerb unabdingbar, jedem Geschäftskunden die von diesem konkret nachgefragten Produkte und Dienste im Bündel bereitstellen zu können. Bei Geschäftskunden spielen insbesondere geographische Bündel, die aufgrund von verteilten Unternehmensstandorten bedient werden müssen, eine wichtige Rolle.
- Wettbewerber, die einzelne Produkte und Dienste aus einem nachgefragten Bündel nicht erbringen können, verlieren in der Konsequenz die Aufträge von Geschäftskunden nicht nur für die Teilkomponente, die sie nicht erbringen können, sondern für das ganze Bündel.
- Geographische Bündel sind nicht nur bei Großunternehmen mit großen Filialnetzen relevant, sondern auch bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die lokal oder regional mehrere Standorte in ländlichen Regionen haben.
- Die Relevanz von geographischen Bündeln wird durch die zunehmende Bedeutung der transnationalen Nachfrage von Geschäftskunden, die auch von der EU-Kommission unterstrichen wird, verstärkt.

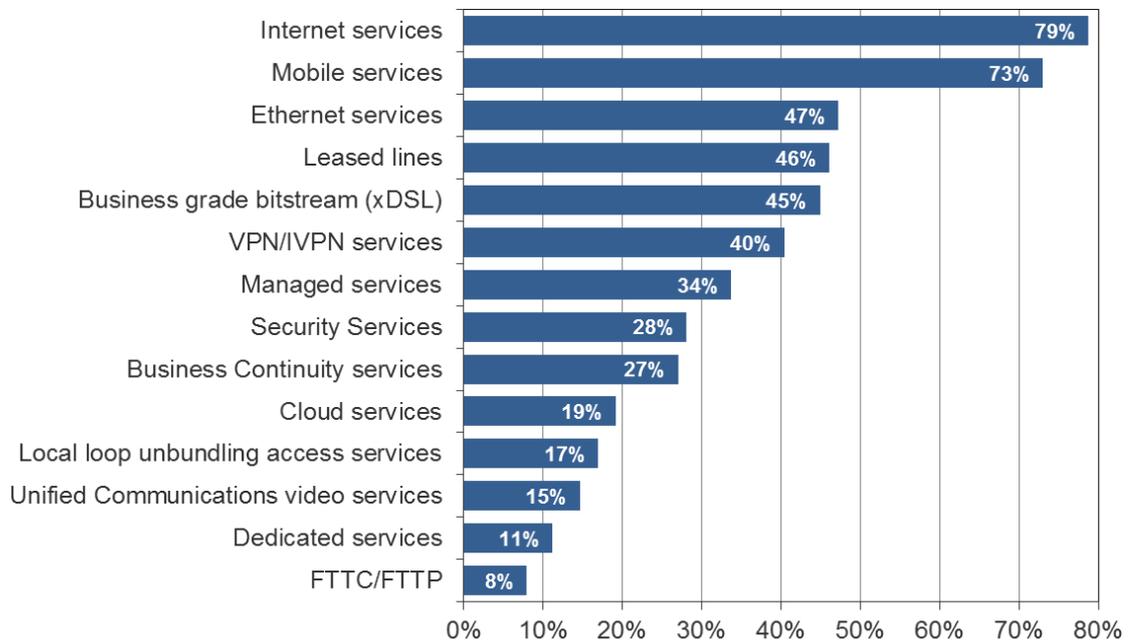
#### 3.1 Geschäftskunden und die Kernelemente ihrer Nutzung von Kommunikationsdiensten

Geschäftskunden fragen ein breites Spektrum von Telekommunikationsdienstleistungen nach, wie z.B. das WIK in einer Studie für ECTA zu Geschäftskunden ermittelt hat (vgl. dazu Abbildung 3-1). Im Gegensatz zu Privatkunden, die überwiegend Sprachtelefon-, und Internetzugangsdienste nachfragen, fragen Geschäftskunden auch Endverbraucherlösungen mit höheren Qualitäts- und Sicherheitsmerkmalen sowie Vorleistungsprodukte nach, die mit eigener zusätzlicher Wertschöpfung versehen werden: <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

Abbildung 3-1: Dienstespektrum im Marktsegment der Geschäftskunden



Quelle: Godlovitch et al. (2012)

Die IKT-Erhebung des statistischen Bundesamtes für 2014 hat ergeben, dass 92% der Unternehmen in Deutschland einen Internetzugang (DSL- oder andere ortsfeste Breitbandverbindung) nutzen. 2013 waren es noch 84%. Auch wenn der Anteil der Unternehmen, die eine mobile Internetverbindung nutzen mittlerweile bei 65% liegt, ist der Anteil an Unternehmen, die einen Internetzugang über das Festnetz nutzen, nicht gesunken, was darauf hindeutet, dass der mobile Internetzugang komplementär zum Festnetzzugang genutzt wird. Dabei nutzen nur 25% der Unternehmen eine Datenübertragungsrate von mindestens 30 Mbit/s und fast die Hälfte der Unternehmen eine Übertragungsrate, die unter 10 Mbit/s liegt.<sup>36</sup> 12% der Unternehmen in Deutschland, die über einen Internetzugang verfügen und mehr als 9 Beschäftigte haben, nutzten 2014 kostenpflichtig IT-Dienste über Cloud Computing. Bei Großunternehmen mit mehr als 249 Beschäftigten lag der Anteil deutlich höher bei 27%. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass für 37% der Unternehmen, die keine kostenpflichtigen IT-Dienste über Cloud Computing beziehen, das Risiko von Sicherheitsproblemen der Grund für den Verzicht auf Cloud Services ist.<sup>37</sup> Diese Haltung ist im Zusammenhang mit der Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Services relevant, da OTT-Services in Bezug auf Sicherheit bei der Übertragung nicht mit Sprachverbindungen über das Festnetz vergleichbar sind.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.1.3.

Die vorstehenden Betrachtungen machen deutlich, dass die Bedürfnisse von Geschäftskunden mit Blick auf Kommunikationsausstattung bzw. Nutzung von Kommunikationsdiensten weit über die Anschlussleistungen hinausgehen.

Die Bedeutung des high-end Geschäftskundensegments wurde von BEREC<sup>39</sup> im Übrigen zum Anlass genommen, 2009 eine Konsultation zur Regulierung des Zugangs auf der Vorleistungsebene mit Blick auf die Bereitstellung von hochqualitativen Geschäftskundendiensten auf dem Festnetz durchzuführen. In dem daran anknüpfenden Report von 2011 wird festgestellt, dass sich die Angebots- und Nachfragebedingungen im Geschäftskundensegment vom Privatkundensegment unterscheiden und dass dies abhängig von den nationalen Begebenheiten bei der Marktanalyse und Regulierung berücksichtigt werden sollte.<sup>40</sup> Daran anknüpfend erkennt die Europäische Kommission die Besonderheiten von Geschäftskundendiensten durch die Einführung eines neuen Marktes 4 (2014) an und zielt dabei auf hochqualitative Anschlüsse ab. Hierunter subsummiert sie insbesondere Mietleitungen.<sup>41</sup>

### 3.2 Wirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten

In Deutschland wurden 2015 auf dem Markt für Telekommunikationsdienste 21,5 Mrd. Umsatz mit Geschäftskunden erzielt. Dies entspricht 37,1% der Umsätze mit TK-Diensten insgesamt.<sup>42</sup> Geschäftskunden mit mehreren Standorten (MSC) und/oder transnationale Geschäftskunden (MNC)<sup>43</sup> nehmen eine bedeutende volkswirtschaftliche Stellung auf EU-27-Ebene<sup>44</sup> ein. Sie repräsentieren unter anderem 51% der Wertschöpfung aller Unternehmen in den EU 27-Ländern im Jahr 2010.<sup>45</sup> Daher hat die Nachfrage von Geschäftskunden nach Kommunikationsdiensten insbesondere von Unternehmen mit mehreren Standorten und/oder multinationalem Auftritt ein großes Gewicht auf dem Markt. Im Rahmen einer Studie des WIK<sup>46</sup> wurden die Gesamtumsätze durch den Verkauf von Kommunikationsdiensten an Unternehmen mit mehreren Standorten und/oder multinationalem Auftritt mit mehr als 90 Milliarden € auf EU 27-Ebene beziffert. Dies macht mehr als 53% aller von Unternehmen nachgefragten Kommunikationsdienste oder mehr als 27% aller insgesamt nachgefragten Kommunikationsdienste aus. MSC und MNC erarbeiten nicht nur einen überproportionalen Anteil an der gesamten Wertschöpfung. Sie fragen auch einen überproportionalen Anteil an Kommunikationsdiensten nach. Allein diese Fokussierung auf größere Geschäftskunden (mehrere Standorten und/oder transnationale Aktivitäten) macht deutlich, welche volkswirtschaftliche Dimension diesem Nutzerkreis zukommt.

---

<sup>39</sup> BEREC steht für Body of European Regulators for Electronic Communications.

<sup>40</sup> Vgl. ERG (2009) und BEREC (2011).

<sup>41</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.49ff.

<sup>42</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 7.

<sup>43</sup> MSC/MNC stehen hierbei für "multi-site corporations" bzw. „multi-national corporations“.

<sup>44</sup> Wir beschränken uns im Folgenden auf empirische Angaben zu EU-27, da uns belastbare Zahlen zur um Kroatien erweiterten EU-28 nicht vorliegen.

<sup>45</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.24.

<sup>46</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.2.

Differenzierte Zahlen darüber, welcher Anteil der Gesamtumsätze auf Angebote fallen, die national oder transnational unter Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland erbracht werden, liegen nicht vor. Wird jedoch anhand der Höhe der Telekommunikationsumsätze die Stärke der Telekommunikationswirtschaft international verglichen, war Deutschland der sechstgrößte TK-Markt weltweit und damit europaweit Marktführer vor Großbritannien. Der Anteil dürften demnach erheblich sein.<sup>47</sup>

Nimmt man dazu die noch viel größere Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs)<sup>48</sup> und die TK-Umsätze mit diesem Kundenkreis, so dürfte das Gesamtmarktvolumen noch einmal bedeutend höher liegen.

Dabei werden im Geschäftskundensegment starke Wachstumschancen gesehen. Eine kürzlich erfolgte Befragung von TK-Unternehmen ergab, dass knapp 31% der Befragten mit einem Wachstum von 10 bis 20 Prozentpunkten pro Jahr und 18% mit einem Wachstum von 20 Prozentpunkten und mehr pro Jahr rechnen.<sup>49</sup>

### 3.3 Auskunfts- und Mehrwertdienste

Einen bedeutenden Teilbereich der TK-Dienstenutzung von Geschäftskunden stellen Auskunfts- und Mehrwertdienste dar. Diese beinhalten neben der Telekommunikationsdienstleistung eine weitere Dienstleistung, die gegenüber dem Anrufer gemeinsam mit der Telekommunikationsdienstleistung abgerechnet wird.<sup>50</sup> Auskunftsdienste dienen hierbei der neutralen Weitergabe von Rufnummer, Name, Anschrift sowie zusätzlichen Angaben von Telekommunikationsnutzern.<sup>51</sup> Mehrwertdienste (auch Premiumdienste genannt), wie z.B. Hotlines zur Kundenbetreuung, können über Rufnummernbereiche oder Kurzwahlnummern erreichbar sein.<sup>52</sup> An der Nutzung und Erbringung von AMWD sind verschiedene Parteien beteiligt.

---

<sup>47</sup> Vgl. BMWi (2014), S. 38.

<sup>48</sup> Ohne auf die genauen Einzelheiten der statistischen Erfassung von KMUs einzugehen, kann man diese näherungsweise charakterisieren als Wirtschaftseinheiten mit „wenigen“ Beschäftigten (z.B. bis zu 9) bzw. mit relativ geringem Umsatz p.a. (z.B. bis zu 250 Mio). „With 20.7 million firms accounting for more than 98 % of all enterprises, 67% of employment, and 58% of gross value added, SMEs constitute the backbone of the European economy“. Vgl. Dinges, M., Elixmann, D., Marcus, S., Gries, C. und H. Gassler (2013): SMEs participation under Horizon 2020; short term ex-ante assessment für Policy Department Economic and Scientific Policy des Europäischen Parlaments; abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/518738/IPOL-ITRE\\_ET%282013%29518738\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/518738/IPOL-ITRE_ET%282013%29518738_EN.pdf).

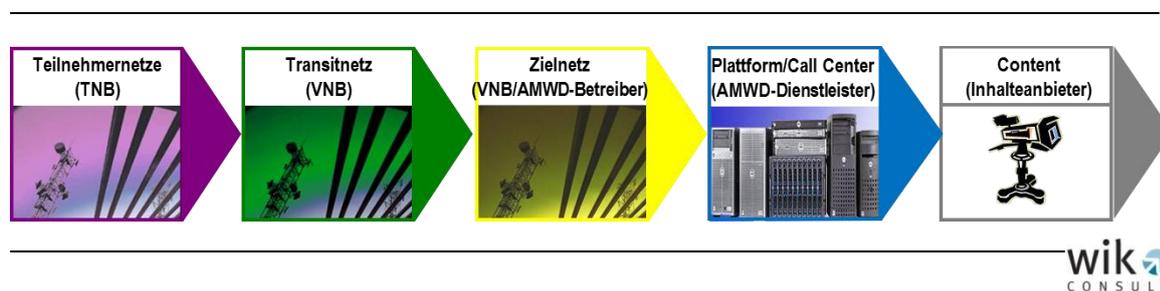
<sup>49</sup> Vgl. Böcker (2015), S. 1.

<sup>50</sup> TKG in der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Fassung (TKG 2014), §3, Nr. 17 b.

<sup>51</sup> TKG 2014, §3, Nr. 2 a.

<sup>52</sup> TKG 2014, §3, Nr. 11 a-c.

Abbildung 3-2: Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicernummern



Quelle: WIK (2011).

Die Teilnehmernetzbetreiber betreiben die „letzte Meile“ der TK-Netzinfrastruktur und bauen nach Anwahl einer Servicernummer durch den Endnutzer den Anruf auf (Verbindungsaufbau). Die Verbindungsnetzbetreiber nehmen den AMWD-Verkehr vom TNB auf und leiten ihn weiter zu den Zielnetzen, in denen die jeweiligen Servicernummern implementiert sind. Die Verbindungsnetzbetreiber auf der nächsten Wertschöpfungsstufe übernehmen den AMWD-Verkehr zu den in ihrem Netz implementierten Servicernummern und leiten ihn über ihr Netz zum jeweiligen Anrufziel (AMWD Plattform mit entsprechenden Inhalten oder Diensten). Betrachtet man AMWD aus Sicht des Geschäftskunden, nutzt dieser AMWD, um z.B. folgende Dienste/Inhalte für seine Endkunden anzubieten<sup>53</sup>:

**a. Vertriebskanal für andere Dienstleistungen, z.B.**

- Versandhandel,
- Teleshopping;

**b. Customer-Care-Kanal, z.B.**

- Technischer Support,
- Kundenbetreuung,
- Info-Hotline;

**c. (Micro-) Payment-System, z.B.**

- Spenden/Charity,
- Bezahlung von Onlineinhalten;

**d. Kanal zur unmittelbaren Erbringung einer (medialen) Dienstleistung, z.B.**

- Auskunft (inkl. Weitervermittlung),
- Telebanking,
- Adult-Content/Erotikdienste,
- Astrologie/Lebensberatung;

<sup>53</sup> Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland, WIK Consult GmbH 2010, April 2010.

**e. Teilnahmekanal für interaktive Medienformate, z.B.**

- Call In-TV/Participation-TV,
- Gewinnspiele (Handel).

Kommunikationsdienstleister, die AMWD für Geschäftskunden anbieten, stellen den Betrieb der AMWD-Plattform (gegebenenfalls einschließlich der Abrechnungsleistung) sowie die entsprechende Konnektivität zu der AMWD-Plattform bereit, d.h. die Verbindung vom Anrufenden aus dem Teilnehmernetz zum AMWD. Dabei generierten AMWD im Jahr 2008 Primärumsätze von ca. 2,9 Mrd. Euro und Sekundär-/Tertiärumsätze von ca. 12,8 Mrd. Euro.<sup>54</sup> Die Umsätze mögen aus verschiedenen Gründen in der Zwischenzeit tendenziell geringer geworden sein. Gleichwohl ist insgesamt davon auszugehen, dass AMWD auch heute noch eine beachtliche Bedeutung für den TK-Sektor wie auch für die Gesamtwirtschaft haben. Die zuletzt vom VATM in Auftrag gegebene Marktstudie schätzt für das Jahr 2015 den Gesamtumsatz mit AMWD auf 579 Mio. €.<sup>55</sup>

Die Bedeutung von AMWD wird unterstrichen durch eine repräsentative Umfrage zum Kommunikationsverhalten von Nutzern, die kürzlich für den VATM durchgeführt wurde.<sup>56</sup> Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Bedeutung des Kontaktweges Telefon bzw. der mit dem Telefon verbundenen Servicrufnummern im Verhältnis Unternehmen und Verbraucher. Der Einsatz von Servicrufnummern hat danach einen etablierten Platz in der Kommunikation der Menschen. Als Kernvorteil von Servicrufnummern wird die individuelle Beratung gesehen. Dies wird gerade von jüngeren Nutzern als Vorteil gesehen. Weitere Vorteile sind Schnelligkeit, Verständlichkeit und Erreichbarkeit.

### **3.4 Ausgewählte Aspekte des Nachfrageverhaltens bei Geschäftskundenangeboten**

#### **3.4.1 Sprachtelefonanschlüsse an mehreren Standorten bis zu einem bundesweiten Filialnetz („geographische Bündel“)**

Das Marktsegment der Geschäftskunden zeichnet sich neben dem breiten Dienstespektrum und den hohen Qualitätsanforderungen dadurch aus, dass viele Geschäftskunden Telekommunikationsdienstleistungen an mehreren Standorten nachfragen (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2).<sup>57</sup>

Betrachtet man die Filialnetze von Banken, Versicherungen, Einzelhandel und anderen Unternehmen mit einer hohen Anzahl an regionalen und überregionalen Standorten bzw. Niederlassungen, wird deutlich, dass Anbieter von Geschäftskundendiensten in

<sup>54</sup> Vgl. Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009), S.19, 70.

<sup>55</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 32.

<sup>56</sup> Vgl. Böcker, J. (2013).

<sup>57</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

der Lage sein müssen, Festnetzanschlüsse und Sprachverbindungen flächendeckend anzubieten. Dies gilt nicht nur in Ballungsräumen, wo sie bei der Anbindung von Endkunden Skaleneffekte realisieren können, sondern insbesondere auch im ländlichen Raum, wo sich viele der Unternehmensstandorte befinden und auch die oben genannten Filialnetze angeschlossen werden müssen. Allein die Sparkassen hatten 2014 ein Zweigstellennetz mit knapp 12.000 Zweigstellen. Die Großbanken hatten 2014 einen Bestand an 7.433 Zweigstellen, Kreditgenossenschaften insgesamt über 11.000.<sup>58</sup> Auch Versicherungen sind flächendeckend verteilt, i.d.R. mit einem zentralen Standort in großen Städten oder Ballungsräumen und Agenturen oder direkten Ansprechpartnern, die deutschlandweit oder in der Region verteilt sind. Gleichzeitig haben Versicherungen hohe Sicherheitsansprüche, da sie mit sensiblen Kundendaten umgehen. Sie fragen dementsprechend klassische Telefonanschlüsse sowie dezidiert übergebene Datenanbindungen nach (die nicht über das Internet terminiert werden) sowie auch IN-Plattformdienste, um einen bundesweiten Kundenservice zu gewährleisten.

Im Einzelhandel haben Unternehmen wie Aldi Süd 1850 Filialen, Aldi Nord über 2400, hinzu kommen weitere Supermarktketten wie Edeka (zu denen bspw. auch Netto mit über 4000 Filialen gehört), Rewe, Lidl etc. die ebenfalls über ein großes Filialnetz verfügen. Auch in anderen Wirtschaftszweigen finden sich viele Beispiele für Unternehmen, die ein großes Filialnetz mit Kommunikationsdiensten zu versorgen haben, u.a. Mediamarkt (260), McDonalds (1477 Restaurants), Expert (269 Fachmärkte, über 400 Standorte der Gesellschafter). Die Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt der Geschäftskunden, die elektronische Kommunikationsdienste nachfragen, für die eine weitreichende geographische Abdeckung erforderlich ist, die auch ländliche Gebiete und große Flächen umfasst.

Es ist dabei offenkundig, dass die Reichweite von Telefonanschlüssen nicht nur bei Großunternehmen relevant ist. Vielmehr sind kleine und mittelständische Unternehmen häufig in dünn besiedelten oder ländlichen Regionen angesiedelt und haben mehr als einen Unternehmensstandort. Beispiele sind:

- regional angesiedelte Handwerkerbetriebe,
- lokale/regionale Baumärkte, Möbelhäuser und andere Einzelhandelsbetriebe,
- Fitnessstudios,
- Gaststätten.

Sicher gibt es weitere kleine und mittelständische Unternehmen mit mehr als einer Filiale in einer Region bzw. in einer Stadt. Darüber hinaus stellt die öffentliche Hand mit Ämtern und Behörden, die über Stadtgebiete oder auch regional gestreut sind, einen weiteren Bereich dar, für den das gebündelte Angebot von Telefonanschlüssen an mehreren Standorten erforderlich ist, um diesen Kundenkreis mit Informations- und Telekommunikationsdiensten zu versorgen.

---

<sup>58</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2014).

Anbieter von Geschäftskundendiensten unterstreichen, dass Unternehmen Kommunikationsdienstleistungen für mehrere Standorte im Bündel nachfragen und den Nachweis verlangen, dass Netzbetreiber in der Lage sein müssen, alle Standorte abzudecken.<sup>59</sup> Dies erscheint aus unserer Sicht naheliegend, weil diesem Begehre eine Minimierung der Transaktionskosten zugrunde liegt. Es deckt sich darüber hinaus mit (allerdings nicht repräsentativen) Marktbeobachtungen, die das WIK in anderen Projekten gemacht hat. Stichprobenartige Anfragen bei Unternehmen haben ergeben, dass etwa 30% aller Unternehmen, die Geschäftskundenprodukte nachfragen, geographische Bündel nachfragen. Dies verstärkt das Risiko von nachteiligen Verbundeffekten für alternative Telekommunikationsanbieter, weil sie zwar an mehreren Standorten anbieten müssen, aber nicht mehr an allen Standorten anbieten können. Der nachteilige Verbundeffekt äußert sich darin, dass ein alternativer Wettbewerber nicht nur Aufträge an einzelnen Standorten sondern das Gesamtpaket für das Filialnetz verliert. Um diese „Abminderung des geographischen Angebotes“ zu verhindern sind entsprechende Vorleistungen des einzig flächendeckenden TK-Unternehmens nötig, die zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden. Heute sind diese prinzipiell vorhanden.

### 3.4.2 Produkt- und Dienstebündel

Bei Dienstebündeln<sup>60</sup> werden elektronische Kommunikationsdienste nicht einzeln, sondern im Bündel nachgefragt. Dabei ist die nachgefragte Produktvielfalt bei Geschäftskunden wesentlich breiter als bei Privatkunden. In der Tat fragen Geschäftskunden üblicherweise vergleichbar einem Baukastenset größere und vielfältigere Produktbündel als Privatkunden nach.<sup>61</sup> Hierbei legt der überwiegende Anteil der Geschäftskunden Wert darauf, sämtliche Bestandteile des Dienstebündels bei einem einzigen Unternehmen einzukaufen (einheitliche Ansprechpartner, einheitliche Rechnung, etc.).<sup>62</sup> Ein typisches Dienstebündel umfasst dabei aus Sicht eines Großunternehmens auf Kundenebene z.B. Mietleitungen, Internetanschluss aus dem Festnetz, Sprachverbindungen (aus Fest- und Mobilfunknetzen) sowie mobile Datendienste.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. Angaben von Anbietern von Geschäftskundendiensten z.B. für Industrieunternehmen und Einzelhandel.

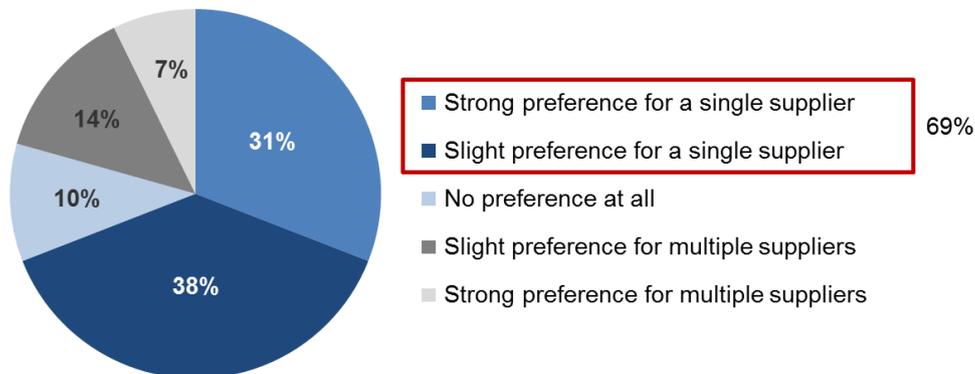
<sup>60</sup> Wir sprechen im Folgenden vereinfacht nur noch von Dienstebündeln.

<sup>61</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

<sup>62</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.38.

<sup>63</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S. 31.

Abbildung 3-3: Einkaufsverhalten von Geschäftskunden in der EU27 Zone



Quelle: Godlovitch et al. (2012).

Die hierfür primär angeführten Gründe sind die Vereinfachung und Reduktion der Verwaltung sowie preiswertere Leistungen.<sup>64</sup>

In der Konsequenz muss ein Anbieter von Geschäftskundendiensten zum einen in der Lage sein, alle Komponenten des Bündels anzubieten. Zum anderen müssen Anbieter die Dienstebündel an mehreren Standorten bzw. flächendeckend für große Regionen oder sogar bundesweit bereitstellen können. Durch die Nachfrage der einzelnen Geschäftskundenleistungen als Teil eines Dienstebündels, das zudem häufig flächendeckend und auch in ländlichen Gebieten bereitgestellt werden muss, bekommt die Frage nach der Abhängigkeit der alternativen Anbieter von Vorleistungen der TDG bei der Bereitstellung der Geschäftskundenleistungen eine besondere Bedeutung. Denn falls diese Leistungen aufgrund des fehlenden regulierten Vorleistungsangebots nicht mehr oder nicht zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden können, sind nicht nur einzelne Leistungen für Geschäftskunden betroffen. Vielmehr wären ganze Kundengruppen nicht mehr erreichbar. Es würden auf diese Weise nachteilige Verbundeffekte entstehen, wenn die alternativen Wettbewerber nicht nur den Auftrag für einzelne Teilleistungen sondern den Auftrag zur Bereitstellung des Dienstebündels insgesamt<sup>65</sup> verlieren.

Zusammengenommen lässt sich damit festhalten, dass es gravierende und nachhaltige Folgen für den Wettbewerb im Geschäftskundenbereich hätte, wenn alternative Telekommunikationsanbieter die Nachfrage von Geschäftskunden nach Dienstebündeln faktisch nicht oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen (insbesondere auch mit Blick auf die Standortbündel, siehe Ziffer 3.4.1) bedienen können.

<sup>64</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.39.

<sup>65</sup> Dieses Dienstebündel könnte beispielsweise den Telefonanschluss, Sprachverbindungen, VPN-Dienste, Cloud Dienste, das Betreiben der Internet Plattform etc. beinhalten,

### 3.4.3 Transnationale Aspekte

Geschäftskundenangebote werden nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch zunehmend transnational nachgefragt, da Geschäftskunden nicht nur national sondern grenzüberschreitend (multi-national) agieren.<sup>66</sup>

Die Europäische Kommission hat diese Entwicklung in der EU-Märkteempfehlung 2014 entsprechend gewürdigt. Sie hat hierzu ausgeführt, dass Märkte nicht nur nationalen oder subnationalen, sondern auch transnationalen Charakter über die Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinaus aufweisen können.<sup>67</sup> Mit Blick auf den transnationalen Charakter von Märkten im Rahmen von Angeboten für Geschäftskunden stellt sie fest:

*“To be able to meet the demand of retail business customers for high-quality access and, very often, connect their multiple sites (including cross-border), alternative operators use a number of different wholesale inputs, ranging from leased lines using traditional or alternative interfaces, independently of the underlying infrastructure, to other wholesale access products which fulfil certain quality characteristics.”<sup>68</sup>*

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch die geographische Divergenz zwischen Retail-Märkten und Vorleistungsmärkten betont:

*„As for the geographic market definition, at retail level, companies with multi-site presence in the Union see an increasing need of having services provided across several Member States. However, at the wholesale level the access markets are likely to remain national in scope, given that on the supply side, the relevant access networks tend to be controlled by one operator with a ubiquitous national presence.“<sup>69</sup>*

Der Aspekt der transnationalen Geschäftskundenangebote betrifft nicht nur multinational agierende Konzerne und Großunternehmen. Vielmehr betrifft er im Besonderen auch kleine und mittelständische Unternehmen, die in grenznahen Bereichen (z.B. in der Bodenseeregion (Deutschland, Schweiz, Österreich)) agieren.

Eine konkrete Lösung zur Aufhebung dieser Divergenz sieht die Europäische Kommission in ihrer aktuellen Märkteempfehlung 2014 nicht vor. Sie scheint sich vielmehr darauf zu beschränken, die Rahmenbedingungen zu setzen.

Die nationalen Regulierungsbehörden können demnach für die transnationale Nachfrage von Geschäftskunden im Rahmen des neu seitens der EU-Kommission geschaffenen Marktes Nr. 4 (2014) eine Lösung auf der Vorleistungsebene finden (an festen Standorten bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen von hoher Qualität) und/oder wei-

---

<sup>66</sup> Vgl. Abschnitt 3.2 sowie Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

<sup>67</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.13.

<sup>68</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.49.

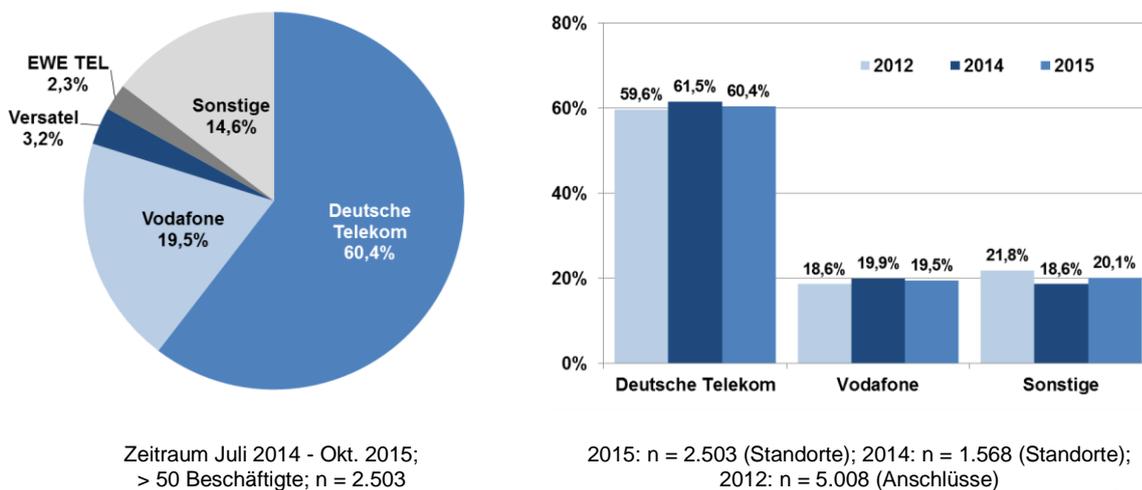
<sup>69</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.52.

tere Märkte aufgrund nationaler Besonderheiten definieren, die einer ex-ante Regulierung unterliegen.

### 3.5 Marktstruktur bei Geschäftskundenangeboten

Die Marktanteile der TK-Anbieter nach Unternehmensstandorten in 2015 zeigen, dass bei Geschäftskundenangeboten (auf dem Festnetz) die Marktanteile der DTAG höher sind als bei Privatkundenangeboten und bei 60,4% liegen. Bei Mobilfunkdiensten liegt der Marktanteil der DTAG in Deutschland mit 53,1% etwas niedriger, aber auch über 50%. Dies gilt unabhängig von der Branche und der Unternehmensgröße. Gegenüber den Ergebnissen von 2012 haben sich die Marktanteile der DTAG erhöht.<sup>70</sup>

Abbildung 3-4: Marktanteile Angebote im Festnetz für Unternehmen



Quelle: ama (2015).

<sup>70</sup> Vgl. ama (2015).

## 4 Die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Markt 2 für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten

Im Folgenden wird analysiert, inwieweit die Begründungen der Kommission, die aus Sicht der EU-Kommission zur Nichterfüllung des Drei-Kriterien-Testes auf europäischer Ebene und zum Wegfall von Markt 2 aus der Märkteempfehlung 2014 der EU-Kommission führen, für Deutschland - mit besonderem Blick auf das Nachfrageverhalten von Geschäftskunden - Gültigkeit haben. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Analyse werden sodann die Implikationen für den Drei-Kriterien-Test dargestellt. Insbesondere wird aufgezeigt, welche Auswirkungen ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zur Zuführung zu Betreiber(vor)auswahl und zu AMWD auf den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf der Endkundenebene hätte.

### 4.1 Zuführungsleistungen zu Sprachverbindungen im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014

- Eine Substitution von Festnetzanschlüssen sowie Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Mobilfunkanschlüsse bzw. Sprachverbindungen aus dem Mobilfunknetz stößt vor allem vor dem Hintergrund der zusätzlichen Kosten, die bei Geschäftskunden stark ins Gewicht fallen, an Grenzen.
- OTT-Dienste können vor dem Hintergrund der Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen von Geschäftskunden nicht als Substitut für Sprachverbindungen betrachtet werden.
- Ebenso wenig sind Nachrichtendienste (messaging services) für Geschäftskunden ein adäquates Substitut für Sprachverbindungen.
- Es erscheint zweifelhaft, ob aus der faktischen marktlichen Substitution durch die oben genannten Dienste ein ausreichender Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.
- Der Aufbau von Anschlussnetzen durch Wettbewerber auf der Grundlage eigener Infrastruktur und von Vorleistungen der TDG reicht allein nicht aus, um im Geschäftskundensegment den Wettbewerb auf der Endkundenebene zu sichern.
- Alternative Anbieter können im Geschäftskundensegment aufgrund der Anforderungen an das Geschäftskundenangebot auf der Nachfrageseite nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie neben dem Ausbau der eigenen Infrastruktur sowohl auf regulierte Vorleistungsprodukte wie die TAL und Bitstrom als auch auf Zuführungsleistungen und Anschlussresale der TDG zurückgreifen können.

#### 4.1.1 Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen?

Die EU-Kommission trägt im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 2 (2007) vor, dass durch die zunehmende Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen die Marktzutrittsschranken gesunken und die Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gestiegen seien. Diese Statements lassen sich schon allein für den Endkundenmarkt insgesamt kritisch hinterfragen. Aus Sicht von Geschäftskunden greifen jedoch zusätzlich geschäftskundenspezifische Argumente, die eine Substitution von Festnetzsprachtelefondiensten durch Mobilfunksprachtelefondienste unwahrscheinlich erscheinen lassen:

- Leistungen des Mobilfunks für Mitarbeiter von Geschäftskunden sind ein Kostenfaktor mit Gewicht. Zum einen sind in der Regel nicht sämtliche Mitarbeiter einer so hohen Mobilitätsanforderung in ihrem Arbeitsbereich unterworfen, dass zusätzlich der Bezug eines Mobilfunkanschlusses zum ohnehin vorhandenen Festnetzanschluss für diese rentabel wäre. Insofern sind nicht alle Mitarbeiter von Geschäftskunden mit Mobilfunkanschlüssen ausgestattet. Zum anderen erzeugen Mobilfunkverbindungen bei den Mitarbeitern, die sowohl mit Fest- als auch Mobilfunk ausgestattet sind, zusätzliche Kosten, sofern die Mobilfunkverbindung nicht im Rahmen einer Flatrate abgenommen wird. Zudem sind Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen meist teurer als von Festnetzanschlüssen.
- Aus Sicht von Arbeitnehmern ist eine Substitution von Festnetz durch Mobilfunk kritisch zu sehen und kann in Unternehmen aus diesem Grund abgelehnt werden, da die Nutzung von Mobiltelefonen in Unternehmen dazu führen kann, dass aufgrund der durchgehenden Erreichbarkeit der Mitarbeiter das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Freizeit gefährdet ist.<sup>71</sup>
- Leistungen des Mobilfunks sind nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen Gegenden, in denen noch eine lückenhafte Netzabdeckung vorhanden ist und sich Gewerbe angesiedelt hat, können Festnetzverbindungen nicht durch Mobilfunkverbindungen ersetzt werden.
- Die Sprachqualität und die Stabilität von Festnetzanschlüssen ist höher als von Mobilfunkanschlüssen. Insbesondere Geschäftskunden mit hohen Qualitätsanforderungen ziehen Festnetzanschlüsse den Mobilfunkanschlüssen vor.

Aus diesen Gründen erscheint uns für Deutschland insgesamt eine Substitution von Festnetzanschlüssen sowie hierüber geführte Sprachverbindungen durch Mobilfunkanschlüsse sowie hierüber geführte Sprachverbindungen nur begrenzt möglich. Ein hinreichender Wettbewerbsdruck durch Mobilfunksubstitution ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

---

<sup>71</sup> <http://www.zdf.de/wiso/tipps-fuer-ausgeglichenes-verhaeltnis-zwischen-arbeit-und-freizeit-38256108.html> und Initiative Gesundheit und Arbeit, iga.Report 27, 2014

#### 4.1.2 Substitution von Sprachverbindungen durch Nachrichtendienste?

Die EU-Kommission führt im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 1 (2007) aus, dass das Verbraucherverhalten hinsichtlich elektronischer Kommunikationsdienste zunehmend zu Nachrichtendiensten („messaging services“) tendieren würde. Unbeschadet einer gewissen Marktdynamik, erscheint uns eine Adoption und Diffusion solcher Dienste in einem für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten relevanten Umfang unwahrscheinlich, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass beim Austausch von komplexen Sachverhalten zwischen zwei oder mehreren Anschließteilnehmern Nachrichtendienste im Vergleich zu Sprachverbindungen deutlich im Nachteil sind.<sup>72</sup> Dies dürfte insbesondere aber nicht nur bei Geschäftskunden von Bedeutung sein.

#### 4.1.3 Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Dienste?

Im Rahmen ihrer Betrachtung des Marktes 2 (2007) trägt die EU-Kommission vor, dass durch die zunehmende Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen mittels OTT-Anbieter die Marktzutrittsschranken gesunken seien und die Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gestiegen sei. Gegen eine generelle Substitutionsneigung in diesem Bereich sprechen allerdings folgende Argumente:

- Die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen auf der Basis regulärer PSTN- oder NGN-Technologien ist höher als von OTT-Sprachverbindungen. OTT-Sprachverbindungen werden auf Basis des Internet-Protokolls, das infolge der Umsetzung des best-effort-Prinzips keine Qualitätsgarantien gibt, produziert. Sprachverbindungen des PSTN oder des NGN (auf Basis eines qualitätsgesicherten Transportes und entsprechender Netzzusammenschaltung) bieten hingegen die notwendigen Qualitätsmerkmale. Insofern ziehen Geschäftskunden mit hohen Qualitätsanforderungen qualitätsgesicherte Sprachverbindungen den OTT-Sprachverbindungen vor.
- Darüber hinaus sind breitbandige Anschlüsse nicht flächendeckend verfügbar. In Regionen ohne Breitbandanschluss oder mit eingeschränkter Verfügbarkeit von breitbandigen Vorleistungsdiensten können OTT-Sprachverbindungen nicht bezogen werden. Mit einer flächendeckenden Versorgung aller Haushalte mit Breitbandanschlüssen (die zumindest eine Bandbreite von 50 Mbps bieten) ist im Übrigen gemäß den Breitbandzielen der Bundesregierung frühestens im Jahr 2018 zu rechnen.<sup>73</sup> Selbst die Erfüllung dieses Zieles alleine wird aber keine flächendeckende Substituierbarkeit von Diensten der Verbindungnetzbetreiber(vor-)auswahl durch OTT-Dienste absichern, denn die Bereitstellung einer

---

<sup>72</sup> Die Messaging-Kommunikation zwischen 2 oder mehreren Teilnehmern kann text- oder sprachbasiert sein. Bei einer sprachbasierten Kommunikation reicht es allerdings nicht aus, Sprachinhalte nacheinander (uni-direktional) auszutauschen, sondern dann ist eine bi-direktionale Verbindung (wie beim Telefongespräch) erforderlich.

<sup>73</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinWirtschaftFinanzen/066/t2-breitbandversorgung.html>

Mindestbandbreite von 50 Mbit/s garantiert für sich genommen in Zeiten hoher Netzauslastung noch keine qualitätsgesicherten Sprachtelefonverbindungen.

- Bei Geschäftskunden kommt hinzu, dass sie größeren Wert auf Abhörsicherheit von Sprachverbindungen legen und aus diesem Grund OTT-Dienste nicht als Substitut für Sprachverbindungen aus dem Festnetz sehen. Wie bereits erwähnt sind Sicherheitsrisiken für 37% der Unternehmen in Deutschland der Grund für den Verzicht auf Cloud Services.<sup>74</sup>
- Darüber hinaus sind OTT-Dienste mit Nutzungsbedingungen verbunden, die aus Sicht des Datenschutzes für Nutzer von Nachteil sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei OTT-Diensten deutlich mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen als bei Sprachverbindungen über das Festnetz. Darüber hinaus werden Kommunikationsinhalte unverschlüsselt übertragen, und es findet keine Überprüfung der Identität der Kontaktperson statt. Es wird zudem kritisiert, dass das Sicherheitsdesign unzureichend dokumentiert wird.<sup>75</sup>

#### 4.1.4 Substitution von Sprachverbindungen durch Anschlüsse wettbewerblicher Anbieter?

Die EU-Kommission trägt sowohl im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 1 (2007) als auch des Marktes 2 (2007) vor, dass bislang korrespondierende Vorleistungen (Zuführungsleistungen zur Verbindungsnetzbetreiber(vor-)auswahl, Resale-Sprachanschlüsse) zunehmend durch den Aufbau eigener Anschlussnetze durch die Wettbewerber substituiert werden könnten. Dies ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse jedoch nicht zu erwarten.

##### 4.1.4.1 Aufbau eigener Anschlussnetze durch Wettbewerber

Vor dem Hintergrund der enormen Investitionen, die notwendig wären, um eine Duplizierung der Anschlussleitungen des TDG-Anschlussnetzes vorzunehmen, ist eine flächendeckende Duplizierung von Anschlussnetzen selbst für große Unternehmen wie Vodafone Germany und Telefonica Deutschland wirtschaftlich weiterhin nicht darstellbar.<sup>76</sup> Die desbezüglichen Feststellungen der BNetzA in ihrer Marktanalyse 2010 sind deshalb weiterhin aktuell.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7

<sup>75</sup> Vgl. <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>.

<sup>76</sup> Vgl. zur Kostenstruktur von Breitbandnetzen und zum Breitbandausbau Jay, S.; Neuman, K.-H.; Plückebaum, T.; Zoz, K. (2011), Jay, S.; Plückebaum, T. (2014) sowie Plückebaum, T. (2012).

<sup>77</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer 2.a).

Der marginale FTTH/B-Ausbau in den letzten Jahren, bei der die Verlegung kompletter Anschlussnetze erforderlich ist, unterstreicht dies eindrucksvoll:

- Die Zahl der FTTH/B-Anschlüsse in Deutschland deckt heute immer noch weniger als 5% der Haushalte ab.<sup>78</sup>
- Vieles spricht dafür, dass sich durch die Entwicklung und den Einsatz von Technologien, die die Bandbreite der Kupferanschlussnetze weiter erhöhen (Vectoring, G-fast), auch der Ausbau investitionsintensiver FTTH/B-Anschlussnetze durch regionale Wettbewerber der TDG mit günstigerer Kostenstruktur verzögert, so dass dies zu einer Stagnation des FTTH/B-Abaus und der Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen beigetragen haben dürfte.
- Selbst die BNetzA räumt eine Stagnation in ihrem jüngstem Jahresbericht ein: „Auf alle restlichen Anschlussarten entfielen insgesamt nur etwa 0,4 Mio. Anschlüsse. Somit ist auch die Verbreitung von Glasfaseranschlüssen (FTTB/FTTH) weiterhin relativ gering.“<sup>79</sup> Ein flächendeckender FTTH/B ist derzeit ohnehin nicht zu erwarten, da insbesondere in ländlichen Gebieten die Investitionen in einen Ausbau enorm sind: „Die Grenze des profitablen Ausbaus liegt daher je nach NGA-Architektur und Szenario zwischen 20 % und 45 % der deutschen Teilnehmer.“<sup>80</sup>

Betrachtet man vor diesem Hintergrund speziell Geschäftskundenangebote, so stellt man fest, dass der Aufbau von flächendeckenden eigenen Anschlussnetzen für diesen Markt noch weitaus unrealistischer ist. Die Nachfrage von Geschäftskunden nach Sprachtelefondiensten erstreckt sich oft auf mehrere Standorte (vgl. Abschnitt 3.4.1). TK-Unternehmen mit dem Fokus auf Geschäftskundenangeboten müssen zur Angebotserstellung im Vergleich zu TK-Unternehmen, die auch das Privatkundensegment bedienen, nur einen Bruchteil von Kundenstandorten erschließen und können damit weitaus weniger Skaleneffekte realisieren. Die Replizierung oder teilweise Replizierung von Anschlussnetzen ist für Unternehmen mit einem alleinigen Fokus auf Geschäftskundenangeboten noch weniger realistisch.

Die Kabelnetzbetreiber haben in den letzten Jahren zwar deutlich Marktanteile gewonnen. Dies ist allerdings unter dem Strich darauf zurückzuführen, dass eher Kunden von alternativen Wettbewerbern, die auf Basis von TDG-Vorleistungsdiensten produzieren, abgeworben wurden, wie der in den letzten Jahren nur leicht zurückgegangene Marktanteil der TDG zeigt:<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Siehe [https://www.etno.eu/datas/publications/economic-reports/ETNO\\_Annual\\_Economic\\_Report\\_2014\\_FINAL\\_21012015.pdf](https://www.etno.eu/datas/publications/economic-reports/ETNO_Annual_Economic_Report_2014_FINAL_21012015.pdf), S. 24.

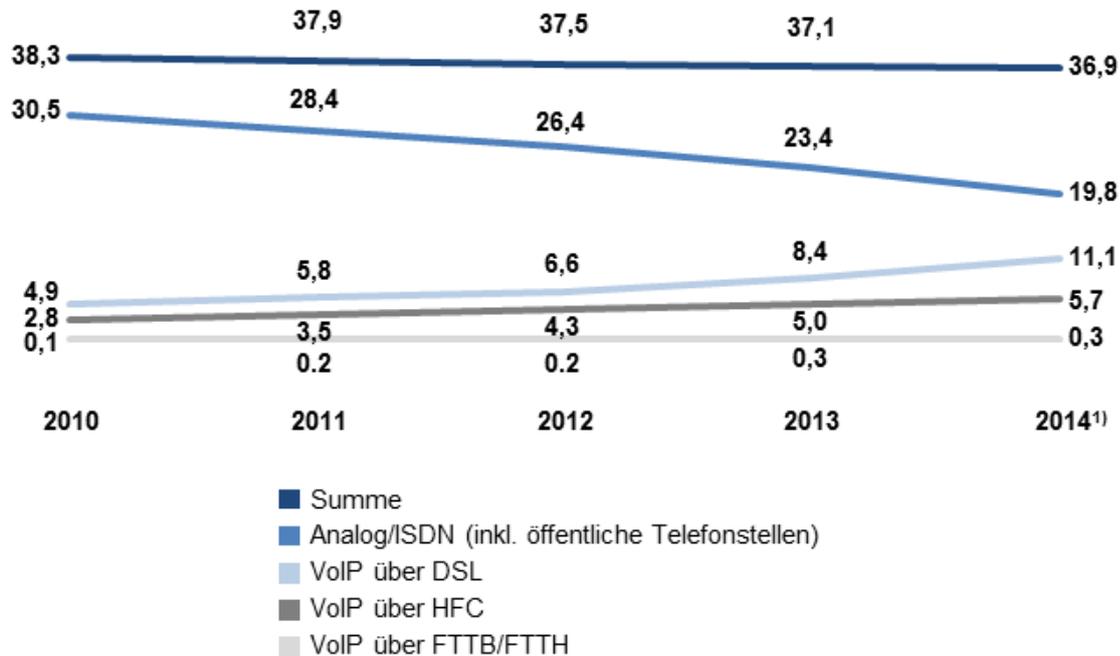
<sup>79</sup> Vgl. BNetzA (2015a), S.73.

<sup>80</sup> Siehe Jay, S. et al. (2011), S. VII..

<sup>81</sup> Vgl. BNetzA (2015a), S.76.

Abbildung 4-1: Entwicklung der Telefonanschlusszahlen alternativer Teilnehmernetzbetreiber

### Gesamtbestand an Telefonanschlüssen und -zugängen in Mio.



1) Prognosewerte

Quelle: BNetzA (2015a), S. 75.

Infolge des relativ statischen Marktes sehen alternative Teilnehmernetzbetreiber eher eine Chance im Rahmen von Konsolidierungen (siehe beispielsweise die Fusionen Vodafone/Kabel Deutschland und United Internet mit Versatel) zur Verbesserung ihrer Margensituation denn über eine signifikante Steigerung der Marktanteile durch eigenes Wachstum. Diese Konsolidierungen erhöhen die Marktzutrittsschranken für neue Wettbewerber und der Trend zu wenigen flächendeckenden Anbietern reduziert die Intensität des Wettbewerbs.

Im Übrigen sind Kabelanschlussnetze bisher nur bedingt eine Alternative, um Sprachtelefondienste für Geschäftskunden bereitzustellen. Insbesondere bieten Kabelnetzbetreiber bis heute keine wettbewerbsfähigen Vorleistungsprodukte an. Kabelnetzbetreiber sind derzeit auch wohl technisch nicht in der Lage, Vorleistungsprodukte, die den komplexen Anforderungen von Geschäftskunden Rechnung tragen, zur Verfügung zu stellen. Kabelnetzbetreiber haben sich bisher infolge ihrer Ausrichtung des Kerngeschäftes auf den TV-Markt auf das konvergierende TK-Geschäft und somit ihre Netze

bislang auf den Privatkundenmarkt fokussiert. Sie intensivieren jedoch ihre Anstrengungen, Geschäftskundendienste mit entsprechender Standortvernetzung anzubieten.

#### 4.1.4.2 Anschlüsse auf der Grundlage von Vorleistungen der TDG

Es ist nicht zu erwarten, dass sich der Wettbewerb durch Konkurrenz alternativer Teilnehmernetzbetreiber, die auf der Basis von TAL- und Bitstrom-Vorleistungen der TDG Anschlüsse anbieten, entscheidend intensiviert. Der Infrastrukturwettbewerb dürfte in den nächsten Jahren durch den Trend zur Einführung von Vectoring bei den höherbreitbandigen Anschlüssen eher zurückgehen. Zum einen ist die Erschließung von KVZ für eine Vielzahl von Wettbewerbern nicht rentabel, zum anderen schränkt Vectoring die Entbündelbarkeit ein.

Hinzu kommt, dass die Nutzung der entbündelten TAL und von Bitstrom mit hohen fixen Erschließungskosten verbunden ist. Es ist daher schwierig, auf der Basis von TAL oder Bitstrom wettbewerbsfähige Geschäftskundendienste anzubieten, es sei denn, es ist möglich, durch einen entsprechend großen Kundenstamm Größenvorteile auszunutzen. Für Wettbewerber mit alleinigem Fokus auf Geschäftskundenangeboten dürfte die Realisation solcher Skaleneffekte nur sehr begrenzt möglich sein. Selbst Unternehmen, die auch im Privatkundensegment Sprachtelefondienste produzieren und hierbei eine große geographische Abdeckung haben, können aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Einzelfall auf Anschluss-Resale-Dienste angewiesen sein. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte ist wahrscheinlich, dass ein Angebot auf Basis der Teilnehmeranschlussleitung oder Bitstrom-Vorleistungsdiensten nicht wirtschaftlich ist, da dort häufig die Privatkundennachfrage nicht ausreicht. Dies wird im besonderen Maße auf zukünftige Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 2-Basis zutreffen, denn diese werden auf einer niedrigeren Aggregationsstufe als Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 3-Basis übergeben. Dem entsprechend werden mehr Übergabepunkte auf Layer 2-Basis notwendig sein.<sup>82</sup>

Bei einer etwaigen Nutzung von Bitstrom als Vorleistungsdienst kommen Qualitätsaspekte hinzu, denn nicht alle Vorleistungsdienste zur Bereitstellung von Anschlussleitungen genügen den hohen Anforderungen der Geschäftskunden an die Qualität der Sprachtelefonie. Die aktuellen Bitstromvorleistungsdienste auf Layer 3-Basis z.B. sind allenfalls für Geschäftskunden ohne besondere Ansprüche an die Qualität geeignet.<sup>83</sup> Sie sind qualitativ nicht ausreichend, um z.B. die besonderen Anforderungen von Geschäftskunden an Sprachtelefondienste abzudecken. So können Sprachdaten gegenüber anderen Daten nicht priorisiert werden, so dass es zu Lastzeiten zu Qualitätseinbußen bis hin zu Gesprächsabbrüchen kommen kann. Dies gilt insbesondere für Geschäftskunden, die Anlagenanschlüsse mit mehreren qualitätsgesicherten Sprachkanälen anfragen. Ein regulierter Layer 2-Bitstromvorleistungsdienst mit höherwertigen quali-

---

<sup>82</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 5.

<sup>83</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 27.

tativen Eigenschaften, insbesondere der Priorisierbarkeit von Sprachverkehrsdaten, auch für mehrere Sprachkanäle, ist derzeit noch nicht erhältlich.

Neben dem Aspekt der fehlenden Wirtschaftlichkeit und Qualität von Bitstrom Vorleistungsdiensten bei Geschäftskundenanschlüssen besteht bei Bitstrom aus unserer Sicht noch für eine geraume Zeit das Problem der fehlenden Flächendeckung. Anschlüsse ohne Bitstromabdeckung können weder über die TDG noch über alternative Anbieter mittels Vorleistungsdiensten der TDG mit breitbandigen Anschlüssen versorgt werden (z.B. infolge zu hoher Kabellängen<sup>84</sup>). Zudem gibt es Fälle, in denen die alternativen Wettbewerber keinen breitbandfähigen Vorleistungsdienst zur Verfügung gestellt bekommen können, obwohl TDG breitbandige Anschlüsse anderen Kunden in der Umgebung zur Verfügung stellt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kupferkabel Restriktionen hinsichtlich der maximalen Anzahl von breitbandigen Anschlüssen haben, die auf störenden Interferenzen beruhen. Unternehmen, die Vorleistungsprodukte der TDG nachfragen, berichten von Auftragsablehnungen in der Größenordnung von mindestens 10% bis zu 20% bezogen auf das gesamte Auftragsvolumen. Insofern wäre es mittels des Bitstrom-Vorleistungsdienstes, selbst wenn ein höherwertiger Layer 2-Bitstrom-Vorleistungsdienst verfügbar wäre, nicht möglich, alle potentiellen Geschäftskunden zu adressieren.

#### 4.1.5 Wettbewerbsdruck durch Dienstebündel?

Die EU-Kommission argumentiert im Rahmen ihrer Analyse des Marktes 1, dass Dienstebündel, hierunter versteht sie Double, Triple und Quadruple Play-Dienste, für eine Intensivierung des Wettbewerbs im Markt für Festnetzanschlüsse sorgen würden. Dies sind jedoch typischerweise Bündel für Privatpersonen. Im Gegensatz zum Privatkundensegment werden im Geschäftskundensegment aber Dienstebündel nachgefragt, die sich nicht nur auf Festnetzanschluss-, Mobilfunkanschluss- und Internetanschlusssdienste beschränken. Geschäftskunden kaufen zudem (häufig standortübergreifend) hoch qualitative Datenfestverbindungen, VPN-Leistungen etc. ein (vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2). Dies erhöht die Anforderungen bei der Bereitstellung der Dienste signifikant. Für das Geschäftskundensegment sind daher spezielle Vorleistungsangebote erforderlich.

#### 4.1.6 Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?

Gegen die Angebotsmacht der TDG könnte im Prinzip eine entgegengerichtete Nachfragemacht im Markt bestehen, welche die Marktmacht auf der Angebotsseite mindert bzw. neutralisiert. Eine solche wirksame, entgegengerichtete Nachfragemacht ist allerdings in Deutschland bisher und auch für die absehbare Zukunft nicht auszumachen. Die TDG besitzt keinerlei Anreiz, Vorleistungsprodukte zu wettbewerbsbefähigenden Preisen anzubieten. Sie kann vielmehr ohne Einschränkung die kompletten Anschluss- sowie Verbindungsleistungen selbst veräußern. Der Konkurrenzdruck von Mobilfunkan-

---

<sup>84</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 27.

schließen, OTT-Anbietern und alternativen Anschlussnetzen ist, wie oben ausgeführt, nicht ausreichend. Dies gilt insbesondere im Geschäftskundensegment. Zudem sind die Leistungsbeziehungen im Markt der Verbindungsnetzbetreiber(vor-)wahl weiterhin einseitig. Die TDG ist in der Regel ausschließlich Leistungsgeber und kann deswegen vom Einkäufer nicht dadurch sanktioniert werden, dass dieser eigene Leistungen an die TDG einstellt oder verschlechtert.

#### 4.1.7 Besonderheit der transnationalen Anbieter für Geschäftskunden erhöht Markteintrittshürden weiter

Hinzu tritt die von der EU-Kommission erkannte Problematik transnationaler Anbieter für Geschäftskunden. Für solche Anbieter ist eine Substitution von Vorleistungen des Incumbents durch eigene Anschlussnetze noch weniger möglich, da oft nur sehr wenige Anschlüsse in einem nationalen Markt für das transnationale Dienstebündel bereitzustellen und somit wenig kostensenkende Skaleneffekte erzielbar sind.

#### 4.1.8 Zwischenfazit

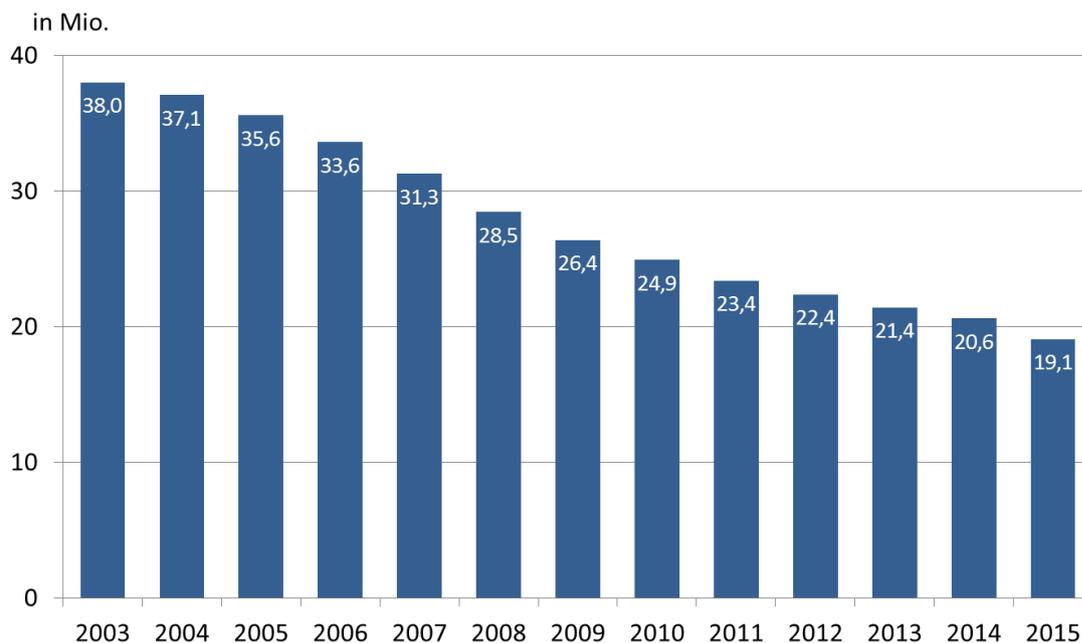
Auf der Basis der Analyse in diesem Abschnitt lassen sich aus unserer Sicht folgende Kernaussagen festhalten:

- Mit einer Intensivierung des Wettbewerbes auf Markt 2 aufgrund von Anschlussangeboten auf der Grundlage eigener Infrastruktur von Wettbewerbern ist nicht zu rechnen.
- Eine signifikante Intensivierung des Wettbewerbs auf Markt 2 durch TAL- und/oder Bitstrom-basierte Angebote ist ebenfalls nicht zu erwarten.
- Die Entwicklung der Sprachtelefonanschlusszahlen der TDG bestätigt, dass der Wettbewerbsdruck durch Anschlussangebote von Wettbewerbern begrenzt ist. In der Tat, der Rückgang der Anzahl Festnetzanschlüsse der TDG hat sich den letzten Jahren signifikant verlangsamt.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/150696/umfrage/festnetzanschluesse-der-deutschen-telekom-seit-2003/>

Abbildung 4-2: Entwicklung Festnetzanschlüsse der DTAG 2003 bis 2015



Quelle: Bundesnetzagentur (2012) und (2015a).

## 4.2 Zuführungsleistungen für Auskunft- und Mehrwertdienste im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014

- AMWD sind nur sehr begrenzt durch OTT-Dienste substituierbar.
- Eine Substitution von Zuführungsleistungen durch AMWD-Angebote aus dem Mobilfunknetz ist nur beschränkt gegeben. Ausschlaggebend sind dabei die signifikant höheren Kosten von AMWD auf Mobilfunknetzen.
- Ebenso wenig ist eine Substitution durch OTT-basierte Sprachtelefondienste in ausreichendem Maß gegeben, da OTT-Dienste den Qualitätsansprüchen von Geschäftskunden nicht genügen. Darüber hinaus werden OTT-Dienste im Hinblick auf Datenschutz und Sicherheitsstandards kritisiert.
- Eine Substitution von Zuführung zu AMWD aus allen Teilnehmernetzen durch den Aufbau eigener Anschlussnetze und IN-Plattformen ist aus Effizienzgründen nicht zu erwarten.

Die EU-Kommission ist im Rahmen ihrer Märkteempfehlung 2014 und in den explanatory notes nicht gesondert auf AMWD-Verbindungen eingegangen., Dabei weisen Auskunfts- und Mehrwertdienste Besonderheiten auf, die die Zuführungsleistungen der TDG für alternative Netzbetreiber unerlässlich machen, wenn sie in der Lage sein sollen, Geschäftskunden AMWD anzubieten. Zum einen geht es darum sicherzustellen, dass Endkunden aus allen Teilnehmernetzen den AMWD erreichen können. Zum anderen geht es darum, dass alternative Netzbetreiber in der Lage sind, Geschäftskunden AMWD anzubieten.

#### 4.2.1 Ausreichende Substitution von AMWD durch OTT-Dienste auf Endkundenebene?

Aus Sicht des Endkunden ist zu hinterfragen, inwieweit OTT-Services ein Substitut für AMWD sein können. Mit Blick auf Geschäftskunden ist also zu fragen:

- Inwieweit können Geschäftskunden Internetangebote einsetzen statt AMWD, die über eine Service-Rufnummer erreichbar sind?
- Inwieweit kann damit ausreichend Wettbewerbsdruck entfaltet werden.

Es ist unbestritten, dass durch eine sich wandelnde Kommunikationskultur Anrufer AMWD-Dienste durch OTT-Services, wie Smartphone-Apps ersetzen können. Dies ist aber in der Realität quantitativ noch nicht so bedeutend. Wie eine Studie von Prof. Böcker zeigt<sup>86</sup>, werden weiterhin AMWD-Dienste infolge ihrer Vorteile in Anspruch genommen. Für AMWD-Dienste besteht also ein eigener Markt, der nur eingeschränkt dem wettbewerblichen Angebot von OTT-Services ausgesetzt ist. AMWD und OTT-Services stellen daher komplementäre Dienste dar.

Aus Sicht der alternativen Anbieter, die Geschäftskunden AMWD anbieten, wäre es möglich, auf OTT-Services auszuweichen. Sie wären allerdings darauf angewiesen, dass der Geschäftskunde bereit ist, OTT-Dienste statt AMWD zu nutzen, und dass Endkunden in der Lage sind (über Internet oder mobile Datenübertragung) auf OTT-Dienste zuzugreifen. Wie die Studie von Prof. Böcker zeigt, ist dies allerdings nur für den Teil der Dienste möglich, der nicht über Sprachverbindungen abgewickelt werden kann.

Hinsichtlich einer Substitution von AMWD-Diensten durch sprachbasierte OTT-Dienste ist zudem festzuhalten, dass die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen höher ist als von OTT- Sprachverbindungen. Insbesondere im Geschäftskundenbereich ist die Substituierbarkeit daher sehr begrenzt.

---

86 Böcker, J. (2013)

#### 4.2.2 Substitution von Zuführungsleistungen zu AMWD durch andere Dienste?

Es stellt sich die Frage, inwieweit alternative Zuführungsmöglichkeiten derzeit regulierte Zuführungsdienste zu AMWD überflüssig machen können. Eine Substitution durch Anrufe aus dem Mobilfunknetz ist nur beschränkt gegeben. Insbesondere verhindern bei Anrufen zu AMWD aus Mobilfunknetzen die wesentlich höheren Kosten eine Substitution. Die Kostendifferenz ist hierbei oft noch höher als bei Sprachtelefondiensten. Nicht umsonst sieht das TKG §66 a eine differenzierte Preisangabepflicht vor, sofern bei Anrufen aus Mobilfunknetzen abweichende Preise gelten.

Ebenso wenig ist eine Substitution durch OTT-basierte Sprachtelefondienste in ausreichendem Maß gegeben. Nicht nur die Anbieter aus dem Geschäftskundenbereich erwarten, dass die Verbindung zu ihren Servicernummern von einwandfreier Qualität sind. Ebenso erwarten dies die anrufenden Teilnehmer. Dies umso mehr, da sie je nach Servicernummer ein im Vergleich zu herkömmlichen Sprachtelefondiensten höheres Entgelt für Verbindungen zu entrichten haben.

Eine Substitution durch den Aufbau eigener Anschlussnetze ist aus Effizienzgründen nicht zu erwarten. Die kostenintensive Replizierung von Anschlussnetzen durch den AMWD-Anbieter ist noch weniger gegeben als im Markt für Sprachtelefondienste durch Teilnehmernetzbetreiber (vergleiche Abschnitt 4.1.4).

#### 4.2.3 Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?

Eine entgegen gerichtete Nachfragemacht kann die Angebotsmacht der TDG nicht ausgleichen. Mehrwertdiensteanbieter sind zahlreich und einer starken Konkurrenz ausgesetzt. TDG bietet selbst auch Mehrwertdienste im eigenen Netz an und hat keinen Anreiz, auf freiwilliger Basis Zuführungsleistungen zu AMWD (zu wettbewerblichen Konditionen) anzubieten.

Hinzu kommt, dass die Kräfteverhältnisse auf dem Markt für Zuführungen zu AMWD primär von der Größe der am Markt agierenden TNB abhängt. Je größer ein TNB hierbei ist, desto größer ist seine Angebotsmacht gegenüber den AMWD-Anbietern. Die TDG ist weiterhin der bei weitem größte TNB in Deutschland und es ist nicht damit zu rechnen, dass sie oder andere „große“ TNB freiwillig den Anbietern von AMWD ein Zuführungsangebot zu wettbewerbsfähigen Konditionen machen, das letzteren einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen würde.

#### 4.2.4 IN-geroutete Verbindungen zu AMWD

Hinzu kommt, dass für die Vermarktungsfähigkeit von AMWD die Erreichbarkeit der AMWD von Sprachtelefonanschlüssen alternativer TNB ebenso wichtig ist wie aus dem Teilnehmernetz der TDG. Zwar hatte die BNetzA in ihrer Marktanalyse 2010 festgestellt, dass hinsichtlich der Zuführung zu AMWD plus Transit (plus Wandlung) keine anhalten-

den Marktzutrittschürden zu prognostizieren seien.<sup>87</sup> Diese Feststellung hat die BNetzA jedoch nicht für solche Zuführungsdienste getroffen, zu deren Zielrouting eine Abfrage des IN notwendig ist.<sup>88</sup> Nicht überwindbare Marktzutrittsschranken seien darauf zurück zu führen, dass die Duplizierung eines IN, das auch Verkehre in die Netze alternativer VNB/SP aussortieren kann, nicht leistbar wäre. Zudem wären den Wettbewerbern nicht alle Routingdaten zu AMWD verfügbar.

Die seinerzeitige Feststellung der BNetzA erscheint uns auch für den aktuellen Prognosezeitraum der Marktanalyse weiterhin zutreffend. Die Anzahl der am Markt agierenden TNB ist seit der letzten Analyse des Marktes Nr. 2 (2007) weiter gestiegen.<sup>89</sup> Die Bestreitbarkeit des Marktes für IN-Plattformen durch alternative Netzbetreiber wird dadurch umso mehr eingeschränkt, dass sie mit erheblichen zusätzlichen Fixkosten verbunden ist, da die alternativen VNB/SP dann zusätzliche Zusammenschaltungen und Abrechnungsprozesse mit alternativen TNB einrichten müssten. Würde die Vorabregulierung der TDG wegfallen, wären aus diesem Grund die alternativen VNB/SP auch dann nicht wettbewerbsfähig, wenn sie in der Lage wären, eine IN-Plattform zu duplizieren. Aufgrund der hohen Anzahl von TNB in Deutschland sind Markteintrittsschranken aufgrund der Zusammenschaltungskosten sehr hoch. Im Übrigen sind uns bisher aus dem Markt keine Bestrebungen zum Aufbau alternativer IN-Plattformen bekannt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die TDG in der Folge ihrer regulatorischen Verpflichtung zur Zusammenschaltung zur Realisierung von Terminierungsleistungen in ihr Teilnehmernetz ohnehin mit jedem alternativen TNB zusammengeschaltet ist. Somit sind die Zusatzkosten, die ihr durch Transitleistungen inklusive IN-Abfrage im Zusammenhang mit AMWD entstehen, verhältnismäßig gering.

### **4.3 Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb auf der Endkundenebene**

- Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt ein unverzichtbares Element, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf Endkundenebene sicherzustellen.
- Die Regulierung von Zuführungsdiensten aus allen Teilnehmernetzen ist weiterhin Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten inklusive Auskunfts- und Mehrwertdiensten.
- Die Wettbewerbsprobleme auf Endkundenmärkten im Bereich der Geschäftskundenangebote können nicht mit (ex-post) wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen gelöst werden.

<sup>87</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...b).

<sup>88</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...7).

<sup>89</sup> Ende 2014 waren es 200 gegenüber 150 alternativen TNB in 2011, vgl. BNetzA (2015a), S.77 und BNetzA (2012), S.72.

#### 4.3.1 Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für Geschäftskundenangebote

Ein Wegfall der ex-ante regulierten Zuführungsleistungen hätte in Deutschland erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten:

- Der Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl ist eine notwendige Voraussetzung, um bei der TDG verbleibenden Teilnehmern preislich attraktive Angebote für Sprachverbindungen machen zu können. Dies gilt insbesondere für Verbindungen, die nicht in Flatrates enthalten sind (Auslandsverbindungen, Mobilfunkverbindungen). Ein Wegfall der Vorabregulierung der Zuführungsleistungen zur Verbindungsnetzbetreiber(vor-)auswahl des Marktes 2 (2007) hätte daher unmittelbare Folgen für den Wettbewerb bei Sprachverbindungen im Geschäftskundensegment. Auch die BNetzA weist in ihrem Tätigkeitsbericht 2014/2015 vom Dezember 2015 auf die wichtige Bedeutung der Betreibervorauswahl für den Wettbewerb in ausgewählten Kundensegmenten hin.<sup>90</sup>
- Geschäftskundenangebote, die geographische und/oder Dienstebündel umfassen oder die in ländlichen Gebieten erbracht werden müssen, sind für Wettbewerber nicht darstellbar, wenn sie nicht auf die derzeit verfügbaren regulierten Vorleistungen sowie im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung angebotenen Vorleistungen wie Anschluss-Resale zurückgreifen können.
- Dadurch, dass die Bündelleistungen nicht mehr bereitgestellt werden können, würde ein erheblicher Teil des Marktpotenzials für Anbieter von Geschäftskundendiensten wegbrechen. Dies würde sich negativ auf den Wettbewerb auf Endkundenebene auswirken.

Die TDG ist derzeit weiterhin mit Abstand der größte Teilnehmernetzbetreiber. Seit der letzten Marktanalyse im Jahr 2010 hat sich die Zahl der Sprachtelefonanschlusskunden der TDG nicht signifikant verändert. Im Jahr 2014 betrug der Marktanteil der TDG immer noch 56%. Seit dem Jahr 2010 ist dieser nur um ca. 9 Prozentpunkte auf 47% zurückgegangen. Der Marktanteil der DTAG liegt mit über 60% bei Geschäftskundenangeboten (Festnetzdienste) noch höher.<sup>91</sup> Auch bei den abgehenden Gesprächsminuten hält die TDG im Festnetz im Jahr 2014 immer noch einen Marktanteil von mehr als 50%.<sup>92</sup>

Aus unserer Sicht ist ein weiterer signifikanter Rückgang im Markt für Sprachtelefondienste im Festnetz, der auf die seitens der EU-Kommission vorgetragene zunehmende Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber, Mobilfunkdienste oder OTT -Dienste zurückführbar wäre, in Deutschland im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

---

<sup>90</sup> Vgl. BNetzA (2015c), S. 46.

<sup>91</sup> Vgl. ama (2015).

<sup>92</sup> Vgl. BNetzA (2015a).

Andere Regulierungsbehörden sind zum Ergebnis gekommen<sup>93</sup>, dass im Geschäftskundenbereich die Incumbents höhere Marktanteile haben als man erwarten würde. Die Marktsituation in Deutschland zeigt ebenfalls, dass der Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten schwächer ist als bei Privatkunden. Unabhängig von der Unternehmensgröße und –branche liegen die Marktanteile der DTAG bei Festnetzangeboten durchweg deutlich über 50%. In der Konsequenz wäre es für den Wettbewerb umso gravierender, wenn Vorleistungen, die notwendig sind, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten zu sichern, in der zukünftigen Regulierung wegfallen.

Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme auf Markt 2 (2007) durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gelöst werden können. Zum einen würde ein Wegfall der ex-ante Regulierung dazu führen, dass das Geschäftsmodell der VNB unmittelbar nicht mehr realisierbar wäre. Zum anderen würden wettbewerbsrechtliche Maßnahmen erst mit Zeitverzögerung ergriffen werden, so dass zweifelhaft ist, ob damit der Wettbewerb wieder hergestellt werden kann.

Die Fortsetzung der ex-ante Regulierung von Markt 2 (2007) bleibt vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Besonderheiten im Geschäftskundensegment weiterhin Voraussetzung für die Sicherung des Wettbewerbs auf Endkundenmärkten.

#### 4.3.2 Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für AMWD

Die TDG erzielte 2015 einen Umsatzanteil von 50,3% (Schätzung) im AMWD Markt in Deutschland.<sup>94</sup> Eine Änderung der derzeitigen Marktstellung der TDG ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

Es ist weder absehbar, dass Nachfrager Zuführungsleistungen der TDG substituieren können, noch ist es absehbar, dass OTT-Anbieter AMWD-Anbieter vollständig ersetzen können. Sofern die Vorabregulierung der Zuführungsleistungen zu AMWD-Diensten des Marktes 2 (2007) aus allen Teilnehmernetzen nicht aufrecht erhalten wird, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen auf den Wettbewerb auf Endkundenebene. Alleine die TDG könnte dann AMWD-Plattformen an Geschäftskunden anbieten, die von allen Teilnehmernetzbetreibernetzen erreicht werden können.

Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme auf Markt 2 (2007) im Hinblick auf AMWD durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gelöst werden können.

---

<sup>93</sup> Vgl. ERG (2009) und CMT (2011).

<sup>94</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 32.

#### 4.4 Fazit

Die Marktsituation auf Markt 2 (2007) liefert Hinweise dafür, dass der Drei-Kriterien-Test aufgrund von nationalen Besonderheiten in Deutschland weiterhin erfüllt ist. Da

- ohne eine Regulierung von Markt 2 hohe Marktzutrittsschranken zu beobachten sind,
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu erwarten ist und
- die Wettbewerbsprobleme nicht mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen behoben werden können. Ein Wegfall der regulierten Zuführung aus öffentlichen Festnetzen sowohl zu Betreiber(vor)auswahl als auch zu AMWD würde alternativen Wettbewerbern die Grundlage entziehen, wettbewerbsfähige Geschäfts-kundenangebote bereitzustellen. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen würden erst mit Zeitverzögerung greifen und damit die Wettbewerbsprobleme auf dem Markt nicht effektiv lösen.

Somit ist eine Fortführung der bisherigen ex-ante Regulierung gerechtfertigt. Dabei sind die Vorleistungen auf der Grundlage der ex-ante Regulierung von Markt 2 (2007) nur ein Teil eines Gesamtpaketes an Vorleistungen, die alternative Wettbewerber benötigen, um im Geschäftskundenbereich wettbewerbsfähig zu bleiben.

## 5 Schlussfolgerungen für Endkundenmärkte unter besonderer Berücksichtigung von Geschäftskundendiensten

**Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt ein unverzichtbares Element, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf Endkundenebene sicherzustellen.**

Ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zum Verbindungsaufbau aus dem Festnetz hätte signifikante Auswirkungen auf Endkundenmärkte:

- Der Wettbewerb auf dem Markt für Sprachtelefonverbindungen würde geschwächt. Die BNetzA führt im Tätigkeitsbericht 2014/2015, der Ende 2015 veröffentlicht wurde, aus, dass der Betreiber(vor)auswahl in ausgewählten Kundensegmenten eine wichtige Bedeutung zukommt.<sup>95</sup> Bei Geschäftskundenangeboten verhindern geringe Skaleneffekte beim Aufbau eigener Anschlussinfrastruktur (auf Basis der Nutzung von Vorleistungsdiensten wie TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen) die Substitution von Diensten der Betreiber(vor)auswahl. Eine Substituierbarkeit durch Mobilfunk- oder OTT-Dienste ist infolge fehlender qualitativer, technischer und ökonomischer Voraussetzungen ebenso wenig gegeben.
- Neue Markteintrittsbarrieren bei der Zuführung aus dem Festnetz würden entstehen.
- In diesem Zusammenhang kommt Dienstebündeln eine besondere Bedeutung zu. Geschäftskunden fragen Sprachtelefondienste standortübergreifend im Dienstebündel (z.B. gemeinsam mit Anschlüssen und weiteren TK-Leistungen) nach. Der Ausschluss einzelner Dienste, wie Sprachtelefonverbindungen, führt in der Folge zum Ausschluss aus dem Markt für standortübergreifende Dienstebündel.
- Geschäftskunden fragen nicht nur Sprachtelefonverbindungen, sondern auch Sprachtelefonanschlüsse flächendeckend aus einer Hand nach. Ohne eine Verpflichtung zum Verbindungsaufbau aus Festnetzen fehlt alternativen Geschäftskundenanbietern ein wichtiges Vorleistungsprodukt, um flächendeckend Sprachtelefonanschlüsse und -verbindungen anzubieten. Ebenso wichtig für ein solches Angebot sind Resale-Sprachtelefonanschlüsse auf der Grundlage der derzeitigen Selbstverpflichtung der TDG. Nicht zuletzt wird hierdurch auch dem besonderen Anliegen der EU Kommission Rechnung getragen, transnationale Angebote für Geschäftskunden sicherzustellen.

Insofern spricht einiges dafür, dass im Hinblick auf die Marktverhältnisse im Markt 1 Gründe für eine Regulierung des Marktes 2 (2007) vorliegen. Die TDG dürfte für die hier in Rede stehenden Vorleistungsprodukte des Marktes 2 (2007) weiterhin signifikante Marktmacht haben.

---

<sup>95</sup> Vgl. BNetzA (2015c), S. 46.

## **Die Regulierung von Zuführungsdiensten ist weiterhin Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb in den Auskunfts- und Mehrwertdienstemärkten.**

Ein Wegfall der Zuführung zu AMWD hätte signifikante Auswirkungen auf den Wettbewerb beim Angebot von AMWD für Geschäftskunden:

- Die Wettbewerbsfähigkeit von alternativen AMWD-Anbietern, hängt maßgeblich davon ab, dass die Dienste aus allen Teilnehmernetzen (Fest- und Mobilfunknetze) erreichbar sind. Insofern sind Netzzusammenschaltungen direkt oder indirekt (Transitleistungen) mit allen Teilnehmernetzbetreibern notwendig.
- Mit dem Wegfall der heutigen Regulierung wäre ein Aufbau von Marktmacht im Markt für Zuführungsleistungen sowie für Zuführungsleistungen inklusive IN-Abfrage und damit folgend im entsprechenden Endkundenmarkt für AMWD zu erwarten. Eine Substituierbarkeit von sprachbasierten AMWD durch OTT-Sprachdienste oder Apps ist in der neuen Regulierungsperiode nicht gegeben. Der Aufbau weiterer IN-Plattformen ist weiterhin nicht ökonomisch und somit wettbewerbsbefähigend möglich.

Daher ist es notwendig, dass diese Zuführungsleistungen sowie Transitleistungen im Fall von IN-Plattformabfragen wie bisher seitens der BNetzA reguliert werden, damit Wettbewerber geschäftskundenfähige Bündel anbieten können und alternative AMWD-Anbieter weiterhin gegenüber der TDG wettbewerbsfähig sein können.

## Abkürzungsverzeichnis

ama	ama Adress- und Zeitschriftenverlag GmbH
AMWD	Auskunfts- und Mehrwertdienste
BK	Beschlusskammer der Bundesnetzagentur
BNetzA	Bundesnetzagentur
Cbc	Carrier Selection oder fallweise Verbindungsnetzbetreiberauswahl (call-by-call)
CS	Carrier Selection oder fallweise Verbindungsnetzbetreiberauswahl
CPS	Carrier Pre-Selection oder Verbindungsnetzbetreibervorauswahl
DVTM	Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.
ECTA	European Competitive Telecommunications Association
FTTB	Fibre to the building
FTTH	Fibre to the home
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IN	Intelligentes Netz
IP	Internetprotokoll, Paketvermittlung
IT	Informationstechnologie
KVz	Kabelverzweiger
NGA	Next Generation Access (glasfaserbasierte Anschlussnetze)
NGN	Next Generation Networks (glasfaserbasierte Konzentrations- und Vermittlungsnetzenetze)
OTT-Services	Over the top- Services
PSTN	Public Switched Telephone Network (leitungsvermittelte Telefonie)
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TDG	Telekom Deutschland GmbH
TNB	Teilnehmernetzbetreiber
TK	Telekommunikation
TKG	Deutsches Telekommunikationsgesetz
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
VNB	Verbindungsnetzbetreiber
VNB/SP	Verbindungsnetzbetreiber mit Service-Plattform

## Literaturverzeichnis

- ama (2015): ITK Marktmonitor, Anbieter Festnetz/Mobil, Gesamt/Größenklassen/Branchen.
- BEREC (2011): BEREC report on relevant market definition for business services, BoR (10) 46 Rev1.
- BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to *ex ante* regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71.
- BMWi (2014): Monitoring-Report Digitale Wirtschaft 2014, Innovationstreiber IKT.
- Böcker, J. (2013): Ergebnisse der Befragung zur Studie „Mensch-zu-Mensch Kommunikation“, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Sankt Augustin 2013.
- Böcker, J. (2015): Zielsegment Geschäftskunden – Wachstumschance für den TK-Markt?, Sankt-Augustin.
- Bundesnetzagentur (2010): Beschluss der BNetzA, BK 2c-09/002-R.
- Bundesnetzagentur (2012): Jahresbericht 2011.
- Bundesnetzagentur (2012a): Beschluss der BNetzA, BK 1-10/002, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG.
- Bundesnetzagentur (2012b): Beschluss der BNetzA, BK 3d-12/009, Regulierungsverfügung gegenüber TDG korrespondierend zu den Festlegungen der BNetzA zu den Märkten 1, 2 und 3.
- Bundesnetzagentur (2013a): Beschluss der BNetzA, BK 1-11/006, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 17. Dezember 2007).
- Bundesnetzagentur (2014a): Auskunftersuchen Zusammenschaltung, Fragebogen Festnetz.
- Bundesnetzagentur (2014b): Beschluss der BNetzA, Bk 2c-13/005-R.
- Bundesnetzagentur (2014c): Konsultationsentwurf der BNetzA zu einem Bitstrom-Standardangebot, BK 3h-14/114
- Bundesnetzagentur (2015a): Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland.
- BNetzA (2015b): Auskunftersuchen Zusammenschaltung, Fragebogen Festnetz, [http://auskunftersuchen.bundesnetzagentur.de/index.php?lr=gbg\\_list&group=659](http://auskunftersuchen.bundesnetzagentur.de/index.php?lr=gbg_list&group=659)
- BNetzA (2015c): Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2014/2015.
- Deutsche Bundesbank (2014): Bestand an Zweigstellen am 31. Dezember 2014.
- Dialog Consult/VATM (2015): 17. TK-Marktanalyse für VATM, Deutschland 2015.

- Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009): Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunfts- und Mehrwertdiensten in Deutschland; Studie im Auftrag des VATM.
- Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef.
- European Regulators Group (2009): ERG Report on the regulation of access products necessary to deliver business connectivity services December ERG (09) 51.
- EU-Kommission (2014a): Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 9.10.2014, C(2014) 7174 final
- EU-Kommission (2014b): Commission Staff Working Document, Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 9.10.2014 SWD(2014) 298.
- Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012): Business communications, economic growth and the competitive challenge; WIK-Consult-Studie für European Competitive Telecommunications Association (ECTA) and International Telecommunications User Group (INTUG).
- Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins; S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven.
- Initiative Gesundheit und Arbeit (2014):iga.Report 27, 2014
- Jay, S.; Neumann, K.-H.; Plückebaum, T.; Zoz, K.(2011): WIK Diskussionsbeitrag, Nr. 359, Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, Oktober 2011.
- Jay, S.; Plückebaum, T. (2014): Kostensenkungspotential für Glasfaseranschlussnetze durch Mitverlegung mit Stromnetzen, Bad Honnef.
- Neumann, K.-H.; Elixmann, D.; Plückebaum, T. (2013): Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturasierten Dienstewettbewerbs.
- Plückebaum, T. (2012): VDSL Vectoring, Bonding und Phantoming: Technisches Konzept, marktliche und regulatorische Implikationen, Bad Honnef.
- Statistisches Bundesamt (2014): Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen, Wiesbaden.
- TKG 2014: Telekommunikationsgesetz der BRD in der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Fassung.
- VATM (2014): Positionspapier Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen.

WIK (2011): Einführung kostenfreier Warteschleifen bei Telekommunikationsdiensten, Studie im Auftrag des DVTM, 14.10.2011.

## Impressum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
eMail: info(at)wik-consult.com  
www.wik-consult.com

### Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor Dr. Iris Henseler-Unger

Direktor  
Abteilungsleiter  
Post, Logistik und Verkehr Alex Kalevi Dieke

Prokurist  
Abteilungsleiter  
Kostenmodelle und Internetökonomie Dr. Thomas Plückebaum

Direktor  
Abteilungsleiter  
Regulierung und Wettbewerb Dr. Ulrich Stumpf

Prokurist  
Leiter Verwaltung Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795

# Positionspapier

## Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen



Connecting and Protecting  
the Networked World



Mai 2014

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

## Inhaltsverzeichnis

### Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen

### Konsequenzen der Streichung der Märkte 1 und 2 aus der EU-Märkteempfehlung für Geschäftskunden

1. Kurzzusammenfassung .....	2
2. Einleitung .....	3
3. Die Bedeutung der Märkteempfehlung für den Endkundenmarkt als unabdingbares Element für Geschäftskundenangebote (insb. Märkte 1 und 2) .....	4
□ Beispiel für die Versorgung eines Geschäftskunden: Bank-Filialnetz .....	6
4. Wirtschaftliche Bedeutung des Geschäftskundenmarktes .....	7
5. Marktanteile im Geschäftskundensegment .....	7
6. Die Besonderheiten des Geschäftskundenmarktes .....	9
□ Umfassende Konnektivität mehrerer Standorte .....	9
□ Uneingeschränkte Produktverfügbar- und erreichbarkeit .....	11
□ Technologieverfügbarkeit: Klassische Zugangsvarianten weiterhin erforderlich (ISDN) ...	12
7. Anforderungen an den Regulierungsrahmen .....	13
8. Wirtschaftliche und rechtliche Konsequenzen der EU- Regulierungsvorschläge .....	14
9. Fazit .....	16

# Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen

## Konsequenzen der Streichung der Märkte 1 und 2 aus der EU-Märkteempfehlung für Geschäftskundenanbieter

### 1. Kurzzusammenfassung

- Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten ist erheblich: Der Umsatz, der mit Telekommunikationsleistungen für Geschäftskunden mit Filialanbindung innerhalb der EU erzielt wird, summiert sich auf über 90 Mrd. Euro. Bei diesen Kunden handelt es sich häufig um große multinationale Konzerne, die zwar nur 2% aller Unternehmen in der EU ausmachen, aber für 43% der Beschäftigten und 51% der Wertschöpfung verantwortlich sind.
- Die Telekom Deutschland hält im Geschäftskundensegment immer noch erhebliche Marktanteile von teilweise deutlich über 60%. Selbsttragender Wettbewerb ist keinesfalls zu verzeichnen und regulatorische Eingriffe sind zur Gewährleistung von Anbietervielfalt unbedingt erforderlich. Politik und Regulierung müssen sich stärker auf die Erfordernisse von Telekommunikationsdiensten für Geschäftskunden ausrichten.
- Geschäftskundenangebote unterscheiden sich signifikant von Privatkundenangeboten und bedürfen daher spezieller Vorleistungsangebote durch die marktbeherrschenden Unternehmen. Die Befriedigung des Bedarfs von Geschäftskunden ist oft nur durch ein produktübergreifendes und flächendeckendes Bündel maßgeschneiderter Lösungen darstellbar. Ausschließlich Anbieter, welche Geschäftskunden den gesamten Anforderungskatalog zur Verfügung stellen können, werden bei Angeboten und Ausschreibungen berücksichtigt. Dies bedingt die umfassende Erreichbarkeit von Rufnummern und die Anbindung von Standorten und Filialen in entlegenen Regionen und Gebieten, die auch heute noch nicht mit Breitband erschlossen sind.
- Die Streichung der Märkte 1 und 2 aus der EU-Märkteempfehlung wird kaum unter diesem Aspekt betrachtet. Die aktuellen Vorschläge aus Brüssel gefährden die Wettbewerbsfähigkeit alternativer Geschäftskundenanbieter und haben negative Konsequenzen für die Gesamtwirtschaft.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

## 2. Einleitung

Das Angebot von attraktiven Telekommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden ist ein elementarer Bestandteil der deutschen Wirtschaftskraft. Sie erlauben eine effizientere Kommunikation, vereinfachen Arbeitsabläufe in sämtlichen Wirtschaftsbereichen und dienen als Plattform für völlig neue Märkte und Vertriebskanäle. Mit der zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft wird die Bedeutung der auf die Angebote für Geschäftskunden spezialisierten Telekommunikationsanbieter weiter steigen. Ein funktionierender Zugang zu Telefonie, Internet und den für Unternehmen wichtigen Diensten ist zunehmend ein wichtiger Standortfaktor. Um diesen Prozess nicht zu gefährden, sind die nachfolgend skizzierten Voraussetzungen für einen funktionierenden Geschäftskundenmarkt zu sichern und weiter auszubauen. Die Darstellung fokussiert sich auf die beabsichtigte Streichung der Märkte 1 und 2 aus der EU-Märkteempfehlung. Werden sie gefährdet, hat dies nicht nur fatale Auswirkungen für die Anbieter von Geschäftskundenangeboten, sondern für die gesamte Wirtschaft.

Die EU-Kommission ist darum bemüht auch für den Telekommunikationssektor einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Dieses Ansinnen wird auch vom Verband unterstützt. Die Vorteile eines gemeinsamen Marktes sind offenkundig und nicht in Abrede zu stellen. Die zur Erreichung dieser Ziele in Brüssel angestoßenen Initiativen bereiten jedoch Anlass zu größter Sorge. Denn bei der EU-Kommission hat ein Paradigmenwechsel eingesetzt, der mit einer Abkehr von der bislang sektorspezifisch vorgenommenen Regulierung von Vorleistungen für Geschäftskunden einhergeht.

Was die Gewährleistung eines geeigneten Regulierungsrahmens für den Telekommunikationssektor angeht, ist in Brüssel ein Paradigmenwechsel zu verzeichnen. Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass eine weitere Steigerung der Wettbewerbsintensität und das in der Vergangenheit verfolgte Ziel sinkender Endkundenpreise aufgegeben werden muss, um bislang ausbleibende, verstärkte Investitionen in den Breitbandausbau zu stimulieren und um im globalen Wettbewerb gegenüber den anderen großen Märkten, wie USA und China, bestehen zu können.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Die hierzu eingeleiteten Maßnahmen werden sich jedoch äußerst negativ auf den Geschäftskundenmarkt in Europa auswirken. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die geplante Kürzung der EU-Märkteempfehlung – hier insbesondere die Streichung der Märkte 1 und 2.

### **3. Die Bedeutung der Märkteempfehlung für den Endkundenmarkt als unabdingbares Element für Geschäftskundenangebote (insb. Märkte 1 und 2)**

Die Diskussion um die Telekommunikationsbranche dreht sich heute in erster Linie um die Aspekte Breitbandausbau und die Ausgestaltung des Regulierungsrahmens – fokussiert auf die Bedürfnisse der Privatkunden und die Erreichung der Breitbandziele aus der Breitbandstrategie der Bundesregierung. Ein in dieser Diskussion vernachlässigter Bereich betrifft Telekommunikationsangebote für Geschäftskunden und die Voraussetzungen für deren Erbringung durch die Wettbewerber des Ex-Monopolisten Telekom Deutschland (dem Incumbent).

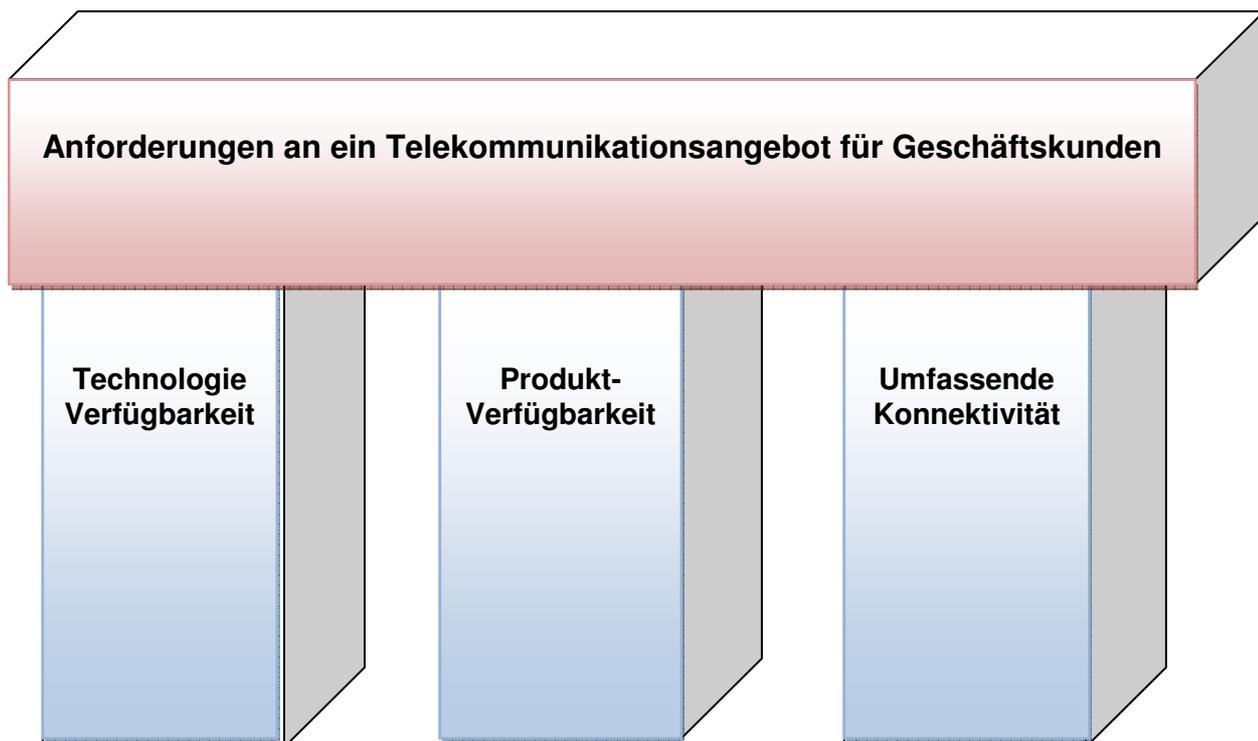
An die Anbieter solcher Telekommunikationsdienstleistungen werden von den (Geschäfts-) Kunden besondere Anforderungen gestellt. Im Mittelpunkt stehen die Erbringung spezieller Qualitäten und die Erfüllung von sog. Service Level Agreements (SLA), die weit über die Parameter eines an Privatkunden gerichteten Angebots hinausgehen. Als Basis eines jeden Geschäftskundenangebotes sind jedoch drei Komponenten zu benennen, zu deren Erbringung jeder Anbieter in der Lage sein muss.

Hierzu gehören eine

- (1.) umfassende Konnektivität** sowie
- (2.) die Verfügbarkeit von Diensten, die**
- (3.) von allen Teilnehmeranschlüssen aus erreichbar sind.**

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Eine Telekommunikationsdienstleistung für Geschäftskunden steht damit auf **drei Säulen**, die alle gleichermaßen essentiell für die Vollständigkeit eines solchen Angebotes sind. Würde nur eine dieser Säulen wegfallen, ist ein Geschäftskundenanbieter nicht mehr in der Lage, mit einem wettbewerbsfähigen Angebot im Markt aufzutreten.



Die in diesem Säulenmodell skizzierten Anforderungen gehen deutlich über den Bereich des reinen Datenverkehrs hinaus. Die Anforderungen der mittleren und großen Nachfrager auf Geschäftskundenseite erfordern von Telekommunikationsanbietern zusätzlich die Realisierung von Produkten, welche national heute insbesondere den Märkten 1 und 2 zugeordnet sind.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

- **Beispiel für die Versorgung eines Geschäftskunden: Bank-Filialnetz**

Eine mittelständische Bank möchte ihr Filialnetz lückenlos mit den Telekommunikationsdienstleistungen eines Geschäftskundenanbieters versorgen. Die Anforderungen an den Telekommunikationsanbieter umfassen daher auch die Erschließung kleiner Filialen oder von Bankautomaten im ländlichen Raum, die heute z.T. noch in den so genannten weißen Flecken liegen (**Anforderung an die Konnektivität**, also die Erreichbarkeit des Filialnetzes).

Die Bank möchte ihre Filialen über moderne NGN-Anschlüsse (u.a. hochwertigen Bitstrom) anbinden, benötigt allerdings dort, wo dies aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich ist, den Zugang über die herkömmliche ISDN-Variante (**Anforderung an die Technologieverfügbarkeit**). Ebenso wichtig ist die Versorgung mit den für die Bank typischen Servicernummern wie z.B. 0800 oder 116 (dem Dienst zur Sperrung von Konten) sowie weiterer Zusatzdienste. Nur Unternehmen, welche die gesamte nachgefragte Produktpalette an allen Standorten anbieten können, werden für eine Auftragserteilung in Betracht gezogen (**Anforderung an die Produktverfügbarkeit**).

Und genau an dieser Stelle kommt den Teilleistungen der aktuell noch bestehenden Märkte 1 und 2 für Geschäftskundenangebote eine signifikante Relevanz zu. Denn ohne eine aus allen Netzen kostengünstig erreichbare 0800er Rufnummer oder ohne die Möglichkeit z.B. mittels Anschluss-Resale und/oder Preselection auch nicht durch andere Vorprodukte ökonomisch erschließbare Gebiete/Filialen/Standorte anbinden zu können, ist der alternative Telekommunikationsanbieter gegenüber dem Incumbent nicht konkurrenzfähig und wird für eine Auftragsvergabe nicht in Erwägung gezogen.

Es ist daher **essentiell**, die durch **Markt 1 und 2** gewährten Endkundenprodukte für den Geschäftskundenmarkt auch in einem zukünftigen Regulierungsregime zu erhalten, da ansonsten entsprechende Bündelprodukte, wie sie regelmäßig von mittleren und größeren Geschäftskunden nachgefragt werden, nur noch vom Incumbent erbracht werden könnten. Dessen Wettbewerber wären nicht mehr in der Lage, ein konkurrenzfähiges Angebot zu unterbreiten, was zwangsläufig in eine Re-Monopolisierung des Geschäftskundenmarktes führen würde.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

## 4. Wirtschaftliche Bedeutung des Geschäftskundenmarktes

Der Fortbestand und der Ausbau eines wettbewerbsgetragenen Marktes für Geschäftskunden liegen nicht allein im Interesse der hierauf ausgerichteten Telekommunikationsdienstleister. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass Telekommunikationsdienste für Geschäftskunden als Produktionsfaktor eine sehr hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung haben.<sup>1</sup>

Bei diesen Kunden handelt es sich häufig um große multinationale Konzerne, die zwar nur 2% aller Unternehmen in der EU ausmachen, aber für 43% der Beschäftigten und 51% der Wertschöpfung verantwortlich sind. Dies spiegelt auch der Umsatz wider, der mit Telekommunikationsleistungen für Geschäftskunden mit Filialanbindung innerhalb der EU erzielt wird. Bereits im Jahr 2010 belief sich dieser auf ca. 90 Mrd. Euro. Das waren rund 28% des gesamten Telekommunikationsumsatzes in der EU.<sup>2</sup> Durch diese Zahlen ist leicht ersichtlich, dass von diesem Markt erhebliche unmittelbare und mittelbare Effekte für die Gesamtwirtschaft ausgehen und die zu erwartenden Risiken bei einer Gefährdung dieses Marktes besonders schwer wiegen.

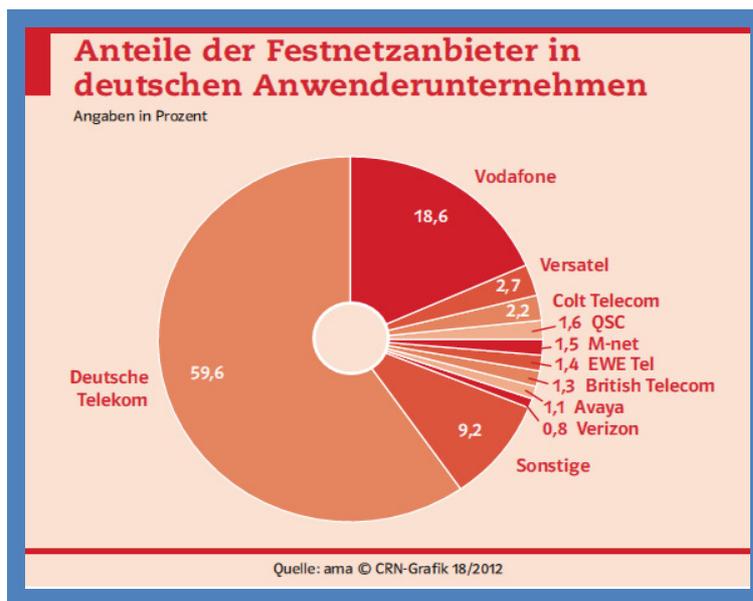
## 5. Marktanteile im Geschäftskundensegment

Es würde äußerst negativ ins Gewicht fallen, wenn Geschäftskunden sich in vielen Bereichen zukünftig nur noch auf einen Anbieter stützen könnten und keine Wahlmöglichkeiten mehr zwischen kompetitiven Angeboten hätten. Hohe Kosten und eine Tendenz zur Re-Monopolisierung des Geschäftskundenmarktes wären die Folge. Der Marktanteil ehemaliger Staatsunternehmen wie der Telekom Deutschland ist gerade bei Geschäftskunden mit hohem Ausgabevolumen und multiplen Standorten überdurchschnittlich hoch.

Eine Untersuchung von AMA sieht die Telekom Deutschland in allen Geschäftskundensegmenten bei Marktanteilen deutlich über 50%.<sup>3</sup> Der Geschäftskundenmarkt ist insgesamt deutlich weniger von Wettbewerb geprägt als der Privatkundenmarkt und bedarf hinsichtlich regulatorischer Eingriffe einer besonders umsichtigen Behandlung.

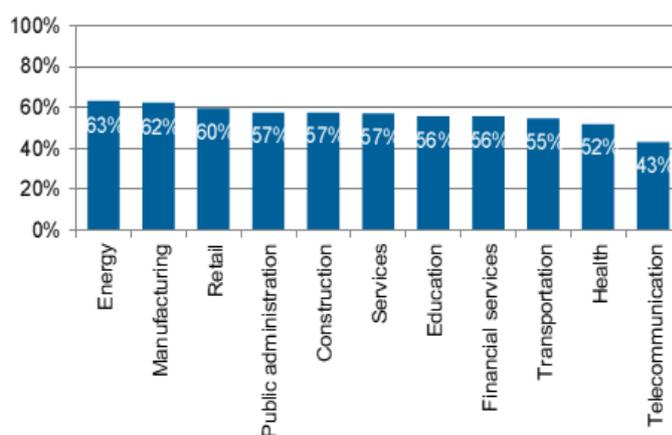
# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Die von Seiten der Telekom Deutschland erhobene Forderung nach Deregulierung muss deswegen im Zusammenhang mit dem Geschäftskundenmarkt besonders kritisch bewertet werden. Die Marktanteile der Telekom Deutschland im Geschäftskundensegment lassen sich detailliert den beiden nachfolgenden Abbildungen entnehmen:



Auch heruntergebrochen auf die einzelnen Industriezweige zeigt sich ein klares Übergewicht der Telekom Deutschland. Im Energiesektor, im produzierenden Gewerbe und im Einzelhandel hält der Incumbent Marktanteile von über 60%.

Market share of Deutsche Telekom



Source: AMA (2012).

wik  
CONSULT

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

## 6. Die Besonderheiten des Geschäftskundenmarktes

Geschäftskunden benötigen daher **alle Leistungen an möglichst allen Standorten** in möglichst gleicher Form von **einem** Anbieter („aus einer Hand“). Diese Kunden fragen in der Regel ein fest definiertes Portfolio aus Technologie, Konnektivität und Leistungsbestandteilen (z.B. Telefonanschlüsse, 0800 Rufnummern usw.) ab. Unterschiedliche Vertragspartner für die Erbringung von Telekommunikationsdiensten an unterschiedlichen Niederlassungen oder/und in verschiedenen Nationen verkomplizieren Prozesse, machen Arbeitsabläufe teurer und bremsen die Leistungsfähigkeit des Geschäftskunden. Im Zweifel wird sich das nachfragende Unternehmen deshalb immer für das Unternehmen entscheiden, welches ihm alle Leistungen aus einer Hand anbieten kann. Im Rahmen von Ausschreibungen zur Versorgung von Geschäftskunden ist ein lückenloses Angebot aller geforderten Leistungen sogar häufig grundlegende Voraussetzung zur Teilnahme an solchen Geschäftsanbahnungen. Unternehmen, die nicht in der Lage sind, alle drei Säulen (vgl. oben unter Punkt 1.) eines Angebotes an Geschäftskunden zu erfüllen, können am Markt nicht bestehen.

Die Anforderungen von Geschäftskunden unterscheiden sich von denen der Privatkunden und Kleinunternehmen in mehrfacher Hinsicht. Die drei Säulen eines Angebotes für Geschäftskunden werden daher im Folgenden näher beschrieben:

- **Umfassende Konnektivität mehrerer Standorte**

Der Erfolg von Unternehmen wird maßgeblich durch die Vernetzung von Standorten und Filialen, die Einbindung mobiler Mitarbeiter und von Home Offices sowie die umfassende Erreichbarkeit der angebotenen Dienste von allen Teilnehmern bestimmt. In einer europaweiten Markterhebung des WIK zum Kommunikationsbedarf der geschäftlichen Nutzer wurde ermittelt, dass 69% der Geschäftskunden Telekommunikationsdienste für alle (inländische als auch für ausländische) Standorte durch einen TK-Anbieter abdecken möchten.<sup>4</sup> Aber nur 53% dieser Kunden sind in der Lage, auf ein durchgängiges Angebot zuzugreifen.

## Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Über 50% berichten vielmehr von Problemen, Festnetz- und Mobilfunkdienste von einem Betreiber zu beziehen. Für 46% war es unmöglich, von mehr als einem oder zwei Anbietern ein geeignetes Angebot zu erhalten.

Viele Geschäftskunden sind indessen nicht bereit auf mehrere Anbieter zurückzugreifen und mit den aufgezeigten Nachteilen umzugehen. Die entsprechenden Ausschreibungen sind daher in der Regel darauf angelegt, alle Produkte aus einer Hand zu erhalten.

Telekommunikationsanbieter, die die Nachfrage von größeren nationalen sowie multinationalen Unternehmen befriedigen wollen, können meist nur zu einem geringen Teil auf eigene Infrastruktur aufsetzen und sind anderenorts auf die Vorleistungsverfügbarkeit der Telekom Deutschland angewiesen. In vielen, gerade ländlichen Bereichen stehen Vorleistungen in der Form der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung (TAL) und/oder Bitstromzugang aber nicht zur Verfügung. Dennoch ist es wesentlich, auch diese abgelegenen Standorte über TK-Leitungen mit zu erschließen, da die nicht vollständige Abdeckung der zu bedienenden Standorte regelmäßig ein Ausschlusskriterium für die nachfragenden Unternehmen darstellt.

Für einen Wettbewerber der Telekom Deutschland ist es daher unabdingbar, dass Anbindungen, insbesondere im ländlichen Raum, weiterhin mittels Preselection ermöglicht werden. Kleinere Filialen/Standorte großer Geschäftskunden können vielfach auch heute noch nicht durch NGN-Anschlüsse (Bitstrom) oder vergleichbare Vorprodukte in ländlichen Gebieten versorgt werden. Für diese kleineren Standorte mit wenigen Nutzern sind daher für die Sprachkommunikation Wählanschlüsse mit Betreibervorauswahl die einzige tatsächliche und wirtschaftlich effiziente Lösung. Erst mit der Kombination von Anschluss-Resale und einer auf dem jeweiligen Anschluss aufgeschalteten Betreiber(vor-)auswahl ist der Anbieter in der Lage, gegenüber dem Geschäftskunden als einheitlicher Anbieter aufzutreten. Hierfür bedarf es indessen der entsprechenden Vorleistungsverpflichtungen in einem Geschäftskundenmarkt.

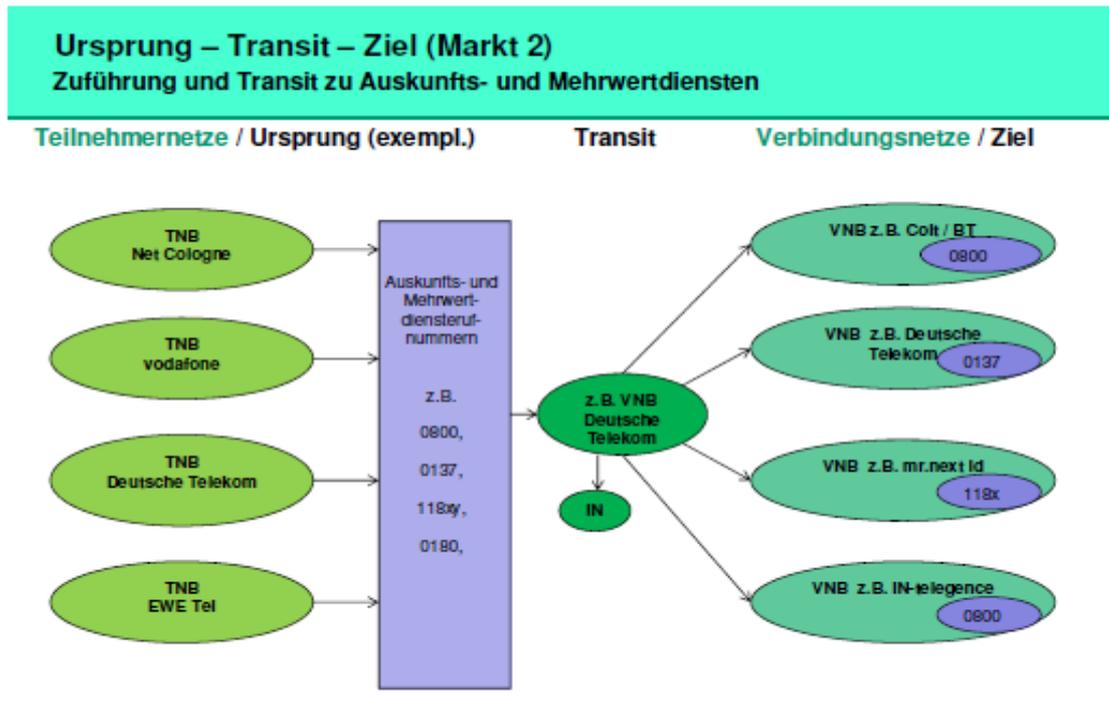
# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

- **Uneingeschränkte Produktverfügbar- und erreichbarkeit**

Insbesondere Filialbetriebe fordern ein unternehmensweites Angebot ein, das auch die Bereiche der Produkte und Dienste umfasst, hierzu zählen z.B. Fax-, Auskunft- und Servicrufnummern (z.B. 0800, 116 etc.) über welche die Unternehmen für die Öffentlichkeit erreichbar sind.

Auch diese Produkte und Dienste sind Teil des Geschäftskundenangebotes und müssen von einem konkurrenzfähigen Anbieter aus einer Hand abgedeckt werden. Hierbei ist entscheidend, dass diese Produkte und Dienste von allen Teilnehmern erreicht werden können. Selbst wenn die Erreichbarkeit lediglich aus einem Teilnehmernetz nicht sichergestellt werden kann, lehnt der nachfragende Geschäftskunde ein solches – aus seiner Sicht unzureichendes Angebot ab.

Daher sind alternative Anbieter in nahezu allen Fällen gezwungen, Vorleistungen der Telekom Deutschland einzukaufen, um die vollständige Erreichbarkeit des Dienstportfolios aus einer Hand anbieten zu können, da alleine über die Telekom Deutschland die Zuführung aus allen Teilnehmernetzen sichergestellt werden kann.



Quelle:mr.next id GmbH

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Diese Vorleistungen erstrecken sich über alle zurzeit möglichen, regulierten Zuführungsprodukte der Telekom Deutschland. Ist z.B. eine Servicrufnummer oder ein Faxabruf nicht aus allen Telekommunikationsnetzen erreichbar, wird der Geschäftskunde den Dienst nicht anbieten und die Rufnummer im Zweifel nicht schalten. Dies hat wiederum den Verlust des Geschäftskunden auf Seiten der Wettbewerber der Telekom Deutschland zur Folge, da dessen Anforderungen in Teilen durch den alternativen TK-Anbieter nicht umgesetzt werden können.

Die Befriedigung des Geschäftskundenbedarfs ist oft nur durch ein Bündel maßgeschneiderter Produkte und Lösungen darstellbar, welche alle umfassend die Voraussetzungen des Nachfragers (Geschäftskunden) erfüllen müssen. Welche Bank schaltet schon eine 0800er-Service-Rufnummer, die nicht von allen Bankkunden erreicht werden kann? Genau dies aber ist das Bedrohungsszenario für den Fall, dass die Regulierung des Marktes 2 entfällt.

- **Technologieverfügbarkeit: Klassische Zugangsvarianten weiterhin erforderlich (ISDN)**

Die derzeitige Qualität von NGN- und Breitbandanschlüssen der Telekom Deutschland reicht häufig nicht aus, um die Ansprüche von Geschäftskunden umfassend zu befriedigen. Hier wird eine der größten Herausforderungen für die zukünftige Regulierungstätigkeit liegen. Qualitativ hochwertige Bitstromanschlüsse und Mietleitungen auf Ethernet-Basis, die in der Lage sind, die hohen Anforderungen an SLAs zu erfüllen, müssen für die Anbieter so schnell wie möglich zur Verfügung stehen.

Größere Geschäftskunden sind jedoch auch auf die Verfügbarkeit von relativ „einfachen“ Vorleistungen angewiesen, die heute noch regulatorisch in den Märkten 1 und 2 angesiedelt sind. Dazu zählt die Wiederverkaufsmöglichkeit des Telefonanschlusses („Anschluss-Resale“<sup>5</sup>) und die Voreinstellung des Anschlusses auf einen Verbindungsnetzbetreiber (zur Einbindung kleiner Standorte in Centrex-Lösungen). Die Preselection-Option in Kombination mit Anschluss-Resale erlaubt solchen Geschäftskunden damit günstige Tarife und

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Dienste zu erhalten, die auf ihr Anforderungsprofil zugeschnitten sind. Nur so sind diese Anbieter in der Lage, flächendeckend ein umfassendes Dienstangebot vertriebsseitig zu erbringen.

Neben Unternehmen, deren Geschäftsfokus unmittelbar im Verbindungsnetzbetreiber-Geschäft liegt, nutzen Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten, Stadtnetzbetreiber und nationale TK-Anbieter sowie Unternehmen mit Groß- und Geschäftskundenfokus die Betreiber(vor)auswahl zur Zuführung des Verkehrs zu ihren Netzen. In diesem Marktsegment ist eine Vielzahl von überwiegend mittelständischen Unternehmen tätig. Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass etwa 30% aller Unternehmen in Deutschland immer noch über keinen schnellen Breitbandanschluss verfügen.<sup>6</sup>

## 7. Anforderungen an den Regulierungsrahmen

Um einerseits Vorleistungen und Dienste, wie Anschluss-Resale und Preselection nutzen sowie andererseits aus allen Netzen erreichbare Dienstleistungen (wie z.B. 0800 oder 116 xyz-Rufnummer) realisieren zu können, ist im Geschäftskundenbereich auf die gleichen notwendigen regulatorischen Voraussetzungen für Dienstewettbewerb zurückzugreifen, wie im Privatkundenmarkt. Möchte der Telekommunikationsanbieter für diesen Geschäftskunden die Dienste realisieren, geht dies ausschließlich sofern alle nachgefragten Dienstleistungen dem Geschäftskunden zur Verfügung gestellt werden können. Dazu zählt z.B. die Anbindung von fernen Standorten mittels Preselection oder über alle Netze erreichbare Servicerufnummern.

Für ein flächendeckendes Angebot und für Wettbewerb im Geschäftskundensegment ist die Verfügbarkeit der (bisher regulierten) Vorleistungen aus den Märkten 1 und 2 daher zwingend notwendig.<sup>7</sup> Wenn davon auszugehen ist, dass eine Teilmenge dieser Vorleistungen nicht mehr im Wege der heute definierten Märkte angeboten werden würde, könnten Wettbewerber der Telekom Deutschland die Anforderungen der Geschäftskunden nicht mehr erfüllen. Dies würde den Wettbewerb auf dem Geschäftskundenmarkt in erheblichem Maße negativ beeinflussen.<sup>1</sup> Mit dem Wegfall der Märkte 1 und 2 wäre lediglich noch die Telekom Deutschland in der Lage, die oben skizzierten Anforderungen zu erfüllen.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

## 8. Wirtschaftliche und rechtliche Konsequenzen der EU- Regulierungsvorschläge

In Brüssel lässt sich ein Paradigmenwechsel bei der europäischen Telekommunikationspolitik feststellen, der auf mehreren Ebenen abläuft.

Zunächst kommt im Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation (ESM, sog. „european single market“) das wettbewerbspolitische und marktstrukturelle Leitbild des (engen) Oligopols einiger weniger europaweit tätiger Telekommunikationskonzerne zum Tragen. Die EU-Kommission kommt nämlich zu dem Befund, dass es eine viel zu hohe Anzahl an Netzbetreibern in Europa gebe und eine Marktstruktur, wie in den USA und China, mit 4-5 großen Betreibern wünschenswert sei. Der Vorrang der Vorleistungsregulierung vor jeglicher Endkundenpreisregulierung wird aufgegeben. Zwar ist der Vorschlag eines europaweit verfügbaren virtuellen Zugangsproduktes für Geschäftskundenanbieter positiv, da hiermit länderübergreifend agierende Unternehmen besser bedient werden können.<sup>8</sup> Diese Maßnahme greift jedoch in Anbetracht der zu erwartenden Beeinträchtigungen deutlich zu kurz.

Zudem steht für das Jahr 2014 die Überarbeitung der EU-Märkteempfehlung von 2007 an. Eine dazu von der EU-Kommission beauftragte Studie<sup>9</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der ex-ante zu regulierenden TK-Märkte zu reduzieren und die Regulierungsbedürftigkeit, insbesondere für die heutigen Märkte 1 und 2, nicht mehr gegeben sei. Diese beiden Märkte würden nicht mehr den Erfordernissen des Drei-Kriterien-Testes genügen, da sie sich in den meisten Mitgliedsstaaten auf dem Weg zum wirksamen Wettbewerb befinden würden. Obwohl derzeit noch von fast allen europäischen Regulierungsbehörden der Markt für Verbindungszuführung (Markt 2) als regulierungsbedürftig angesehen wird, empfiehlt die hierfür innerhalb der EU-Kommission verantwortliche Generaldirektion Connect, unter Leitung der zuständigen Kommissarin Neelie Kroes, diese Märkte vollständig von der Regulierung frei zu stellen. Die Wettbewerbssituation erlaubt diesen Schritt aber nach eigenen Erhebungen aus Brüssel offensichtlich nicht.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Fakt ist: Die EU hat in ihrer letzten unionsweiten Übersicht (Stand: Februar 2014) zur Regulierungsbedürftigkeit der Märkte sowohl Markt 1 als auch Markt 2 für ganz überwiegend, d.h. in 26 von 28 Mitgliedsstaaten, als **nicht wettbewerbsfähig** gekennzeichnet.

Vgl. hierzu die nachfolgende Übersicht:

Art. 7 Market Overview

	Effective competition - no ex ante regulation
	No effective competition - ex ante regulation
	Partial competition - partial ex ante regulation

1	1st round-competition/regulation
2	2nd round-competition/regulation
3	3rd round-competition/regulation
4	4th round-competition/regulation

	2007 RECOMMENDATION							2003 RECOMMENDATION									
	Access to PSTN for res & non-res.	Call orig. on fixed network	Call term. on fixed network	Unbund. access	Broadb. access	Term. segments LL	Voice call term. on mobile networks	Local/nat. call for res.	Internat. call for res.	Local/nat. call for non-res.	Internat. call for non-res.	Retail LL	Transit on fixed network	Trunk segments LL	Access & call orig. on mobile network	Broadcast Transmis.	
	Markt 1	Markt 2	Markt 3	Markt 4	Markt 5	Markt 6	Markt 7	ex-Mkt 3	ex-Mkt 4	ex-Mkt 5	ex-Mkt 6	ex-Mkt 7	ex-Mkt 10	ex-Mkt 14	ex-Mkt 15	ex-Mkt 18	
Austria	3	3	3	3	3	3	4	3	2	4	3	3	1	2	1	3	
Belgium	2	1	2	2	2	1	2	2	1	2	1	1	2	1	1	w	
Bulgaria	1	2	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1			
Croatia		1	1														
Cyprus	2	2	2	3	3	1	2	2	2	2	2	1	2	1	3	2	
Czech Republic	2	3	3	2	2	2	3	2	2	2	1	2	1	1	1	2	
Denmark	3	3	3	3	3	3	3	2	2	1	1	2	1	1	1	1	
Estonia	2	2	2	3	3	2	3	1	1	1	1	1	1	2	1	2	
Finland	2	3	2	3	3	1	1	2	1	2	1	1	2	1	V	2	
France	2	3	3	3	3	2	3	1	1	1	1	2	1	2	W	3	
Germany	3	2	3	3	2	1	4	2	1	2	1	2	2	1	1	2	
Greece	2	2	2	3	3	2	3	3	1	3	1	2	2	2	1	1	
Hungary	4	3	3	3	3	3	4	2	2	2	2	3	2	2	2	2	
Ireland	2	2	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	2	
Italy	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Latvia	1	2	3	3	3	2	3	2	2	2	2	3	2	1	1	1	
Lithuania	1	1	3	2	2	1	2	3	2	3	1	1	1	1	1	3	
Luxembourg	1	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1		
Malta	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	
Netherlands	3	2	4	3	3	3	4	2	2	2	2	2	2	2	1	2	
Poland	2	2	2	2	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	2	2	
Portugal	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2		1	
Romania	2	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1		2			1	
Slovakia	3	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	1	1	2	
Slovenia	3	2		3	3	2	4	1	1	1	1	2	3	1	3	2	
Spain	3	2		2	2	3	3	2	2	2	2	2	3	1	1	3	
Sweden	2	2	3	2	2	2	3	1	1	1	1	2	2	1	1	3	
UK	3	3	3	2	2	3	3	2	2	2	2	3	2	3	1	1	

25/02/2014

Quelle: EU-Kommission, Februar 2014, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market\\_overview\\_25\\_february\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market_overview_25_february_2013.pdf)

Die Voraussetzungen zur Aufrechterhaltung eines wettbewerbsgetragenen Geschäftskundenmarktes für Telekommunikationsanbieter werden durch die aktuellen Pläne der EU-Kommission zur Kürzung ihrer Märkteempfehlung massiv gefährdet. Während Markt 1 die Grundlage zur Möglichkeit der Nutzung von Preselection für den Geschäftskunden bildet, gewährleistet Markt 2 die netz-

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

übergreifende Erreichbarkeit der von ihm eingesetzten Servicenummern aus allen alternativen Netzen.

## 9. Fazit

Politik und Regulierung müssen sich stärker auf die Erfordernisse von Telekommunikationsdiensten für größere Geschäftskunden ausrichten. Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt für Geschäftskunden ist ohne eine Regulierung der oben skizzierten drei Aspekte, die sich neben Bitstrom und Mietleitungen vor allem den Märkten 1 und 2 heutiger Fassung zuordnen lassen, nicht denkbar.

Der Paradigmenwechsel auf europäischer Ebene, weg von einer Regulierung von Vorleistungen für Geschäftskunden im Sinne von Preselection und Zuführungsleistungen, wird sich äußerst negativ auf den Geschäftskundenmarkt in Europa auswirken. Das Vorgehen der EU-Kommission hat bereits massive Kritik erfahren. Zuletzt hat im April 2014 der die Bundesnetzagentur beratende „Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen“ (WAR) völlig zu Recht deutliche Worte gegen die Annahmen der EU-Kommission gefunden.<sup>10</sup> Eine im Sinne von Brüssel geprägte Telekommunikationspolitik verkennt die im Markt herrschenden Realitäten und gefährdet nicht nur das Segment der Geschäftskundenanbieter, sondern auch die von ihnen versorgten Bereiche der Gesamtwirtschaft.

Wie sich vorliegend zeigt, ist es nicht ersichtlich, dass in den Märkten 1 und 2 derzeit und in absehbarer Zukunft die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Tests erfüllt werden und damit die Regulierungsbedürftigkeit entfällt. Insofern ist von der EU-Kommission eine signifikante Anpassung des bislang vorliegenden Entwurfs der EU-Märkteempfehlung zu fordern. Eine überarbeitete EU-Märkteempfehlung muss so gestaltet sein, dass alle drei in diesem Papier skizzierten Vorleistungselemente auch weiterhin für die Nachfrager zur Verfügung stehen.

# Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass dem Markt für Geschäftskunden insgesamt eine wachsende Bedeutung zukommt. Dies gilt auch und gerade für Sprachdienste. Die drei genannten Vorleistungen sind dabei essentielle Voraussetzung zur Integration aller Standorte und Versorgung der Geschäftskunden mit den erforderlichen Dienstleistungen (00800, 0800, 116xy etc.) in einem unternehmensweiten, teils auch länderübergreifenden, Unternehmensnetzwerk. Hierbei müssen die Dienste von allen nachfragenden Kunden angerufen und in Anspruch genommen werden können.

Ein Verzicht auf die Betreiber(vor)auswahl auch nur in einzelnen Ländern würde die Realisierung von Business Communications Lösungen erschweren – mit negativen Auswirkungen auf die Bereitstellungskosten und die Nachfrage. Die Zuführungsleistung für Verbindungen aus dem Telefonnetz – hier sind Transitleistungen eingeschlossen – ist unabdingbare Voraussetzung für einen wettbewerblichen Dienstemarkt, z.B. für Auskunft- und Servicrufnummern. Anderenfalls wären nur Incumbents in der Lage, diese Dienste gegenüber Geschäftskunden anzubieten.

Politik und Regulierung auf Ebene der EU-Kommission sowie national müssen daher effiziente Rahmenbedingungen für diese Form des Geschäftskundenwettbewerbs bewahren bzw. schaffen. Dazu ist ein räumlich begrenzter und auf eine enge Marktstruktur ausgerichteter reiner Infrastrukturwettbewerb ohne regulierte Zugangsmöglichkeiten nicht in der Lage. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, die geplante EU-Märkteempfehlung noch einmal zu überarbeiten und die Basis für die erforderlichen Vorleistungen für Geschäftskunden zu schaffen, da dieser Marktbereich ansonsten akut gefährdet ist.

<sup>1</sup> Zum Beitrag der Telekommunikationsbranche zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland verweisen wir auf die im Auftrag des VATM erstellte Studie des DIW Berlin mit gleichnamigen Titel (November 2013); abrufbar unter: <http://www.vatm.de/uploads/media/WachstumsfaktorTele-kommunikation-Langfassung.pdf>

<sup>2</sup> WIK, Business communications, economic growth and the competitive challenge (Studie für ECTA und INTUG, Januar 2013); abrufbar unter: [http://www.ectaportal.com/en/upload/File/Reports/ecta\\_businesscustomers\\_final\\_5\\_clean.pdf](http://www.ectaportal.com/en/upload/File/Reports/ecta_businesscustomers_final_5_clean.pdf)

<sup>3</sup> AMA ist einer der führenden Dienstleister in Deutschland für ITK-Informationen aus Unternehmen – vgl. Beitrag in Computer Reseller News – Nr. 18 | 5/2012; abrufbar unter: [http://www.ama-adress.de/wp-content/uploads/pdf/presse/veroeffentlichungen/Pressemeldung\\_ComputerResellerNews-18-12.pdf](http://www.ama-adress.de/wp-content/uploads/pdf/presse/veroeffentlichungen/Pressemeldung_ComputerResellerNews-18-12.pdf)

<sup>4</sup> Vgl. hierzu FN 4.

<sup>5</sup> Daher kommt der noch ausstehenden Entscheidung der BNetzA mit Blick auf eine Verpflichtung zum Anschluss-Resale zu Großhandelsbedingungen besondere Bedeutung zu.

<sup>6</sup> Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes verfügen erst 87 % aller Unternehmen über einen (funktionalen) Internetzugang, der nicht zwingend breitbandig erfolgt. Allgemein ist die Breitbandnutzung in Unternehmen in den vergangenen Jahren zwar gestiegen, jedoch verfügten im Jahr 2013 immer noch 16 % der Unternehmen mit Internetzugang über kein festes Breitband. 8 % der Unternehmen gingen sogar lediglich über ISDN oder eine analoge Telefonverbindung ins Internet.; vgl. Statistisches Bundesamt (2014), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/IKTUnternehmen/IKTUnternehmenBranche.html>.

<sup>7</sup> WIK, Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastruktur-basierten Dienstewettbewerbs (Studie für den VATM, November 2013).

<sup>8</sup> Vgl. Art. 17 ff. des ESM-Verordnungsentwurfs.

<sup>9</sup> Ecorys, IDATE und ICRI (2013): Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, Studie für die EU-Kommission; Rotterdam, 18 September.

<sup>10</sup> Abrufbar auf der Internet-Seite der BNetzA.

JUCONOMY Rechtsanwälte, Mörsenbroicher Weg 200, D-40470 Düsseldorf

Bundesnetzagentur  
Dienststelle 116d  
Tulpenfeld 4  
  
53113 Bonn

per eMail [116-postfach@bnetza.de](mailto:116-postfach@bnetza.de)

**BK1-14/004**  
**Stellungnahme zum Konsultationsentwurf**

Mörsenbroicher Weg 200  
D-40470 Düsseldorf  
Tel +49 (211) ▶ 90 99 16 - 0  
Fax +49 (211) ▶ 90 99 16 - 99  
[www.juconomy.de](http://www.juconomy.de)

Dr. Martin Geppert  
Rechtsanwalt, Partner  
Dr. Peter Schmitz  
Rechtsanwalt, Partner  
Dr. Jens Schulze zur Wiesche  
Rechtsanwalt, Partner  
Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz

Kooperationspartner Wien:  
Rechtsanwälte  
Lichtenberger & Partner

**Ihr Ansprechpartner:**  
Dr. Peter Schmitz  
[schmitz@juconomy.de](mailto:schmitz@juconomy.de)

**Unser Zeichen:**  
051-2016-007/03  
PS/

**Datum: 19.10.2016**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorbezeichneten Angelegenheit danken wir namens der

01051 Telecom GmbH, der 01071 Telecom GmbH, der Maestro Telecom GmbH  
und der 01081 Telecom GmbH, MEGA Communications GmbH, 01058 Telecom  
GmbH (nachfolgend „Unternehmen“)

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum

**„Konsultationsentwurf einer Marktdefinition und –analyse** betreffend den  
Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Te-  
lefonnetzen an festen Standorten (Markt 1 Nr. 1 der Märkteempfehlung 2014) so-  
wie den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen  
Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007), Az. **BK1-14/004**) („Markt-  
definition“)

JUCONOMY Rechtsanwälte Geppert Schmitz Schulze zur Wiesche Partnerschaft mbB

Amtsgericht Essen PR 2918 | Deutsche Bank BIC DEUTDE33HAN  
USt-IdNr. DE 196413754 | IBAN DE71300700240610273500

**Monatlicher Newsletter:** Registrierung unter [www.juconomy.de](http://www.juconomy.de)

**1.**

Die Unternehmen begrüßen die zitierten Festlegungen der Präsidentenkammer, dass die Telekom Deutschland (TDG) auf dem Zuführungsmarkt zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten und zu der Betreiber(vor)auswahl weiterhin marktbeherrschend ist.

**2.**

Nicht im Einklang mit der erforderlichen Investitionssicherheit und dem Grundgedanken aus § 14 Abs. 2 TKG einer regelmäßig 3jährigen Regulierungsperiode entsprechend dem Regulierungsgrundsatz der Vorhersehbarkeit der Regulierung nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG steht jedoch, dass die Pflicht zum Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl bereits nächstes Jahr wieder zur Disposition stehen könnte, da Verpflichtungen zu Endkundenangeboten über Betreiber(vor)auswahl entfallen könnten und somit der gegenständlichen Verpflichtung im Vorleistungsmarkt die Grundlage entzogen würde.

Zudem ist hervorzuheben, dass die Zugangsverpflichtung gem. § 21 Abs. 3 Nr. 6 TKG für die Unternehmen als Zugangsnachfrager drittschützend wirkt und diesen damit über die Regelfrist des § 14 Abs. 2 TKG zumindest Rechtssicherheit für 3 Jahre zu geben ist.

Zur weiteren Begründung verweisen wir auf unsere beigefügte Stellungnahme gegenüber der BK2 sowie die beigefügte **Stellungnahme von WIK-Consult, Strube Martins, Henseler-Unger, Wernick aus Oktober 2016**. Zu der Darlegung, dass im nationalen Markt der sog. „Drei-Kriterien-Test“ erfüllt ist, verweisen wir zudem auf die ebenfalls in der Anlage beigefügte **Studie von Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015)**: Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Peter Schmitz)

Rechtsanwalt

Anlagen:

- Stellungnahme gegenüber der BK2 v. 19.10.2016
- Studie von Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo
- Stellungnahme zu den Konsultationsentwürfen der BNetzA BK1-14/004 (Marktdefinition und -analyse) und BK2b-16/005 (Regulierungsverfügung), Strube Martins, Henseler-Unger, Wernick, Oktober 2016.

# Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen

Autoren:  
Dr. Iris Henseler-Unger  
Uwe Beyer  
Dieter Elixmann  
Dr. Sonia Strube Martins

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 23. Dezember 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>V</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Regulatorischer Hintergrund</b>	<b>3</b>
2.1 Märkteempfehlungen der EU-Kommission von 2007 bzw. 2014	3
2.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur	5
2.2.1 Markt Nr. 1	6
2.2.2 Markt Nr. 2	7
2.2.3 Bislang regulierte Vorleistungen zur Bereitstellung von Sprachtelefondiensten und AMWD	8
2.3 Zwischenfazit	11
<b>3 Wesentliche Merkmale von Geschäftskundendiensten</b>	<b>12</b>
3.1 Geschäftskunden und die Kernelemente ihrer Nutzung von Kommunikationsdiensten	12
3.2 Wirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten	14
3.3 Auskunft- und Mehrwertdienste	15
3.4 Ausgewählte Aspekte des Nachfrageverhaltens bei Geschäftskundenangeboten	17
3.4.1 Sprachtelefonanschlüsse an mehreren Standorten bis zu einem bundesweiten Filialnetz („geographische Bündel“)	17
3.4.2 Produkt- und Dienstebündel	19
3.4.3 Transnationale Aspekte	21
3.5 Marktstruktur bei Geschäftskundenangeboten	22
<b>4 Die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Markt 2 für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten</b>	<b>23</b>
4.1 Zuführungsleistungen zu Sprachverbindungen im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014	23
4.1.1 Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen?	24
4.1.2 Substitution von Sprachverbindungen durch Nachrichtendienste?	25
4.1.3 Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Dienste?	25
4.1.4 Substitution von Sprachverbindungen durch Anschlüsse wettbewerbllicher Anbieter?	26

4.1.5	Wettbewerbsdruck durch Dienstebündel?	30
4.1.6	Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?	30
4.1.7	Besonderheit der transnationalen Anbieter für Geschäftskunden erhöht Markteintrittshürden weiter	31
4.1.8	Zwischenfazit	31
4.2	Zuführungsleistungen für Auskunft- und Mehrwertdienste im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014	32
4.2.1	Ausreichende Substitution von AMWD durch OTT-Dienste auf Endkundenebene?	33
4.2.2	Substitution von Zuführungsleistungen zu AMWD durch andere Dienste?	34
4.2.3	Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?	34
4.2.4	IN-geroutete Verbindungen zu AMWD	34
4.3	Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb auf der Endkundenebene	35
4.3.1	Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für Geschäftskundenangebote	36
4.3.2	Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für AMWD	37
4.4	Fazit	38
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen für Endkundenmärkte unter besonderer Berücksichtigung von Geschäftskundendiensten</b>	<b>39</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>41</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>42</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	VNB-Vorauswahl Wertschöpfungskette	9
Abbildung 2-2:	Zuführungsleistung der TDG zu AMWD inklusive Abfrage ihrer IN-Plattform	10
Abbildung 3-1:	Dienstespektrum im Marktsegment der Geschäftskunden	13
Abbildung 3-2:	Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicrufnummern	16
Abbildung 3-3:	Einkaufsverhalten von Geschäftskunden in der EU27 Zone	20
Abbildung 3-4:	Marktanteile Angebote im Festnetz für Unternehmen	22
Abbildung 4-1:	Entwicklung der Telefonanschlusszahlen alternativer Teilnehmernetzbetreiber	28
Abbildung 4-2:	Entwicklung Festnetzanschlüsse der DTAG 2003 bis 2015	32

## Executive Summary

Geschäftskunden fragen ein breites Spektrum an elektronischen Kommunikationsdiensten mit hohen Qualitäts- und Sicherheitsansprüchen nach. Diese Dienste sollen aus Sicht des Geschäftskunden möglichst aus einer Hand erbracht werden. Bei Unternehmen, die über mehrere Standorte verteilt tätig sind, werden elektronische Kommunikationsdienste außerdem häufig im geographischen Bündel nachgefragt.

Für Geschäftskundenangebote alternativer Wettbewerber spielt es in der Folge eine wichtige Rolle, auf welche bundesweit verfügbaren Vorleistungen sie zurückgreifen können. Neben Zuführungsleistungen aus öffentlichen Festnetzen, sind weitere regulierte Vorleistungen wie z.B. die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung (TAL), Bitstrom und Mietleitungen, aber auch Anschluss-Resale, das auf der Grundlage einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Telekom Deutschland GmbH (TDG) erbracht wird, wichtige Voraussetzungen für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten. Damit ist nicht nur die ex-ante Regulierung eines Marktes, sondern mehrerer Märkte aus den Märkteempfehlungen der Europäischen Kommission (2007 und 2014) relevant für den Wettbewerb bei Geschäftskundendiensten.

Die EU-Kommission empfiehlt in ihrer Märkteempfehlung 2014 den Wegfall der bisherigen Märkte 1 und 2 (2007) aus der Liste der Märkte, die für eine Vorabregulierung in EU-Mitgliedstaaten in Frage kommen. Gleichzeitig weist die EU-Kommission darauf hin, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten der Drei-Kriterien-Test erfüllt sein kann und somit

- hohe Markteintrittsbarrieren vorliegen können,
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten ist und
- die Wettbewerbsprobleme nicht durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden können.

In diesem Fall wäre eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung dieser Märkte angezeigt.

Die Bundesnetzagentur unterscheidet bisher in den Marktanalysen von Markt 2 (2007) zwischen dem Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und dem Verbindungsaufbau zu AMWD. Auf beiden Märkten hat die BNetzA bisher die Notwendigkeit der ex-ante Regulierung aufgrund von signifikanter Marktmacht der TDG festgestellt.

Die Marktanalyse von Markt 2 (2007) der vorherigen Märkteempfehlung durch die Bundesnetzagentur ist nach jetzigen Planungen für Anfang 2016 vorgesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten geführt haben, in der neuen Regulierungsperiode weiterhin vorliegen oder ob sich die Marktverhältnisse geändert haben.

Aus Sicht der Anbieter von Geschäftskundendiensten kommt den absehbaren nächsten Regulierungsschritten der Bundesnetzagentur – Marktdefinition und Marktanalyse entlang der neuen Märkteempfehlung der Europäischen Kommission – eine zentrale Bedeutung zu.

Die Regulierung von Markt 2 (2007) ist für Geschäftskunden aufgrund der Besonderheiten im Geschäftskundensegment von signifikanter Bedeutung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- alternative Wettbewerber Aufträge von Geschäftskunden verlieren, wenn sie einzelne Dienste aus einem Produktbündel nicht erbringen können. Bei Geschäftskunden spielen auch geographische Bündel, die aufgrund von regional verteilten Unternehmensstandorten bedient werden müssen, eine wichtige Rolle.
- Wettbewerber, die nicht alle Komponenten eines Bündels bereitstellen können, in der Konsequenz die Aufträge von Geschäftskunden nicht nur für den Teildienst, den sie nicht erbringen können, sondern für das ganze Bündel an Diensten verlieren.

Entscheidend wird sein, dass weiterhin die Notwendigkeit einer ex-ante Regulierung festgestellt wird. Eine ex-ante Regulierung ist dann angezeigt, wenn nationale Besonderheiten begründet werden können, die dazu führen, dass der Drei-Kriterien-Test national erfüllt ist.

Dabei stellt sich zunächst im Zusammenhang mit der Marktabgrenzung z.B. die Frage, inwieweit bei Geschäftskundenangeboten durch Substitutionsbeziehungen mit Mobilfunkdiensten, OTT-Diensten und durch die zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten der Wettbewerbsdruck steigt.

Es erscheint zweifelhaft, ob aus der Substitution durch die oben genannten Dienste ein Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.

Ebenso wenig reicht der Aufbau von Anschlussnetzen durch Wettbewerber auf der Grundlage eigener Infrastruktur und von Vorleistungen der TDG aus, um den Wettbewerb auf Endkundenebene zu sichern. Eine Substitution von Zuführung zu AMWD durch den Aufbau eigener Anschlussnetze ist aus Effizienzgründen ebenfalls nicht zu erwarten.

Alternative Anbieter im Geschäftskundensegment können aufgrund der Anforderungen an das Geschäftskundenangebot auf der Nachfrageseite nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie neben dem Ausbau der eigenen Infrastruktur sowohl auf regulierte Vorleistungsprodukte wie die TAL und Bitstrom als auch auf Zuführungsleistungen der TDG zurückgreifen können. Darüber hinaus sind sie weiterhin angewiesen auf die im Rahmen der Selbstverpflichtung der TDG angebotenen Resale-Anschlüsse.

Ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zum Verbindungsaufbau aus dem Festnetz hätte zur Folge, dass

- der Wettbewerb auf dem Markt für Geschäftskundenangebote geschwächt würde,
- neue Markteintrittsbarrieren bei der Zuführung aus dem Festnetz entstehen,
- alternative Wettbewerber keine wettbewerbsfähigen AMWD bereitstellen können und
- ein Aufbau von Marktmacht im Markt für Zuführungsleistungen sowie für Zuführungsleistungen inkl. IN-Abfrage und daraus folgend im entsprechenden Endkundenmarkt für AMWD zu erwarten wäre.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme im Zusammenhang mit dem in dieser Studie betrachteten Markt 2 (2007) mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen gelöst werden können.

Daher ist es notwendig, dass der Verbindungsaufbau aus öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten sowie Transitleistungen im Fall von IN-Plattformabfragen wie bisher reguliert werden, damit Wettbewerber geschäftskundenfähige Dienstebündel und AMWD anbieten können.

## 1 Einleitung

In der neuen Märkteempfehlung der EU-Kommission von Oktober 2014<sup>1</sup> ist der Vorleistungsmarkt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ (Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007) nicht mehr enthalten. Die Marktanalyse von Markt 2 der letztgenannten Märkteempfehlung durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) ist nach jetzigen Planungen für Anfang 2016 vorgesehen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die heutigen bzw. absehbaren zukünftigen Marktverhältnisse mit Blick auf die Produkte und Dienste zu beurteilen, für die Markt 2-Vorleistungen bisher zwingend erforderlich waren. Damit stellt sich die Frage, in welchem Maße die heutigen Gegebenheiten/Bedingungen/Marktverhältnisse in Deutschland als nationale Besonderheiten angesehen werden können, die dazu führen, dass im Ergebnis der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist.

Aus Sicht der Anbieter von Geschäftskundendiensten kommt den absehbaren nächsten Regulierungsschritten der Bundesnetzagentur – Marktdefinition und Marktanalyse entlang der neuen Märkteempfehlung der Europäischen Kommission – eine zentrale Bedeutung zu. Für die Fortführung ihres heutigen Geschäftsmodells wird entscheidend sein, dass weiterhin die Notwendigkeit einer ex-ante Regulierung festgestellt wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb beim Angebot von Geschäftskundendiensten in Deutschland.

In einer parallelen Studie hat WIK-Consult darüber hinaus den Markt für Betreiber(vor)auswahldienste analysiert, in der der Fokus primär auf dem Privatkundenbereich liegt.<sup>2</sup>

Geschäftskundendienste – also Dienste, die von Geschäftskunden bei TK-Anbietern beauftragt werden – sind wichtige Inputs in nahezu allen Branchen und Sektoren der deutschen Volkswirtschaft. Diese Dienste weisen eine Reihe von Eigenschaften auf, die sie von TK-Diensten für Privatkunden unterscheiden. Dies bezieht sich z.B. auf die Ausprägung und Bündelung der Dienste sowie auf die Qualitätsmerkmale der bereitgestellten Leistungen. Darüber hinaus haben viele Geschäftskundendienste wie z.B. Auskunfts- und Mehrwertdienste die zusätzliche Eigenschaft, dass sie für andere Endkunden nutzbar gemacht werden. Die Erbringer von Geschäftskundendiensten bieten so gesehen eine Plattform in einem zweiseitigen Markt an, der auf der einen Seite Geschäftskunden mit spezifischen Anforderungsprofilen an die Dienste umfasst und auf der anderen Seite (im Prinzip) alle privaten und geschäftlichen Endkunden.

---

<sup>1</sup> Auf die in der Einleitung genannten regulatorischen Entscheidungen gehen wir vertiefter in Abschnitt 2 ein.

<sup>2</sup> Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins; S. (2015).

Die vorliegende Studie konzentriert sich insbesondere auf die Fragestellung, inwieweit und aus welchen Gründen eine Fortführung der Regulierung von Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007 erforderlich ist, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf der Endkundenebene zu sichern.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut:

- Abschnitt 2 schafft einen kurzen Überblick über die Märkteempfehlung der EU-Kommission von Oktober 2014 und über die regulatorischen Rahmenbedingungen für den Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und Auskunft- und Mehrwertdiensten (AMWD) auf nationaler Ebene.
- In Abschnitt 3 werden besondere Merkmale der Endkundenmärkte für Geschäftskunden untersucht. Der Fokus liegt hierbei sowohl auf Elementen der Anbieter- als auch der Nachfrageseite. Darüber hinaus werden Spezifika sowie die volkswirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundendiensten adressiert.
- In Abschnitt 4 wird analysiert, inwieweit die Begründungen der Kommission für den Wegfall von Markt 2 aus der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014 für Deutschland - mit besonderem Blick auf das Nachfrageverhalten von Geschäftskunden - Gültigkeit haben. Anknüpfend daran wird die Bedeutung der ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus für den Wettbewerb auf Endkundenebene analysiert.
- Abschließend werden in Abschnitt 5 die Schlussfolgerungen der Studie zusammengefasst.

## 2 Regulatorischer Hintergrund

- Die EU-Kommission empfiehlt in ihrer Märkteempfehlung 2014 den Wegfall der Märkte 1 und 2 aus der Märkteempfehlung 2007 aus der Liste der Märkte, die für eine Vorabregulierung in den Ländern der EU in Frage kommen.
- In ihrer Analyse betrachtet die EU-Kommission hierbei weder die Märkte für AMWD noch differenziert sie in den Endkundenmärkten für Sprachtelefondienste zwischen Privat- und Geschäftskunden.
- Die EU-Kommission weist darauf hin, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung dieser Märkte angezeigt sein kann.
- Die Bundesnetzagentur unterscheidet in den Marktanalysen zwischen dem Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und dem Verbindungsaufbau zu AMWD.
- Auf beiden Märkten hat die BNetzA bisher die Notwendigkeit der ex-ante Regulierung aufgrund von signifikanter Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH (TDG) festgestellt.

### 2.1 Märkteempfehlungen der EU-Kommission von 2007 bzw. 2014

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 09.10.2014 eine neue Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors (2014/710/EU), die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (EU-Märkteempfehlung 2014). Diese neue Märkteempfehlung ersetzt die Märkteempfehlung 2007/879/EG aus dem Jahr 2007 (EU-Märkteempfehlung 2007). In der Märkteempfehlung von 2014 sind die Märkte 1 und 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 weggefallen, da sie nach Ansicht der EU-Kommission den Drei-Kriterien-Test aus europäischer Sicht nicht mehr erfüllen würden.<sup>3</sup>

Die Europäische Kommission definiert in der Märkteempfehlung (2007) den Markt 1 als Markt für Endkundenleistungen, der Festnetzanschlüsse zur Anbindung an das öffentliche Telefonnetz umfasst.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Wir sprechen im Folgenden auch kurz von Markt n (2007) bzw. Markt n (2014), wenn wir Bezug nehmen auf den jeweils in Rede stehenden Markt n aus der Märkteempfehlung von 2007 bzw. der von 2014 (n = 1, 2).

<sup>4</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.20.

Markt 2 wird in der Märkteempfehlung (2007) definiert als Markt für Vorleistungen, deren Verbindungsaufbaudienste<sup>5</sup> es ermöglichen, Retail-Telefondienste und Retail-Interneteinwahldienste an festen Standorten zu anzubieten.<sup>6</sup>

Die Europäische Kommission begründet den Wegfall von Markt 1 (2007) aus der Märkteempfehlung 2014 im Wesentlichen mit

- der Substitution von Sprachtelefonanschlüssen des Festnetzes durch Sprachtelefonanschlüsse der Mobilfunknetze, die immer preiswerter werden (insbesondere durch die Senkung der mobilen Terminierungsraten),<sup>7</sup>
- der zunehmenden Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber (basierend auf Vorleistungen TAL<sup>8</sup>, Bitstrom<sup>9</sup> oder eigenen NGA<sup>10</sup>-Anschlussnetzen, deren Ausbau durch erwartete Gesetzgebungen auf EU- und nationaler Ebene erleichtert würde, sowie Breitbandkabelanschlussnetzen),<sup>11</sup>
- der Intensivierung des Wettbewerbs durch Double-, Triple- und Quadruple-Play-Dienste im Markt für Festnetzanschlüsse und darüber geführte Sprachtelefonverbindungen<sup>12</sup> und
- der zurückgehenden Nachfrage nach Sprachtelefondiensten an festen Standorten durch Nachfrageverlagerung zu mobilen Diensten und Nachrichtendiensten.<sup>13</sup>

Für den Wegfall von Markt 2 (2007) aus der Märkteempfehlung (2014) führt die Europäische Kommission folgende Gründe an:

- den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen),<sup>14</sup>

<sup>5</sup> Sofern an einem Sprachtelefonat mehr als ein Netzbetreiber beteiligt ist, verteilt sich die Wertschöpfungskette Verbindungsaufbau, Verbindungsnetzleistung und Verbindungsterminierung (Anrufzustellung) auf verschiedene Netzbetreiber. Der Verbindungsaufbau bezeichnet hierbei die erste Teilleistung bis zur Vermittlungsstelle, an der die Verbindung dem nächsten Netzbetreiber übergeben wird. Verbindungsaufbauleistungen betreffen sowohl Telefongespräche zu geographischen Rufnummern (Call by Call, Preselection) als auch Anrufe zu Mehrwert- und Auskunftsdiensten (0180, 0900, 018xy etc.).

<sup>6</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>7</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.23f.

<sup>8</sup> TAL steht für Teilnehmeranschlussleitung und bezeichnet die Verbindung zwischen dem Hauptverteiler und dem Anschluss des Endkunden. Sie wird auch letzte Meile genannt.

<sup>9</sup> Bitstrom ist ein Zugangsvorleistungsdienst, auf dessen Grundlage Internet- und Sprachtelefondienste angeboten werden können. Es gibt verschiedene Varianten von Bitstrom, auf die an anderer Stelle noch eingegangen wird.

<sup>10</sup> Unter Next Generation Access versteht man Anschlüsse, die teilweise oder ganz Glasfasern als Leitertechnologie nutzen.

<sup>11</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.23.

<sup>12</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>13</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

<sup>14</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

- die Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetznetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen,<sup>15</sup>
- die Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Services.<sup>16 17</sup>

Gleichzeitig verweist die Europäische Kommission darauf, dass es auf der Grundlage besonderer nationaler Gegebenheiten gerechtfertigt sein könne, eine ex-ante Regulierung der Märkte 1 und 2 (2007) auf nationaler Ebene fortzusetzen.

Die Europäische Kommission hat bei ihrer Durchführung des Drei-Kriterien-Tests nur Dienste der Betreibervorauswahl und Betreiberauswahl betrachtet, Verbindungen zu Mehrwertdiensten werden nicht explizit erwähnt.<sup>18</sup> Ihre Ausführungen lassen darauf schließen, dass sie eine nicht hinreichend differenzierte Betrachtung von Privat- und Geschäftskunden bei ihrer Evaluation vorgenommen hat.<sup>19</sup>

## 2.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur

Die BNetzA hat im November 2014 ein förmliches Auskunftersuchen an die relevanten Marktteilnehmer in Deutschland bezüglich des Verbindungsaufbaus und der Anrufzustellung im Festnetzbereich gestartet. Damit sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass spätestens drei Jahre nach dem Erlass einer korrespondierenden Regulierungsverfügung Entwürfe zur Marktdefinition, Marktanalyse und Regulierungsverfügung erneut vorgelegt werden.<sup>20</sup> In der Leistungsbeschreibung des Fragebogens nimmt die BNetzA Bezug auf die neue Märkteempfehlung 2014 der Europäischen Kommission. Sie stellt zusammenfassend die Beweggründe der EU-Kommission für die Herausnahme des Marktes 2 (2007) aus der sektorspezifischen Regulierung dar. Gleichwohl verweist die BNetzA an dieser Stelle darauf, dass es den nationalen Regulierungsbehörden obliegt zu prüfen, ob bislang regulierungsbedürftige Märkte aufgrund nationaler Besonderheiten weiterhin einer sektorspezifischen Regulierung bedürfen oder nicht.<sup>21</sup> Dementsprechend bezieht die BNetzA Markt 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 in den Fragebo-

---

<sup>15</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

<sup>16</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.27.

<sup>17</sup> OTT steht für „over the top“. Im Fall von OTT-Services wird die Wertschöpfungskette in eine reine Netztransportleistung und eine Dienstleistung „over the top“ aufgeteilt. Ein Beispiel hierfür sind VoIP – Telefonate über das Internet. Die beteiligten Netzbetreiber stellen nur den Transport der Sprachinformationen sicher, den eigentlichen Dienst, d.h. die Vermittlung der Informationen zwischen den am Telefonat beteiligten Parteien, stellt der VoIP-Dienstanbieter sicher.

<sup>18</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26:

„Wholesale call origination is demanded by alternative operators, together with other services such as call transit and call termination, to provide retail calls services, mainly by means of Carrier Selection/Carrier Pre Selection (CS/CPS). If combined with wholesale access services (such as WLR), it allows the alternative operators to construct retail offers consisting of access and calls.“

<sup>19</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.26:

„Indeed, while CS/CPS is still demanded by alternative operators in Europe in order to provide retail services (mainly to non-residential customers), a clear downward trend can be observed.“

<sup>20</sup> Dies entspricht den Vorschriften des TKG.

<sup>21</sup> Siehe BNetzA (2015b), S.1f.

gen mit ein. Dies gilt auch für die Leistungen des Verbindungsaufbaus zu Mehrwertdiensten<sup>22</sup>.

Die BNetzA geht in ihren Fragestellungen auf einige Ausführungen der Europäischen Kommission ein (OTT-Substitution, Festnetz/Mobilfunknetz-Konvergenz), die zu der Entscheidung der Europäischen Kommission führten, den Markt 2 (2007) in der Märkteempfehlung 2014 nicht mehr zu berücksichtigen.<sup>23</sup>

Für die BNetzA stellt sich im Zusammenhang mit Markt 2 (2007) vor allem die Frage, ob vor dem Hintergrund der heutigen (wettbewerblichen) Marktverhältnisse in Deutschland, die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung dieser Märkte geführt haben, entfallen sind oder fortbestehen. Eine Fortsetzung der Regulierung von Markt 2 (2007) ist dann gerechtfertigt, wenn aufgrund von unveränderten Marktgegebenheiten bei Geschäftskundenangeboten nationale Besonderheiten vorliegen, die dazu führen, dass der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist und damit eine Regulierung von Markt 2 gerechtfertigt ist.

Die folgenden Ausführungen knüpfen an der bisherigen Regulierung der BNetzA an, um dann zu analysieren, ob Gründe für die Erfüllung des Drei-Kriterien-Tests und somit einer nationalen ex-ante Regulierung von Vorleistungen bzw. einen Erlass von Abhilfemaßnahmen bezüglich Markt 2 (2007) weiterhin vorliegen.

### 2.2.1 Markt Nr. 1

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Jahre 2013 im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-11/006, zum wiederholten Mal festgestellt, dass die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG in diesem Markt verfügt.<sup>24</sup>

Diese Feststellung spiegelt sich in den entsprechenden Regulierungsverfügungen, die die BNetzA gegenüber der TDG sowie den mit ihr verbundenen Unternehmen erlassen hat, wider. Die BNetzA verpflichtete im Jahr 2010 die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen dazu, ihren Teilnehmern sowohl die fallweise Betreiberauswahl als auch die Betreibervorauswahl technologieneutral, das heißt sowohl an traditionellen PSTN als auch an modernen (All)-IP-Anschlüssen, zu ermöglichen. Eine Anordnung eines unrabattierten Anschlussresales<sup>25</sup> behielt sich die BNetzA vor, sofern dies die

---

<sup>22</sup> Siehe BNetzA (2015b), unter anderem S.5-7.

<sup>23</sup> Siehe BNetzA (2015b), S.16f.

<sup>24</sup> Siehe BNetzA (2013a), S. 170.

<sup>25</sup> Beim Anschluss Resale wird die Wertschöpfungskette des Angebotes von Sprachtelefonanschlüssen aufgeteilt: Der Netzbetreiber produziert den Telefon-Anschluss und verkauft ihn als Resale-Vorleistungsdienst an einen Endkundenverkäufer, der im Wesentlichen nur in Form von Marketing, Vertrieb und Inrechnungstellung an der Wertschöpfungskette beteiligt ist. Im Fall eines rabattierten Anschluss-Resale erhält der Endkundenverkäufer ein Rabatt auf den Endkundenpreis des verkaufenden Netzbetreibers.

Entwicklung im Anschlussmarkt notwendig macht.<sup>26</sup> Die BNetzA bewertete die Vorlage der Selbstverpflichtung der TDG in Bezug auf die Überlassung von unrabattierten AGB-Endnutzeranschlüssen als ausreichend. Ein rabattiertes Anschlussresale zu Großhandelsbedingungen zur Sicherstellung der Regulierungsziele sei hierzu nicht notwendig.<sup>27</sup>

Die Regulierungsverfügung aus dem Jahr 2010 wurde im Jahr 2014 durch eine neue Regulierungsverfügung ersetzt. Im Wesentlichen wurden hierbei die Verpflichtungen zur fallweisen Betreiber Auswahl als auch zur Betreibervorauswahl beibehalten und weiter präzisiert. Die Anträge von Beigeladenen bezüglich eines rabattierten Anschluss-Resale zu Großhandelsbedingungen wurden allerdings erneut abgelehnt<sup>28</sup>.

### 2.2.2 Markt Nr. 2

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Jahr 2012 im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-10/002 festgestellt, dass die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG unter anderem auf den folgenden Märkten verfügt:<sup>29</sup>

- a) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau plus Transit und Verbindungsaufbau plus Transit plus Wandlung zur Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten: Da nur der TDG eine Verpflichtung zur fallweisen Betreiber Auswahl sowie auch zur Betreibervorauswahl auferlegt wurde, sind von diesem Markt nur Verbindungen aus dem Teilnehmerfestnetz der TDG umfasst.
- b) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten im nationalen öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten: Sofern eine Abfrage des intelligenten Netzes (IN-Plattform) zur Adressierung des Mehrwertdienstes notwendig ist, ist die Leistung der IN-Abfrage Bestandteil der Leistung Verbindungsaufbau.<sup>30</sup> Insofern liegt für diese Art der Verbindungsaufbauleistung eine Marktbeherrschung der TDG auch für Leistungen mit Ursprung in alternativen Teilnehmer-netzen vor.

Entsprechend den Ergebnissen dieser Marktanalyse hat die BNetzA bezüglich der Leistungen der TDG unter anderem Zusammenschaltungsverpflichtungen, Verpflichtungen zur Erbringung der Verbindungsleistungen und eine ex-ante Entgeltregulierungspflicht angeordnet.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Siehe BNetzA (2010), S. 3.

<sup>27</sup> Siehe BNetzA (2010), S. 25-29.

<sup>28</sup> Siehe BNetzA (2014b), S. 3.

<sup>29</sup> Siehe BNetzA (2012a), S. 181-183.

<sup>30</sup> Vereinfacht dargestellt wertet eine IN-Plattform Informationen des anrufenden Teilnehmers aus, um somit eine zweckgerichtete Weiterleitung des Anrufes zu einem Service sicherzustellen. Beispielsweise wird der Anrufer, der die Service-Rufnummer eines Unternehmens anruft, zum regional zuständigen Kundenservice weitergeleitet.

<sup>31</sup> Siehe BNetzA (2012b), S. 5f.

### 2.2.3 Bislang regulierte Vorleistungen zur Bereitstellung von Sprachtelefondiensten und AMWD

Für den Wettbewerb bei der Erbringung von Kommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden spielt eine wichtige Rolle, auf welche Vorleistungen alternative Anbieter zurückgreifen können.

Der Wettbewerb in den Märkten für Sprachtelefondienste und AMWD wird derzeit u.a. durch Regulierungsverfügungen sichergestellt, die die Ergebnisse der Marktanalysen der BNetzA der Märkte 1 und 2 gemäß EU-Märkteempfehlung 2007 aufgreifen und die TDG zum Angebot vorab regulierter Vorleistungen verpflichten. Hierdurch wird erreicht, dass Wettbewerber der TDG für Privat- und Geschäftskunden eigene Angebote in den Märkten für Sprachtelefondienste und AMWD anbieten können.

Zur Bereitstellung von Sprachtelefonanschlüssen bieten sich grundsätzlich Eigenproduktion oder der Einkauf von regulierten Vorleistungen, d.h. Teilnehmeranschlussleistungen und Bitstrom-Vorleistungsdiensten, an. Hierbei ist nicht nur die faktische, sondern auch die qualitative sowie wirtschaftliche Zugangsmöglichkeit zu betrachten, welche im Zusammenhang mit Geschäftskundenangeboten eine besondere Rolle spielen. Reine Geschäftskundenanbieter binden im Vergleich zu Privatkundenanbietern oft nur wenige Standorte an (die nicht selten in ländlichen Gebieten liegen) und erzielen dabei nur geringe Skaleneffekte, so dass die Nutzung anderer Vorleistungen neben TAL und Bitstrom von besonderer Relevanz sind. Geschäftskunden fragen z.B. sogenannte Anschluss-Resale-Dienste nach, die derzeit von der TDG auf freiwilliger Basis angeboten werden. Die TDG kam durch dieses freiwillige Angebot regulatorischen Maßnahmen der BNetzA zuvor.

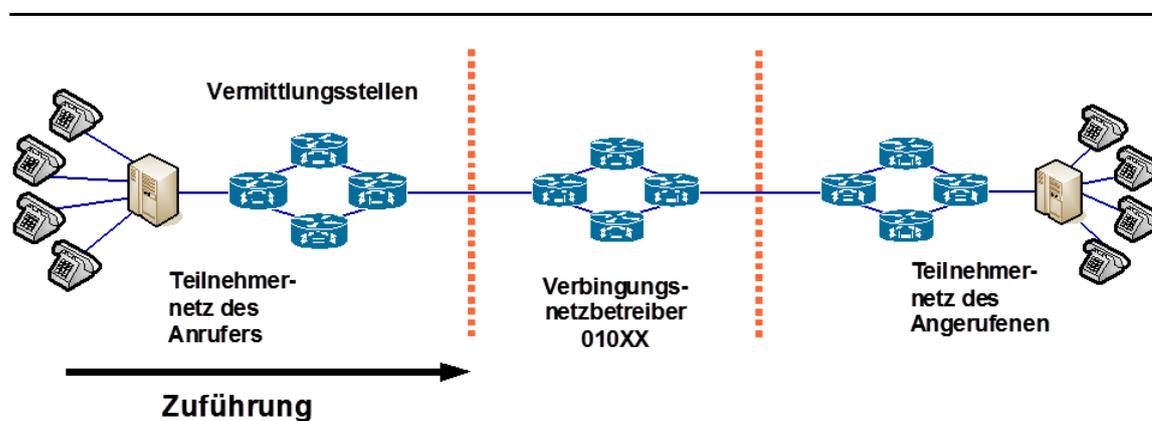
Für ein Angebot netzübergreifender Sprachtelefonverbindungen auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl sind Zusammenschaltungsleistungen, hier Zuführungsleistungen sowie Terminierungsleistungen von den jeweils marktbeherrschenden Unternehmen erforderlich. Weiterhin ist die Einrichtung einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl im Netz des marktbeherrschenden Unternehmens erforderlich, damit die Verbindung in das Netz des ausgewählten Verbindungsnetzbetreibers gelenkt (Routing) werden kann.

Sofern Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für Geschäftskunden nicht komplett oder in Teilen auf eigene Infrastruktur bei der Produktion von Sprachtelefondiensten zurückgreifen können, richten sie die Verbindungsnetzbetreibervorauswahl in Kombination mit Resale-Anschlüssen ein, um die eigene Wertschöpfung und somit Wettbewerbsfähigkeit bei der Bereitstellung flächendeckender Angebote zu erhöhen.

Gemäß TKG zielt die Verbindungsnetzbetreiberauswahl darauf ab, dass der Zugang eines Teilnehmers zu den Diensten aller unmittelbar zusammengeschalteten Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten im Einzelwahlverfahren durch Wählen einer Betreiberkennzahl 010xy eines Verbindungsnetzbetreibers (VNB) ermög-

licht wird (auch Call-by-Call im bundesdeutschen Markt genannt).<sup>32</sup> Die Verbindungsnetzbetreibervorauswahl (auch Preselection genannt) ist hiervon abzugrenzen, denn hierbei kommt nicht das Einzelwahlverfahren, sondern eine festgelegte Vorauswahl eines VNB zum Tragen, die jedoch durch das Einzelwahlverfahren umgangen werden kann.<sup>33</sup> Diese Dienste ermöglichen es, sowohl Privat- als auch Geschäftskunden Verbindungsleistungen von einem anderen Netzbetreiber als dem marktmächtigen Teilnehmernetzbetreiber (TNB), in Deutschland die TDG, einzukaufen. Hierbei benötigt der alternative Verbindungsnetzbetreiber eine Zusammenschaltung mit dem Teilnehmernetz des Anrufers und sogenannte Zuführungsleistungen zu seinem Verbindungsnetz. Diese Gegebenheiten sind in der folgenden Abbildung noch einmal stilisiert dargestellt.

Abbildung 2-1: VNB-Vorauswahl Wertschöpfungskette



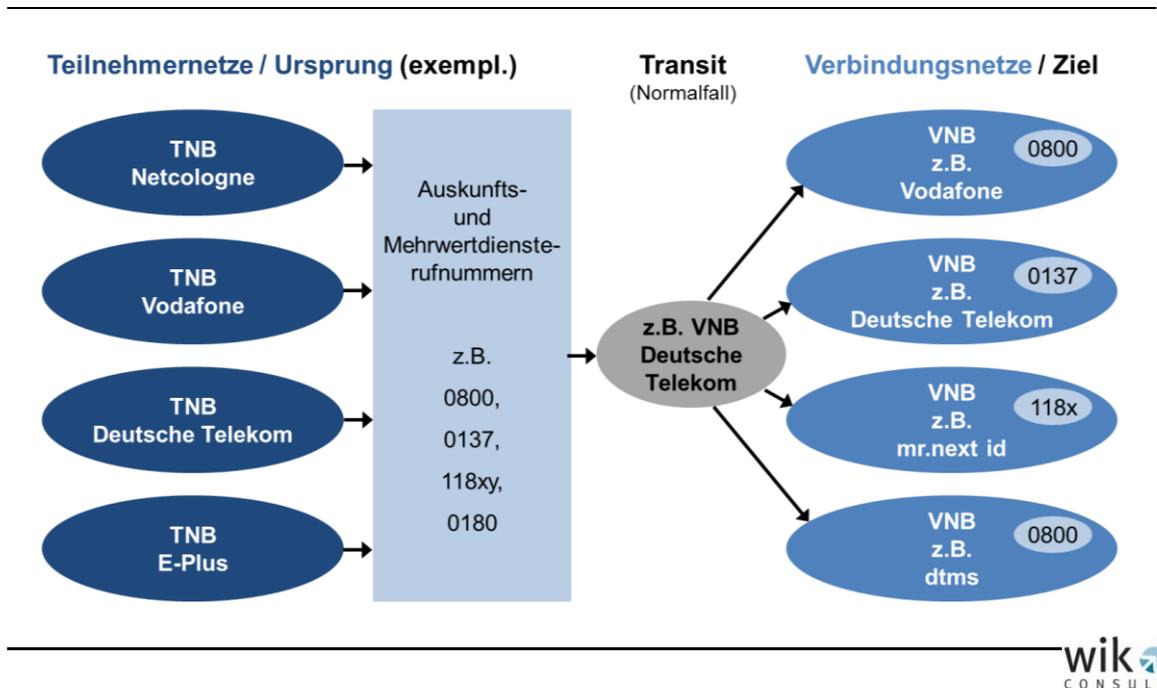
Quelle: BNetzA (2015b), S.5.

Für ein Angebot netzübergreifender AMWD sind ebenfalls Zusammenschaltungsleistungen erforderlich. Bei AMWD ist nicht nur die Zuführungsleistung aus dem Teilnehmernetz des marktbeherrschenden Unternehmens TDG von besonderer Bedeutung. Die Zuführung stellt sicher, dass AMWD von jedem Teilnehmer des marktbeherrschenden Unternehmens erreichbar sind. Darüber hinaus ist Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb, dass AMWD auch von Teilnehmern anderer TNB erreicht werden können. Dies ist für Geschäftskunden, die AMWD nutzen, um ihren Kunden Dienste anzubieten, ein zentraler Aspekt der Kundenansprache und -bindung. Soweit hierbei zur Adressierung des richtigen AMWD-Zielnetzes Abfragen von Plattformen des intelligenten Netzes (IN-Plattform) notwendig sind, umfasst die regulierte Zusammenschaltungsleistung der TDG sowohl die Zuführung aus alternativen Teilnehmernetzen als auch die Abfrage ihrer IN-Plattform (in der folgenden Abbildung als Transitleistung bezeichnet).

<sup>32</sup> TKG 2014, §3, Nr. 4 a.

<sup>33</sup> TKG 2014, §3, Nr. 4 b.

Abbildung 2-2: Zuführungsleistung der TDG zu AMWD inklusive Abfrage ihrer IN-Plattform



Quelle: WIK-Consult auf der Basis von mr.next id GmbH.

Zudem sind zur netzübergreifenden Abrechenbarkeit von Diensten der Betreiberwahl sowie (offline gebillten) AMWD<sup>34</sup> gegenüber den Endkunden Fakturierungs- und Inkassoleistungen notwendig, wodurch die Abhängigkeit vom marktherrschenden Unternehmen TDG weiter erhöht wird. Anbieter für Geschäftskunden können AMWD Dienste nur konkurrenzfähig anbieten, wenn diese aus allen Teilnehmernetzen zugeführt werden können und abrechenbar sind. Hierzu sind vorab regulierte Vorleistungen der TDG notwendig.

Vorleistungen wie die Zuführungsleistung werden bei der Bereitstellung von Auskunfts- und Mehrwertdiensten (AMWD) für Geschäftskunden genutzt, damit Anbieter von AMWD den Kunden in allen Teilnehmernetzen Leistungen per Service-Rufnummern anbieten können. Darüber hinaus ist die Zuführungsleistung, gegebenenfalls in Verbindung mit Resale-Anschlussleistungen, häufig die einzige Möglichkeit im Produktbündel für Geschäftskunden, Sprachverbindungen zu einem wettbewerbsfähigen Preis anzubieten. Entfällt die Möglichkeit für alternative Anbieter, auf Vorleistungen wie die Zuführungsleistung (insbesondere für Preselection) zurückzugreifen, kann dies erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb um Geschäftskunden haben, da alternative Anbieter im Gegensatz zum Incumbent dann nicht mehr in der Lage sind, die Funktionalitäten und das Preis-Leistungsverhältnis anzubieten, die von Geschäftskunden verlangt wer-

<sup>34</sup> Im Fall des sogenannten Offline Billings stellt nicht der AMWD-Anbieter die Dienstleistungen inklusive Transportleistung in Rechnung sondern der Teilnehmernetzbetreiber, aus dessen Netz der Anruf erfolgt.

den. Dieser präferiert die Anbindung aller Filialen und die Erreichbarkeit durch alle Kunden mit den Produkten eines Geschäftskundenanbieters aus einer Hand.

### 2.3 Zwischenfazit

Bislang mussten die nationalen Regulierungsbehörden auf Basis der EU-Märkteempfehlung 2007 begründen, wenn sie Markt 2 (2007) auf nationaler Ebene nicht der Vorabregulierung unterwerfen wollten. Diese Situation hat sich mit der EU-Märkteempfehlung von 2014 quasi umgedreht: Der angenommene „Normalfall“ ist die Nicht-Regulierung und eine ex-ante Regulierung muss damit begründet werden, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist. Sollten die Marktbedingungen sich seit der letzten Marktanalyse nur geringfügig geändert haben, so ist davon auszugehen, dass der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist. In diesem Fall lägen also nationale Besonderheiten nach Maßgabe der EU-Kommission vor, die die Fortsetzung der bisherigen ex-ante Regulierung rechtfertigten. Vor dem Hintergrund der Märkteempfehlung der Kommission von 2014 stellt sich also die Frage, ob die BNetzA der Empfehlung folgen kann oder ob bei kaum veränderten Marktbedingungen nationale Besonderheiten eine Fortsetzung der Regulierung nahelegen.

Die BNetzA hat bisher die Verpflichtung zum Verbindungsaufbau zu Sprachverbindungen und AMWD im Zusammenhang mit der Feststellung von Marktmacht auf Markt 1 (2007) als Zugangsverpflichtung auferlegt, wobei es durchaus auch möglich ist, die Verpflichtung auf Grundlage von Marktmacht in Markt 2 (2007) aufzuerlegen.

Ausschlaggebend ist dabei, dass die Entscheidung über eine Verpflichtung zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die betroffenen Endkundenmärkte getroffen wird. Die entscheidende Frage ist also, ob Markt 2 weiterhin reguliert und damit z.B. die Regulierungsverpflichtung zur Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl sowie zur Zuführung inkl. Transit (bei IN-Abfrage) zu AMWD fortgesetzt werden sollte, um den Wettbewerb auf Endkundenmärkten zu sichern.

### 3 Wesentliche Merkmale von Geschäftskundendiensten

- Geschäftskunden fragen nicht nur ein breiteres TK-Produkt- und Dienstespektrum als Privatkunden nach, sondern haben auch höhere Qualitäts- und Sicherheitsansprüche.
- Für alternative Wettbewerber ist es im Wettbewerb unabdingbar, jedem Geschäftskunden die von diesem konkret nachgefragten Produkte und Dienste im Bündel bereitstellen zu können. Bei Geschäftskunden spielen insbesondere geographische Bündel, die aufgrund von verteilten Unternehmensstandorten bedient werden müssen, eine wichtige Rolle.
- Wettbewerber, die einzelne Produkte und Dienste aus einem nachgefragten Bündel nicht erbringen können, verlieren in der Konsequenz die Aufträge von Geschäftskunden nicht nur für die Teilkomponente, die sie nicht erbringen können, sondern für das ganze Bündel.
- Geographische Bündel sind nicht nur bei Großunternehmen mit großen Filialnetzen relevant, sondern auch bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die lokal oder regional mehrere Standorte in ländlichen Regionen haben.
- Die Relevanz von geographischen Bündeln wird durch die zunehmende Bedeutung der transnationalen Nachfrage von Geschäftskunden, die auch von der EU-Kommission unterstrichen wird, verstärkt.

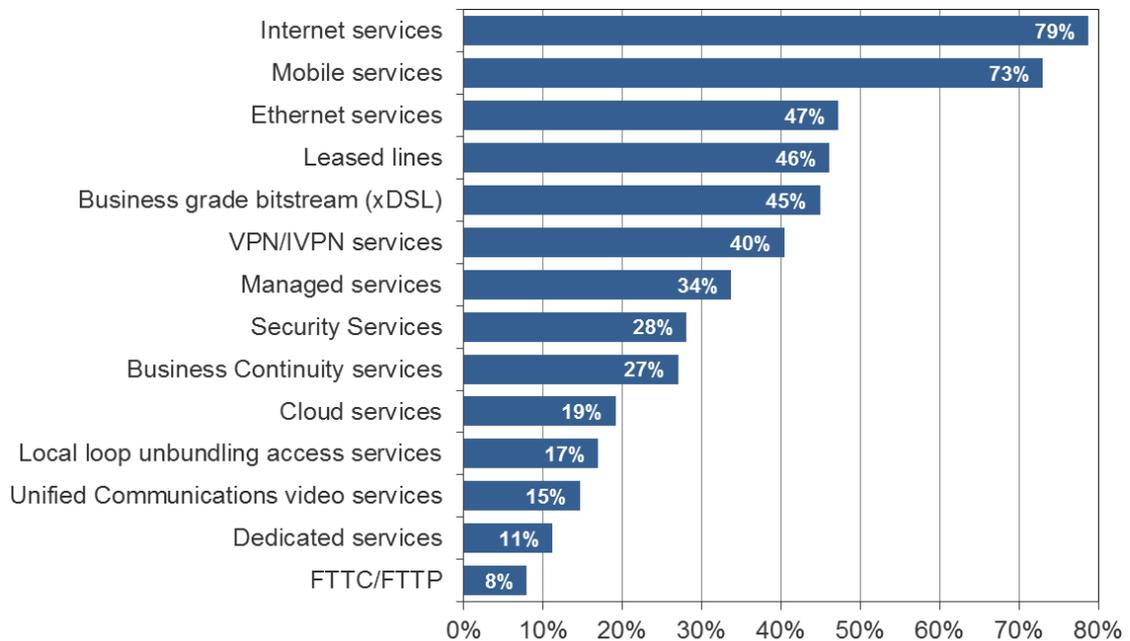
#### 3.1 Geschäftskunden und die Kernelemente ihrer Nutzung von Kommunikationsdiensten

Geschäftskunden fragen ein breites Spektrum von Telekommunikationsdienstleistungen nach, wie z.B. das WIK in einer Studie für ECTA zu Geschäftskunden ermittelt hat (vgl. dazu Abbildung 3-1). Im Gegensatz zu Privatkunden, die überwiegend Sprachtelefon-, und Internetzugangsdienste nachfragen, fragen Geschäftskunden auch Endverbraucherlösungen mit höheren Qualitäts- und Sicherheitsmerkmalen sowie Vorleistungsprodukte nach, die mit eigener zusätzlicher Wertschöpfung versehen werden: <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

Abbildung 3-1: Dienstespektrum im Marktsegment der Geschäftskunden



Quelle: Godlovitch et al. (2012)

Die IKT-Erhebung des statistischen Bundesamtes für 2014 hat ergeben, dass 92% der Unternehmen in Deutschland einen Internetzugang (DSL- oder andere ortsfeste Breitbandverbindung) nutzen. 2013 waren es noch 84%. Auch wenn der Anteil der Unternehmen, die eine mobile Internetverbindung nutzen mittlerweile bei 65% liegt, ist der Anteil an Unternehmen, die einen Internetzugang über das Festnetz nutzen, nicht gesunken, was darauf hindeutet, dass der mobile Internetzugang komplementär zum Festnetzzugang genutzt wird. Dabei nutzen nur 25% der Unternehmen eine Datenübertragungsrate von mindestens 30 Mbit/s und fast die Hälfte der Unternehmen eine Übertragungsrate, die unter 10 Mbit/s liegt.<sup>36</sup> 12% der Unternehmen in Deutschland, die über einen Internetzugang verfügen und mehr als 9 Beschäftigte haben, nutzten 2014 kostenpflichtig IT-Dienste über Cloud Computing. Bei Großunternehmen mit mehr als 249 Beschäftigten lag der Anteil deutlich höher bei 27%. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass für 37% der Unternehmen, die keine kostenpflichtigen IT-Dienste über Cloud Computing beziehen, das Risiko von Sicherheitsproblemen der Grund für den Verzicht auf Cloud Services ist.<sup>37</sup> Diese Haltung ist im Zusammenhang mit der Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Services relevant, da OTT-Services in Bezug auf Sicherheit bei der Übertragung nicht mit Sprachverbindungen über das Festnetz vergleichbar sind.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.1.3.

Die vorstehenden Betrachtungen machen deutlich, dass die Bedürfnisse von Geschäftskunden mit Blick auf Kommunikationsausstattung bzw. Nutzung von Kommunikationsdiensten weit über die Anschlussleistungen hinausgehen.

Die Bedeutung des high-end Geschäftskundensegments wurde von BEREC<sup>39</sup> im Übrigen zum Anlass genommen, 2009 eine Konsultation zur Regulierung des Zugangs auf der Vorleistungsebene mit Blick auf die Bereitstellung von hochqualitativen Geschäftskundendiensten auf dem Festnetz durchzuführen. In dem daran anknüpfenden Report von 2011 wird festgestellt, dass sich die Angebots- und Nachfragebedingungen im Geschäftskundensegment vom Privatkundensegment unterscheiden und dass dies abhängig von den nationalen Begebenheiten bei der Marktanalyse und Regulierung berücksichtigt werden sollte.<sup>40</sup> Daran anknüpfend erkennt die Europäische Kommission die Besonderheiten von Geschäftskundendiensten durch die Einführung eines neuen Marktes 4 (2014) an und zielt dabei auf hochqualitative Anschlüsse ab. Hierunter subsummiert sie insbesondere Mietleitungen.<sup>41</sup>

### 3.2 Wirtschaftliche Bedeutung von Geschäftskundenangeboten

In Deutschland wurden 2015 auf dem Markt für Telekommunikationsdienste 21,5 Mrd. Umsatz mit Geschäftskunden erzielt. Dies entspricht 37,1% der Umsätze mit TK-Diensten insgesamt.<sup>42</sup> Geschäftskunden mit mehreren Standorten (MSC) und/oder transnationale Geschäftskunden (MNC)<sup>43</sup> nehmen eine bedeutende volkswirtschaftliche Stellung auf EU-27-Ebene<sup>44</sup> ein. Sie repräsentieren unter anderem 51% der Wertschöpfung aller Unternehmen in den EU 27-Ländern im Jahr 2010.<sup>45</sup> Daher hat die Nachfrage von Geschäftskunden nach Kommunikationsdiensten insbesondere von Unternehmen mit mehreren Standorten und/oder multinationalem Auftritt ein großes Gewicht auf dem Markt. Im Rahmen einer Studie des WIK<sup>46</sup> wurden die Gesamtumsätze durch den Verkauf von Kommunikationsdiensten an Unternehmen mit mehreren Standorten und/oder multinationalem Auftritt mit mehr als 90 Milliarden € auf EU 27-Ebene beziffert. Dies macht mehr als 53% aller von Unternehmen nachgefragten Kommunikationsdienste oder mehr als 27% aller insgesamt nachgefragten Kommunikationsdienste aus. MSC und MNC erarbeiten nicht nur einen überproportionalen Anteil an der gesamten Wertschöpfung. Sie fragen auch einen überproportionalen Anteil an Kommunikationsdiensten nach. Allein diese Fokussierung auf größere Geschäftskunden (mehrere Standorten und/oder transnationale Aktivitäten) macht deutlich, welche volkswirtschaftliche Dimension diesem Nutzerkreis zukommt.

---

<sup>39</sup> BEREC steht für Body of European Regulators for Electronic Communications.

<sup>40</sup> Vgl. ERG (2009) und BEREC (2011).

<sup>41</sup> Siehe EU-Kommission (2014b), S.49ff.

<sup>42</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 7.

<sup>43</sup> MSC/MNC stehen hierbei für "multi-site corporations" bzw. „multi-national corporations“.

<sup>44</sup> Wir beschränken uns im Folgenden auf empirische Angaben zu EU-27, da uns belastbare Zahlen zur um Kroatien erweiterten EU-28 nicht vorliegen.

<sup>45</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.24.

<sup>46</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.2.

Differenzierte Zahlen darüber, welcher Anteil der Gesamtumsätze auf Angebote fallen, die national oder transnational unter Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland erbracht werden, liegen nicht vor. Wird jedoch anhand der Höhe der Telekommunikationsumsätze die Stärke der Telekommunikationswirtschaft international verglichen, war Deutschland der sechstgrößte TK-Markt weltweit und damit europaweit Marktführer vor Großbritannien. Der Anteil dürften demnach erheblich sein.<sup>47</sup>

Nimmt man dazu die noch viel größere Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs)<sup>48</sup> und die TK-Umsätze mit diesem Kundenkreis, so dürfte das Gesamtmarktvolumen noch einmal bedeutend höher liegen.

Dabei werden im Geschäftskundensegment starke Wachstumschancen gesehen. Eine kürzlich erfolgte Befragung von TK-Unternehmen ergab, dass knapp 31% der Befragten mit einem Wachstum von 10 bis 20 Prozentpunkten pro Jahr und 18% mit einem Wachstum von 20 Prozentpunkten und mehr pro Jahr rechnen.<sup>49</sup>

### 3.3 Auskunfts- und Mehrwertdienste

Einen bedeutenden Teilbereich der TK-Dienstenutzung von Geschäftskunden stellen Auskunfts- und Mehrwertdienste dar. Diese beinhalten neben der Telekommunikationsdienstleistung eine weitere Dienstleistung, die gegenüber dem Anrufer gemeinsam mit der Telekommunikationsdienstleistung abgerechnet wird.<sup>50</sup> Auskunftsdienste dienen hierbei der neutralen Weitergabe von Rufnummer, Name, Anschrift sowie zusätzlichen Angaben von Telekommunikationsnutzern.<sup>51</sup> Mehrwertdienste (auch Premiumdienste genannt), wie z.B. Hotlines zur Kundenbetreuung, können über Rufnummernbereiche oder Kurzwahlnummern erreichbar sein.<sup>52</sup> An der Nutzung und Erbringung von AMWD sind verschiedene Parteien beteiligt.

---

<sup>47</sup> Vgl. BMWi (2014), S. 38.

<sup>48</sup> Ohne auf die genauen Einzelheiten der statistischen Erfassung von KMUs einzugehen, kann man diese näherungsweise charakterisieren als Wirtschaftseinheiten mit „wenigen“ Beschäftigten (z.B. bis zu 9) bzw. mit relativ geringem Umsatz p.a. (z.B. bis zu 250 Mio). „With 20.7 million firms accounting for more than 98 % of all enterprises, 67% of employment, and 58% of gross value added, SMEs constitute the backbone of the European economy“. Vgl. Dinges, M., Elixmann, D., Marcus, S., Gries, C. und H. Gassler (2013): SMEs participation under Horizon 2020; short term ex-ante assessment für Policy Department Economic and Scientific Policy des Europäischen Parlaments; abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/518738/IPOL-ITRE\\_ET%282013%29518738\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/518738/IPOL-ITRE_ET%282013%29518738_EN.pdf).

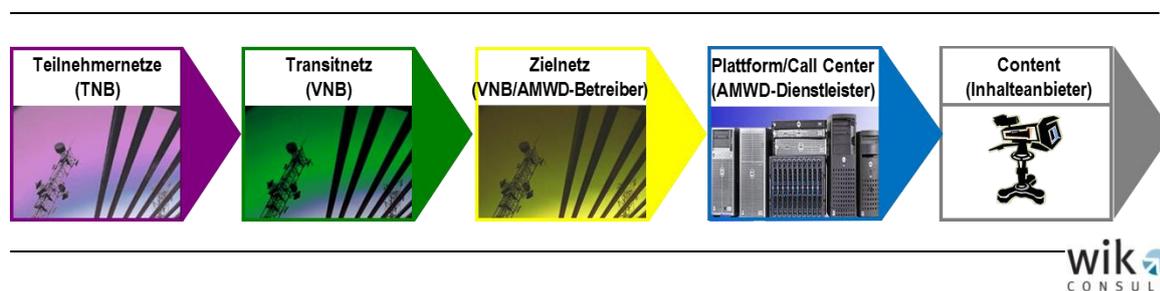
<sup>49</sup> Vgl. Böcker (2015), S. 1.

<sup>50</sup> TKG in der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Fassung (TKG 2014), §3, Nr. 17 b.

<sup>51</sup> TKG 2014, §3, Nr. 2 a.

<sup>52</sup> TKG 2014, §3, Nr. 11 a-c.

Abbildung 3-2: Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicernummern



Quelle: WIK (2011).

Die Teilnehmernetzbetreiber betreiben die „letzte Meile“ der TK-Netzinfrastruktur und bauen nach Anwahl einer Servicernummer durch den Endnutzer den Anruf auf (Verbindungsaufbau). Die Verbindungsnetzbetreiber nehmen den AMWD-Verkehr vom TNB auf und leiten ihn weiter zu den Zielnetzen, in denen die jeweiligen Servicernummern implementiert sind. Die Verbindungsnetzbetreiber auf der nächsten Wertschöpfungsstufe übernehmen den AMWD-Verkehr zu den in ihrem Netz implementierten Servicernummern und leiten ihn über ihr Netz zum jeweiligen Anrufziel (AMWD Plattform mit entsprechenden Inhalten oder Diensten). Betrachtet man AMWD aus Sicht des Geschäftskunden, nutzt dieser AMWD, um z.B. folgende Dienste/Inhalte für seine Endkunden anzubieten<sup>53</sup>:

**a. Vertriebskanal für andere Dienstleistungen, z.B.**

- Versandhandel,
- Teleshopping;

**b. Customer-Care-Kanal, z.B.**

- Technischer Support,
- Kundenbetreuung,
- Info-Hotline;

**c. (Micro-) Payment-System, z.B.**

- Spenden/Charity,
- Bezahlung von Onlineinhalten;

**d. Kanal zur unmittelbaren Erbringung einer (medialen) Dienstleistung, z.B.**

- Auskunft (inkl. Weitervermittlung),
- Telebanking,
- Adult-Content/Erotikdienste,
- Astrologie/Lebensberatung;

<sup>53</sup> Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland, WIK Consult GmbH 2010, April 2010.

**e. Teilnahmekanal für interaktive Medienformate, z.B.**

- Call In-TV/Participation-TV,
- Gewinnspiele (Handel).

Kommunikationsdienstleister, die AMWD für Geschäftskunden anbieten, stellen den Betrieb der AMWD-Plattform (gegebenenfalls einschließlich der Abrechnungsleistung) sowie die entsprechende Konnektivität zu der AMWD-Plattform bereit, d.h. die Verbindung vom Anrufenden aus dem Teilnehmernetz zum AMWD. Dabei generierten AMWD im Jahr 2008 Primärumsätze von ca. 2,9 Mrd. Euro und Sekundär-/Tertiärumsätze von ca. 12,8 Mrd. Euro.<sup>54</sup> Die Umsätze mögen aus verschiedenen Gründen in der Zwischenzeit tendenziell geringer geworden sein. Gleichwohl ist insgesamt davon auszugehen, dass AMWD auch heute noch eine beachtliche Bedeutung für den TK-Sektor wie auch für die Gesamtwirtschaft haben. Die zuletzt vom VATM in Auftrag gegebene Marktstudie schätzt für das Jahr 2015 den Gesamtumsatz mit AMWD auf 579 Mio. €.<sup>55</sup>

Die Bedeutung von AMWD wird unterstrichen durch eine repräsentative Umfrage zum Kommunikationsverhalten von Nutzern, die kürzlich für den VATM durchgeführt wurde.<sup>56</sup> Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Bedeutung des Kontaktweges Telefon bzw. der mit dem Telefon verbundenen Servicrufnummern im Verhältnis Unternehmen und Verbraucher. Der Einsatz von Servicrufnummern hat danach einen etablierten Platz in der Kommunikation der Menschen. Als Kernvorteil von Servicrufnummern wird die individuelle Beratung gesehen. Dies wird gerade von jüngeren Nutzern als Vorteil gesehen. Weitere Vorteile sind Schnelligkeit, Verständlichkeit und Erreichbarkeit.

**3.4 Ausgewählte Aspekte des Nachfrageverhaltens bei Geschäftskundenangeboten****3.4.1 Sprachtelefonanschlüsse an mehreren Standorten bis zu einem bundesweiten Filialnetz („geographische Bündel“)**

Das Marktsegment der Geschäftskunden zeichnet sich neben dem breiten Dienstespektrum und den hohen Qualitätsanforderungen dadurch aus, dass viele Geschäftskunden Telekommunikationsdienstleistungen an mehreren Standorten nachfragen (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2).<sup>57</sup>

Betrachtet man die Filialnetze von Banken, Versicherungen, Einzelhandel und anderen Unternehmen mit einer hohen Anzahl an regionalen und überregionalen Standorten bzw. Niederlassungen, wird deutlich, dass Anbieter von Geschäftskundendiensten in

<sup>54</sup> Vgl. Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009), S.19, 70.

<sup>55</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 32.

<sup>56</sup> Vgl. Böcker, J. (2013).

<sup>57</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

der Lage sein müssen, Festnetzanschlüsse und Sprachverbindungen flächendeckend anzubieten. Dies gilt nicht nur in Ballungsräumen, wo sie bei der Anbindung von Endkunden Skaleneffekte realisieren können, sondern insbesondere auch im ländlichen Raum, wo sich viele der Unternehmensstandorte befinden und auch die oben genannten Filialnetze angeschlossen werden müssen. Allein die Sparkassen hatten 2014 ein Zweigstellennetz mit knapp 12.000 Zweigstellen. Die Großbanken hatten 2014 einen Bestand an 7.433 Zweigstellen, Kreditgenossenschaften insgesamt über 11.000.<sup>58</sup> Auch Versicherungen sind flächendeckend verteilt, i.d.R. mit einem zentralen Standort in großen Städten oder Ballungsräumen und Agenturen oder direkten Ansprechpartnern, die deutschlandweit oder in der Region verteilt sind. Gleichzeitig haben Versicherungen hohe Sicherheitsansprüche, da sie mit sensiblen Kundendaten umgehen. Sie fragen dementsprechend klassische Telefonanschlüsse sowie dezidiert übergebene Datenanbindungen nach (die nicht über das Internet terminiert werden) sowie auch IN-Plattformdienste, um einen bundesweiten Kundenservice zu gewährleisten.

Im Einzelhandel haben Unternehmen wie Aldi Süd 1850 Filialen, Aldi Nord über 2400, hinzu kommen weitere Supermarktketten wie Edeka (zu denen bspw. auch Netto mit über 4000 Filialen gehört), Rewe, Lidl etc. die ebenfalls über ein großes Filialnetz verfügen. Auch in anderen Wirtschaftszweigen finden sich viele Beispiele für Unternehmen, die ein großes Filialnetz mit Kommunikationsdiensten zu versorgen haben, u.a. Mediamarkt (260), McDonalds (1477 Restaurants), Expert (269 Fachmärkte, über 400 Standorte der Gesellschafter). Die Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt der Geschäftskunden, die elektronische Kommunikationsdienste nachfragen, für die eine weitreichende geographische Abdeckung erforderlich ist, die auch ländliche Gebiete und große Flächen umfasst.

Es ist dabei offenkundig, dass die Reichweite von Telefonanschlüssen nicht nur bei Großunternehmen relevant ist. Vielmehr sind kleine und mittelständische Unternehmen häufig in dünn besiedelten oder ländlichen Regionen angesiedelt und haben mehr als einen Unternehmensstandort. Beispiele sind:

- regional angesiedelte Handwerkerbetriebe,
- lokale/regionale Baumärkte, Möbelhäuser und andere Einzelhandelsbetriebe,
- Fitnessstudios,
- Gaststätten.

Sicher gibt es weitere kleine und mittelständische Unternehmen mit mehr als einer Filiale in einer Region bzw. in einer Stadt. Darüber hinaus stellt die öffentliche Hand mit Ämtern und Behörden, die über Stadtgebiete oder auch regional gestreut sind, einen weiteren Bereich dar, für den das gebündelte Angebot von Telefonanschlüssen an mehreren Standorten erforderlich ist, um diesen Kundenkreis mit Informations- und Telekommunikationsdiensten zu versorgen.

---

<sup>58</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2014).

Anbieter von Geschäftskundendiensten unterstreichen, dass Unternehmen Kommunikationsdienstleistungen für mehrere Standorte im Bündel nachfragen und den Nachweis verlangen, dass Netzbetreiber in der Lage sein müssen, alle Standorte abzudecken.<sup>59</sup> Dies erscheint aus unserer Sicht naheliegend, weil diesem Begehre eine Minimierung der Transaktionskosten zugrunde liegt. Es deckt sich darüber hinaus mit (allerdings nicht repräsentativen) Marktbeobachtungen, die das WIK in anderen Projekten gemacht hat. Stichprobenartige Anfragen bei Unternehmen haben ergeben, dass etwa 30% aller Unternehmen, die Geschäftskundenprodukte nachfragen, geographische Bündel nachfragen. Dies verstärkt das Risiko von nachteiligen Verbundeffekten für alternative Telekommunikationsanbieter, weil sie zwar an mehreren Standorten anbieten müssen, aber nicht mehr an allen Standorten anbieten können. Der nachteilige Verbundeffekt äußert sich darin, dass ein alternativer Wettbewerber nicht nur Aufträge an einzelnen Standorten sondern das Gesamtpaket für das Filialnetz verliert. Um diese „Abminderung des geographischen Angebotes“ zu verhindern sind entsprechende Vorleistungen des einzig flächendeckenden TK-Unternehmens nötig, die zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden. Heute sind diese prinzipiell vorhanden.

### 3.4.2 Produkt- und Dienstebündel

Bei Dienstebündeln<sup>60</sup> werden elektronische Kommunikationsdienste nicht einzeln, sondern im Bündel nachgefragt. Dabei ist die nachgefragte Produktvielfalt bei Geschäftskunden wesentlich breiter als bei Privatkunden. In der Tat fragen Geschäftskunden üblicherweise vergleichbar einem Baukastenset größere und vielfältigere Produktbündel als Privatkunden nach.<sup>61</sup> Hierbei legt der überwiegende Anteil der Geschäftskunden Wert darauf, sämtliche Bestandteile des Dienstebündels bei einem einzigen Unternehmen einzukaufen (einheitliche Ansprechpartner, einheitliche Rechnung, etc.).<sup>62</sup> Ein typisches Dienstebündel umfasst dabei aus Sicht eines Großunternehmens auf Kundenebene z.B. Mietleitungen, Internetanschluss aus dem Festnetz, Sprachverbindungen (aus Fest- und Mobilfunknetzen) sowie mobile Datendienste.<sup>63</sup>

---

**59** Vgl. Angaben von Anbietern von Geschäftskundendiensten z.B. für Industrieunternehmen und Einzelhandel.

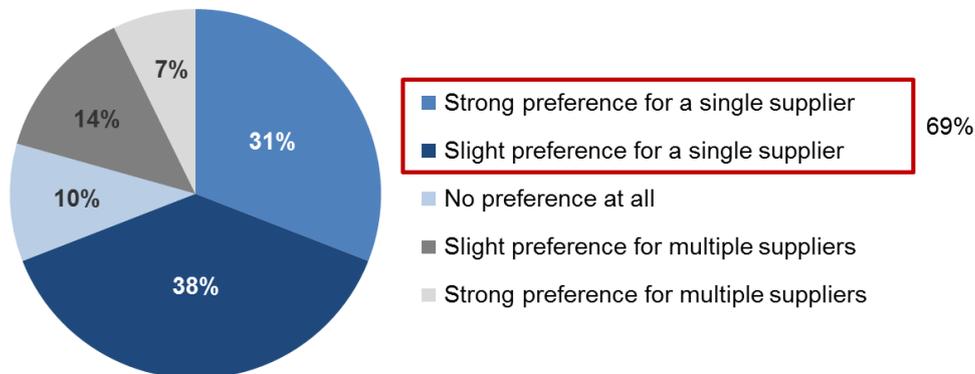
**60** Wir sprechen im Folgenden vereinfacht nur noch von Dienstebündeln.

**61** Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

**62** Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.38.

**63** Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S. 31.

Abbildung 3-3: Einkaufsverhalten von Geschäftskunden in der EU27 Zone



Quelle: Godlovitch et al. (2012).

Die hierfür primär angeführten Gründe sind die Vereinfachung und Reduktion der Verwaltung sowie preiswertere Leistungen.<sup>64</sup>

In der Konsequenz muss ein Anbieter von Geschäftskundendiensten zum einen in der Lage sein, alle Komponenten des Bündels anzubieten. Zum anderen müssen Anbieter die Dienstebündel an mehreren Standorten bzw. flächendeckend für große Regionen oder sogar bundesweit bereitstellen können. Durch die Nachfrage der einzelnen Geschäftskundenleistungen als Teil eines Dienstebündels, das zudem häufig flächendeckend und auch in ländlichen Gebieten bereitgestellt werden muss, bekommt die Frage nach der Abhängigkeit der alternativen Anbieter von Vorleistungen der TDG bei der Bereitstellung der Geschäftskundenleistungen eine besondere Bedeutung. Denn falls diese Leistungen aufgrund des fehlenden regulierten Vorleistungsangebots nicht mehr oder nicht zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden können, sind nicht nur einzelne Leistungen für Geschäftskunden betroffen. Vielmehr wären ganze Kundengruppen nicht mehr erreichbar. Es würden auf diese Weise nachteilige Verbundeffekte entstehen, wenn die alternativen Wettbewerber nicht nur den Auftrag für einzelne Teilleistungen sondern den Auftrag zur Bereitstellung des Dienstebündels insgesamt<sup>65</sup> verlieren.

Zusammengenommen lässt sich damit festhalten, dass es gravierende und nachhaltige Folgen für den Wettbewerb im Geschäftskundenbereich hätte, wenn alternative Telekommunikationsanbieter die Nachfrage von Geschäftskunden nach Dienstebündeln faktisch nicht oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen (insbesondere auch mit Blick auf die Standortbündel, siehe Ziffer 3.4.1) bedienen können.

<sup>64</sup> Vgl. Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.39.

<sup>65</sup> Dieses Dienstebündel könnte beispielsweise den Telefonanschluss, Sprachverbindungen, VPN-Dienste, Cloud Dienste, das Betreiben der Internet Plattform etc. beinhalten,

### 3.4.3 Transnationale Aspekte

Geschäftskundenangebote werden nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch zunehmend transnational nachgefragt, da Geschäftskunden nicht nur national sondern grenzüberschreitend (multi-national) agieren.<sup>66</sup>

Die Europäische Kommission hat diese Entwicklung in der EU-Märkteempfehlung 2014 entsprechend gewürdigt. Sie hat hierzu ausgeführt, dass Märkte nicht nur nationalen oder subnationalen, sondern auch transnationalen Charakter über die Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinaus aufweisen können.<sup>67</sup> Mit Blick auf den transnationalen Charakter von Märkten im Rahmen von Angeboten für Geschäftskunden stellt sie fest:

*“To be able to meet the demand of retail business customers for high-quality access and, very often, connect their multiple sites (including cross-border), alternative operators use a number of different wholesale inputs, ranging from leased lines using traditional or alternative interfaces, independently of the underlying infrastructure, to other wholesale access products which fulfil certain quality characteristics.”<sup>68</sup>*

In diesem Zusammenhang wird insbesondere auch die geographische Divergenz zwischen Retail-Märkten und Vorleistungsmärkten betont:

*„As for the geographic market definition, at retail level, companies with multi-site presence in the Union see an increasing need of having services provided across several Member States. However, at the wholesale level the access markets are likely to remain national in scope, given that on the supply side, the relevant access networks tend to be controlled by one operator with a ubiquitous national presence.“<sup>69</sup>*

Der Aspekt der transnationalen Geschäftskundenangebote betrifft nicht nur multinational agierende Konzerne und Großunternehmen. Vielmehr betrifft er im Besonderen auch kleine und mittelständische Unternehmen, die in grenznahen Bereichen (z.B. in der Bodenseeregion (Deutschland, Schweiz, Österreich)) agieren.

Eine konkrete Lösung zur Aufhebung dieser Divergenz sieht die Europäische Kommission in ihrer aktuellen Märkteempfehlung 2014 nicht vor. Sie scheint sich vielmehr darauf zu beschränken, die Rahmenbedingungen zu setzen.

Die nationalen Regulierungsbehörden können demnach für die transnationale Nachfrage von Geschäftskunden im Rahmen des neu seitens der EU-Kommission geschaffenen Marktes Nr. 4 (2014) eine Lösung auf der Vorleistungsebene finden (an festen Standorten bereitgestellter Zugang zu Teilnehmeranschlüssen von hoher Qualität) und/oder wei-

---

<sup>66</sup> Vgl. Abschnitt 3.2 sowie Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012), S.36.

<sup>67</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.13.

<sup>68</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.49.

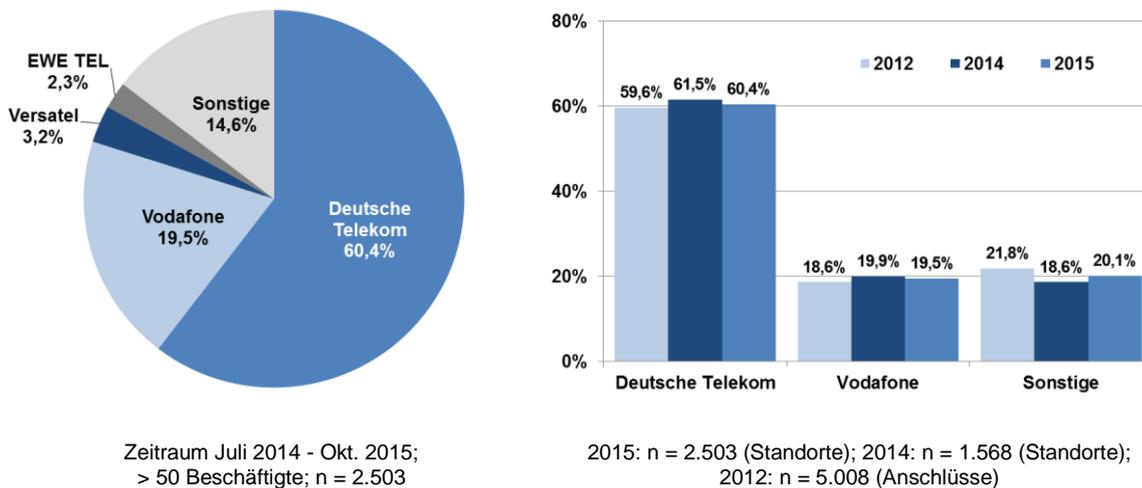
<sup>69</sup> Siehe EU-Kommission (2014), S.52.

tere Märkte aufgrund nationaler Besonderheiten definieren, die einer ex-ante Regulierung unterliegen.

### 3.5 Marktstruktur bei Geschäftskundenangeboten

Die Marktanteile der TK-Anbieter nach Unternehmensstandorten in 2015 zeigen, dass bei Geschäftskundenangeboten (auf dem Festnetz) die Marktanteile der DTAG höher sind als bei Privatkundenangeboten und bei 60,4% liegen. Bei Mobilfunkdiensten liegt der Marktanteil der DTAG in Deutschland mit 53,1% etwas niedriger, aber auch über 50%. Dies gilt unabhängig von der Branche und der Unternehmensgröße. Gegenüber den Ergebnissen von 2012 haben sich die Marktanteile der DTAG erhöht.<sup>70</sup>

Abbildung 3-4: Marktanteile Angebote im Festnetz für Unternehmen



Quelle: ama (2015).

<sup>70</sup> Vgl. ama (2015).

## 4 Die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Markt 2 für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten

Im Folgenden wird analysiert, inwieweit die Begründungen der Kommission, die aus Sicht der EU-Kommission zur Nichterfüllung des Drei-Kriterien-Testes auf europäischer Ebene und zum Wegfall von Markt 2 aus der Märkteempfehlung 2014 der EU-Kommission führen, für Deutschland - mit besonderem Blick auf das Nachfrageverhalten von Geschäftskunden - Gültigkeit haben. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Analyse werden sodann die Implikationen für den Drei-Kriterien-Test dargestellt. Insbesondere wird aufgezeigt, welche Auswirkungen ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zur Zuführung zu Betreiber(vor)auswahl und zu AMWD auf den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf der Endkundenebene hätte.

### 4.1 Zuführungsleistungen zu Sprachverbindungen im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014

- Eine Substitution von Festnetzanschlüssen sowie Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Mobilfunkanschlüsse bzw. Sprachverbindungen aus dem Mobilfunknetz stößt vor allem vor dem Hintergrund der zusätzlichen Kosten, die bei Geschäftskunden stark ins Gewicht fallen, an Grenzen.
- OTT-Dienste können vor dem Hintergrund der Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen von Geschäftskunden nicht als Substitut für Sprachverbindungen betrachtet werden.
- Ebenso wenig sind Nachrichtendienste (messaging services) für Geschäftskunden ein adäquates Substitut für Sprachverbindungen.
- Es erscheint zweifelhaft, ob aus der faktischen marktlichen Substitution durch die oben genannten Dienste ein ausreichender Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.
- Der Aufbau von Anschlussnetzen durch Wettbewerber auf der Grundlage eigener Infrastruktur und von Vorleistungen der TDG reicht allein nicht aus, um im Geschäftskundensegment den Wettbewerb auf der Endkundenebene zu sichern.
- Alternative Anbieter können im Geschäftskundensegment aufgrund der Anforderungen an das Geschäftskundenangebot auf der Nachfrageseite nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie neben dem Ausbau der eigenen Infrastruktur sowohl auf regulierte Vorleistungsprodukte wie die TAL und Bitstrom als auch auf Zuführungsleistungen und Anschlussresale der TDG zurückgreifen können.

#### 4.1.1 Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen?

Die EU-Kommission trägt im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 2 (2007) vor, dass durch die zunehmende Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen die Marktzutrittsschranken gesunken und die Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gestiegen seien. Diese Statements lassen sich schon allein für den Endkundenmarkt insgesamt kritisch hinterfragen. Aus Sicht von Geschäftskunden greifen jedoch zusätzlich geschäftskundenspezifische Argumente, die eine Substitution von Festnetzsprachtelefondiensten durch Mobilfunksprachtelefondienste unwahrscheinlich erscheinen lassen:

- Leistungen des Mobilfunks für Mitarbeiter von Geschäftskunden sind ein Kostenfaktor mit Gewicht. Zum einen sind in der Regel nicht sämtliche Mitarbeiter einer so hohen Mobilitätsanforderung in ihrem Arbeitsbereich unterworfen, dass zusätzlich der Bezug eines Mobilfunkanschlusses zum ohnehin vorhandenen Festnetzanschluss für diese rentabel wäre. Insofern sind nicht alle Mitarbeiter von Geschäftskunden mit Mobilfunkanschlüssen ausgestattet. Zum anderen erzeugen Mobilfunkverbindungen bei den Mitarbeitern, die sowohl mit Fest- als auch Mobilfunk ausgestattet sind, zusätzliche Kosten, sofern die Mobilfunkverbindung nicht im Rahmen einer Flatrate abgenommen wird. Zudem sind Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen meist teurer als von Festnetzanschlüssen.
- Aus Sicht von Arbeitnehmern ist eine Substitution von Festnetz durch Mobilfunk kritisch zu sehen und kann in Unternehmen aus diesem Grund abgelehnt werden, da die Nutzung von Mobiltelefonen in Unternehmen dazu führen kann, dass aufgrund der durchgehenden Erreichbarkeit der Mitarbeiter das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Freizeit gefährdet ist.<sup>71</sup>
- Leistungen des Mobilfunks sind nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen Gegenden, in denen noch eine lückenhafte Netzabdeckung vorhanden ist und sich Gewerbe angesiedelt hat, können Festnetzverbindungen nicht durch Mobilfunkverbindungen ersetzt werden.
- Die Sprachqualität und die Stabilität von Festnetzanschlüssen ist höher als von Mobilfunkanschlüssen. Insbesondere Geschäftskunden mit hohen Qualitätsanforderungen ziehen Festnetzanschlüsse den Mobilfunkanschlüssen vor.

Aus diesen Gründen erscheint uns für Deutschland insgesamt eine Substitution von Festnetzanschlüssen sowie hierüber geführte Sprachverbindungen durch Mobilfunkanschlüsse sowie hierüber geführte Sprachverbindungen nur begrenzt möglich. Ein hinreichender Wettbewerbsdruck durch Mobilfunksubstitution ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

---

<sup>71</sup> <http://www.zdf.de/wiso/tipps-fuer-ausgeglichenes-verhaeltnis-zwischen-arbeit-und-freizeit-38256108.html> und Initiative Gesundheit und Arbeit, iga.Report 27, 2014

#### 4.1.2 Substitution von Sprachverbindungen durch Nachrichtendienste?

Die EU-Kommission führt im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 1 (2007) aus, dass das Verbraucherverhalten hinsichtlich elektronischer Kommunikationsdienste zunehmend zu Nachrichtendiensten („messaging services“) tendieren würde. Unbeschadet einer gewissen Marktdynamik, erscheint uns eine Adoption und Diffusion solcher Dienste in einem für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten relevanten Umfang unwahrscheinlich, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass beim Austausch von komplexen Sachverhalten zwischen zwei oder mehreren Anslussteilnehmern Nachrichtendienste im Vergleich zu Sprachverbindungen deutlich im Nachteil sind.<sup>72</sup> Dies dürfte insbesondere aber nicht nur bei Geschäftskunden von Bedeutung sein.

#### 4.1.3 Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Dienste?

Im Rahmen ihrer Betrachtung des Marktes 2 (2007) trägt die EU-Kommission vor, dass durch die zunehmende Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen mittels OTT-Anbieter die Marktzutrittsschranken gesunken seien und die Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gestiegen sei. Gegen eine generelle Substitutionsneigung in diesem Bereich sprechen allerdings folgende Argumente:

- Die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen auf der Basis regulärer PSTN- oder NGN-Technologien ist höher als von OTT-Sprachverbindungen. OTT-Sprachverbindungen werden auf Basis des Internet-Protokolls, das infolge der Umsetzung des best-effort-Prinzips keine Qualitätsgarantien gibt, produziert. Sprachverbindungen des PSTN oder des NGN (auf Basis eines qualitätsgesicherten Transportes und entsprechender Netzzusammenschaltung) bieten hingegen die notwendigen Qualitätsmerkmale. Insofern ziehen Geschäftskunden mit hohen Qualitätsanforderungen qualitätsgesicherte Sprachverbindungen den OTT-Sprachverbindungen vor.
- Darüber hinaus sind breitbandige Anschlüsse nicht flächendeckend verfügbar. In Regionen ohne Breitbandanschluss oder mit eingeschränkter Verfügbarkeit von breitbandigen Vorleistungsdiensten können OTT-Sprachverbindungen nicht bezogen werden. Mit einer flächendeckenden Versorgung aller Haushalte mit Breitbandanschlüssen (die zumindest eine Bandbreite von 50 Mbps bieten) ist im Übrigen gemäß den Breitbandzielen der Bundesregierung frühestens im Jahr 2018 zu rechnen.<sup>73</sup> Selbst die Erfüllung dieses Zieles alleine wird aber keine flächendeckende Substituierbarkeit von Diensten der Verbindungnetzbetreiber(vor-)auswahl durch OTT-Dienste absichern, denn die Bereitstellung einer

---

<sup>72</sup> Die Messaging-Kommunikation zwischen 2 oder mehreren Teilnehmern kann text- oder sprachbasiert sein. Bei einer sprachbasierten Kommunikation reicht es allerdings nicht aus, Sprachinhalte nacheinander (uni-direktional) auszutauschen, sondern dann ist eine bi-direktionale Verbindung (wie beim Telefongespräch) erforderlich.

<sup>73</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinWirtschaftFinanzen/066/t2-breitbandversorgung.html>

Mindestbandbreite von 50 Mbit/s garantiert für sich genommen in Zeiten hoher Netzauslastung noch keine qualitätsgesicherten Sprachtelefonverbindungen.

- Bei Geschäftskunden kommt hinzu, dass sie größeren Wert auf Abhörsicherheit von Sprachverbindungen legen und aus diesem Grund OTT-Dienste nicht als Substitut für Sprachverbindungen aus dem Festnetz sehen. Wie bereits erwähnt sind Sicherheitsrisiken für 37% der Unternehmen in Deutschland der Grund für den Verzicht auf Cloud Services.<sup>74</sup>
- Darüber hinaus sind OTT-Dienste mit Nutzungsbedingungen verbunden, die aus Sicht des Datenschutzes für Nutzer von Nachteil sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei OTT-Diensten deutlich mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen als bei Sprachverbindungen über das Festnetz. Darüber hinaus werden Kommunikationsinhalte unverschlüsselt übertragen, und es findet keine Überprüfung der Identität der Kontaktperson statt. Es wird zudem kritisiert, dass das Sicherheitsdesign unzureichend dokumentiert wird.<sup>75</sup>

#### 4.1.4 Substitution von Sprachverbindungen durch Anschlüsse wettbewerblicher Anbieter?

Die EU-Kommission trägt sowohl im Zusammenhang mit ihrer Betrachtung des Marktes 1 (2007) als auch des Marktes 2 (2007) vor, dass bislang korrespondierende Vorleistungen (Zuführungsleistungen zur Verbindungsnetzbetreiber(vor-)auswahl, Resale-Sprachanschlüsse) zunehmend durch den Aufbau eigener Anschlussnetze durch die Wettbewerber substituiert werden könnten. Dies ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse jedoch nicht zu erwarten.

##### 4.1.4.1 Aufbau eigener Anschlussnetze durch Wettbewerber

Vor dem Hintergrund der enormen Investitionen, die notwendig wären, um eine Duplizierung der Anschlussleitungen des TDG-Anschlussnetzes vorzunehmen, ist eine flächendeckende Duplizierung von Anschlussnetzen selbst für große Unternehmen wie Vodafone Germany und Telefonica Deutschland wirtschaftlich weiterhin nicht darstellbar.<sup>76</sup> Die desbezüglichen Feststellungen der BNetzA in ihrer Marktanalyse 2010 sind deshalb weiterhin aktuell.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7

<sup>75</sup> Vgl. <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>.

<sup>76</sup> Vgl. zur Kostenstruktur von Breitbandnetzen und zum Breitbandausbau Jay, S.; Neuman, K.-H.; Plückebaum, T.; Zoz, K. (2011), Jay, S.; Plückebaum, T. (2014) sowie Plückebaum, T. (2012).

<sup>77</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer 2.a).

Der marginale FTTH/B-Ausbau in den letzten Jahren, bei der die Verlegung kompletter Anschlussnetze erforderlich ist, unterstreicht dies eindrucksvoll:

- Die Zahl der FTTH/B-Anschlüsse in Deutschland deckt heute immer noch weniger als 5% der Haushalte ab.<sup>78</sup>
- Vieles spricht dafür, dass sich durch die Entwicklung und den Einsatz von Technologien, die die Bandbreite der Kupferanschlussnetze weiter erhöhen (Vectoring, G-fast), auch der Ausbau investitionsintensiver FTTH/B-Anschlussnetze durch regionale Wettbewerber der TDG mit günstigerer Kostenstruktur verzögert, so dass dies zu einer Stagnation des FTTH/B-Ausbaus und der Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen beigetragen haben dürfte.
- Selbst die BNetzA räumt eine Stagnation in ihrem jüngstem Jahresbericht ein: „Auf alle restlichen Anschlussarten entfielen insgesamt nur etwa 0,4 Mio. Anschlüsse. Somit ist auch die Verbreitung von Glasfaseranschlüssen (FTTB/FTTH) weiterhin relativ gering.“<sup>79</sup> Ein flächendeckender FTTH/B ist derzeit ohnehin nicht zu erwarten, da insbesondere in ländlichen Gebieten die Investitionen in einen Ausbau enorm sind: „Die Grenze des profitablen Ausbaus liegt daher je nach NGA-Architektur und Szenario zwischen 20 % und 45 % der deutschen Teilnehmer.“<sup>80</sup>

Betrachtet man vor diesem Hintergrund speziell Geschäftskundenangebote, so stellt man fest, dass der Aufbau von flächendeckenden eigenen Anschlussnetzen für diesen Markt noch weitaus unrealistischer ist. Die Nachfrage von Geschäftskunden nach Sprachtelefondiensten erstreckt sich oft auf mehrere Standorte (vgl. Abschnitt 3.4.1). TK-Unternehmen mit dem Fokus auf Geschäftskundenangeboten müssen zur Angebotserstellung im Vergleich zu TK-Unternehmen, die auch das Privatkundensegment bedienen, nur einen Bruchteil von Kundenstandorten erschließen und können damit weitaus weniger Skaleneffekte realisieren. Die Replizierung oder teilweise Replizierung von Anschlussnetzen ist für Unternehmen mit einem alleinigen Fokus auf Geschäftskundenangeboten noch weniger realistisch.

Die Kabelnetzbetreiber haben in den letzten Jahren zwar deutlich Marktanteile gewonnen. Dies ist allerdings unter dem Strich darauf zurückzuführen, dass eher Kunden von alternativen Wettbewerbern, die auf Basis von TDG-Vorleistungsdiensten produzieren, abgeworben wurden, wie der in den letzten Jahren nur leicht zurückgegangene Marktanteil der TDG zeigt:<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Siehe [https://www.etno.eu/datas/publications/economic-reports/ETNO\\_Annual\\_Economic\\_Report\\_2014\\_FINAL\\_21012015.pdf](https://www.etno.eu/datas/publications/economic-reports/ETNO_Annual_Economic_Report_2014_FINAL_21012015.pdf), S. 24.

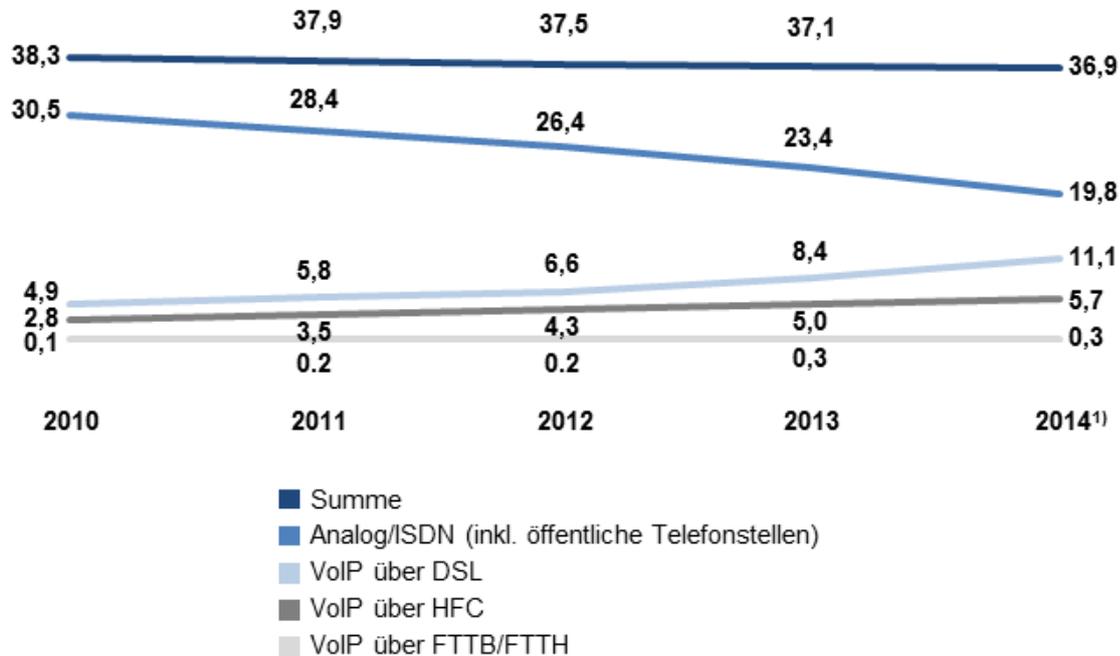
<sup>79</sup> Vgl. BNetzA (2015a), S.73.

<sup>80</sup> Siehe Jay, S. et al. (2011), S. VII..

<sup>81</sup> Vgl. BNetzA (2015a), S.76.

Abbildung 4-1: Entwicklung der Telefonanschlusszahlen alternativer Teilnehmernetzbetreiber

### Gesamtbestand an Telefonanschlüssen und -zugängen in Mio.



1) Prognosewerte

Quelle: BNetzA (2015a), S. 75.

Infolge des relativ statischen Marktes sehen alternative Teilnehmernetzbetreiber eher eine Chance im Rahmen von Konsolidierungen (siehe beispielsweise die Fusionen Vodafone/Kabel Deutschland und United Internet mit Versatel) zur Verbesserung ihrer Margensituation denn über eine signifikante Steigerung der Marktanteile durch eigenes Wachstum. Diese Konsolidierungen erhöhen die Marktzutrittsschranken für neue Wettbewerber und der Trend zu wenigen flächendeckenden Anbietern reduziert die Intensität des Wettbewerbs.

Im Übrigen sind Kabelanschlussnetze bisher nur bedingt eine Alternative, um Sprachtelefondienste für Geschäftskunden bereitzustellen. Insbesondere bieten Kabelnetzbetreiber bis heute keine wettbewerbsfähigen Vorleistungsprodukte an. Kabelnetzbetreiber sind derzeit auch wohl technisch nicht in der Lage, Vorleistungsprodukte, die den komplexen Anforderungen von Geschäftskunden Rechnung tragen, zur Verfügung zu stellen. Kabelnetzbetreiber haben sich bisher infolge ihrer Ausrichtung des Kerngeschäftes auf den TV-Markt auf das konvergierende TK-Geschäft und somit ihre Netze

bislang auf den Privatkundenmarkt fokussiert. Sie intensivieren jedoch ihre Anstrengungen, Geschäftskundendienste mit entsprechender Standortvernetzung anzubieten.

#### 4.1.4.2 Anschlüsse auf der Grundlage von Vorleistungen der TDG

Es ist nicht zu erwarten, dass sich der Wettbewerb durch Konkurrenz alternativer Teilnehmernetzbetreiber, die auf der Basis von TAL- und Bitstrom-Vorleistungen der TDG Anschlüsse anbieten, entscheidend intensiviert. Der Infrastrukturwettbewerb dürfte in den nächsten Jahren durch den Trend zur Einführung von Vectoring bei den höherbreitbandigen Anschlüssen eher zurückgehen. Zum einen ist die Erschließung von KVZ für eine Vielzahl von Wettbewerbern nicht rentabel, zum anderen schränkt Vectoring die Entbündelbarkeit ein.

Hinzu kommt, dass die Nutzung der entbündelten TAL und von Bitstrom mit hohen fixen Erschließungskosten verbunden ist. Es ist daher schwierig, auf der Basis von TAL oder Bitstrom wettbewerbsfähige Geschäftskundendienste anzubieten, es sei denn, es ist möglich, durch einen entsprechend großen Kundenstamm Größenvorteile auszunutzen. Für Wettbewerber mit alleinigem Fokus auf Geschäftskundenangeboten dürfte die Realisation solcher Skaleneffekte nur sehr begrenzt möglich sein. Selbst Unternehmen, die auch im Privatkundensegment Sprachtelefondienste produzieren und hierbei eine große geographische Abdeckung haben, können aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Einzelfall auf Anschluss-Resale-Dienste angewiesen sein. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte ist wahrscheinlich, dass ein Angebot auf Basis der Teilnehmeranschlussleitung oder Bitstrom-Vorleistungsdiensten nicht wirtschaftlich ist, da dort häufig die Privatkundennachfrage nicht ausreicht. Dies wird im besonderen Maße auf zukünftige Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 2-Basis zutreffen, denn diese werden auf einer niedrigeren Aggregationsstufe als Bitstrom-Vorleistungsdienste auf Layer 3-Basis übergeben. Dem entsprechend werden mehr Übergabepunkte auf Layer 2-Basis notwendig sein.<sup>82</sup>

Bei einer etwaigen Nutzung von Bitstrom als Vorleistungsdienst kommen Qualitätsaspekte hinzu, denn nicht alle Vorleistungsdienste zur Bereitstellung von Anschlussleitungen genügen den hohen Anforderungen der Geschäftskunden an die Qualität der Sprachtelefonie. Die aktuellen Bitstromvorleistungsdienste auf Layer 3-Basis z.B. sind allenfalls für Geschäftskunden ohne besondere Ansprüche an die Qualität geeignet.<sup>83</sup> Sie sind qualitativ nicht ausreichend, um z.B. die besonderen Anforderungen von Geschäftskunden an Sprachtelefondienste abzudecken. So können Sprachdaten gegenüber anderen Daten nicht priorisiert werden, so dass es zu Lastzeiten zu Qualitätseinbußen bis hin zu Gesprächsabbrüchen kommen kann. Dies gilt insbesondere für Geschäftskunden, die Anlagenanschlüsse mit mehreren qualitätsgesicherten Sprachkanälen anfragen. Ein regulierter Layer 2-Bitstromvorleistungsdienst mit höherwertigen quali-

---

<sup>82</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 5.

<sup>83</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 27.

tativen Eigenschaften, insbesondere der Priorisierbarkeit von Sprachverkehrsdaten, auch für mehrere Sprachkanäle, ist derzeit noch nicht erhältlich.

Neben dem Aspekt der fehlenden Wirtschaftlichkeit und Qualität von Bitstrom Vorleistungsdiensten bei Geschäftskundenanschlüssen besteht bei Bitstrom aus unserer Sicht noch für eine geraume Zeit das Problem der fehlenden Flächendeckung. Anschlüsse ohne Bitstromabdeckung können weder über die TDG noch über alternative Anbieter mittels Vorleistungsdiensten der TDG mit breitbandigen Anschlüssen versorgt werden (z.B. infolge zu hoher Kabellängen<sup>84</sup>). Zudem gibt es Fälle, in denen die alternativen Wettbewerber keinen breitbandfähigen Vorleistungsdienst zur Verfügung gestellt bekommen können, obwohl TDG breitbandige Anschlüsse anderen Kunden in der Umgebung zur Verfügung stellt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kupferkabel Restriktionen hinsichtlich der maximalen Anzahl von breitbandigen Anschlüssen haben, die auf störenden Interferenzen beruhen. Unternehmen, die Vorleistungsprodukte der TDG nachfragen, berichten von Auftragsablehnungen in der Größenordnung von mindestens 10% bis zu 20% bezogen auf das gesamte Auftragsvolumen. Insofern wäre es mittels des Bitstrom-Vorleistungsdienstes, selbst wenn ein höherwertiger Layer 2-Bitstrom-Vorleistungsdienst verfügbar wäre, nicht möglich, alle potentiellen Geschäftskunden zu adressieren.

#### 4.1.5 Wettbewerbsdruck durch Dienstebündel?

Die EU-Kommission argumentiert im Rahmen ihrer Analyse des Marktes 1, dass Dienstebündel, hierunter versteht sie Double, Triple und Quadruple Play-Dienste, für eine Intensivierung des Wettbewerbs im Markt für Festnetzanschlüsse sorgen würden. Dies sind jedoch typischerweise Bündel für Privatpersonen. Im Gegensatz zum Privatkundensegment werden im Geschäftskundensegment aber Dienstebündel nachgefragt, die sich nicht nur auf Festnetzanschluss-, Mobilfunkanschluss- und Internetanschlusssdienste beschränken. Geschäftskunden kaufen zudem (häufig standortübergreifend) hoch qualitative Datenfestverbindungen, VPN-Leistungen etc. ein (vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.4.2). Dies erhöht die Anforderungen bei der Bereitstellung der Dienste signifikant. Für das Geschäftskundensegment sind daher spezielle Vorleistungsangebote erforderlich.

#### 4.1.6 Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?

Gegen die Angebotsmacht der TDG könnte im Prinzip eine entgegengerichtete Nachfragemacht im Markt bestehen, welche die Marktmacht auf der Angebotsseite mindert bzw. neutralisiert. Eine solche wirksame, entgegengerichtete Nachfragemacht ist allerdings in Deutschland bisher und auch für die absehbare Zukunft nicht auszumachen. Die TDG besitzt keinerlei Anreiz, Vorleistungsprodukte zu wettbewerbsbefähigenden Preisen anzubieten. Sie kann vielmehr ohne Einschränkung die kompletten Anschluss- sowie Verbindungsleistungen selbst veräußern. Der Konkurrenzdruck von Mobilfunkan-

---

<sup>84</sup> Siehe BNetzA (2014c), S. 27.

schließen, OTT-Anbietern und alternativen Anschlussnetzen ist, wie oben ausgeführt, nicht ausreichend. Dies gilt insbesondere im Geschäftskundensegment. Zudem sind die Leistungsbeziehungen im Markt der Verbindungsnetzbetreiber(vor-)wahl weiterhin einseitig. Die TDG ist in der Regel ausschließlich Leistungsgeber und kann deswegen vom Einkäufer nicht dadurch sanktioniert werden, dass dieser eigene Leistungen an die TDG einstellt oder verschlechtert.

#### 4.1.7 Besonderheit der transnationalen Anbieter für Geschäftskunden erhöht Markteintrittshürden weiter

Hinzu tritt die von der EU-Kommission erkannte Problematik transnationaler Anbieter für Geschäftskunden. Für solche Anbieter ist eine Substitution von Vorleistungen des Incumbents durch eigene Anschlussnetze noch weniger möglich, da oft nur sehr wenige Anschlüsse in einem nationalen Markt für das transnationale Dienstebündel bereitzustellen und somit wenig kostensenkende Skaleneffekte erzielbar sind.

#### 4.1.8 Zwischenfazit

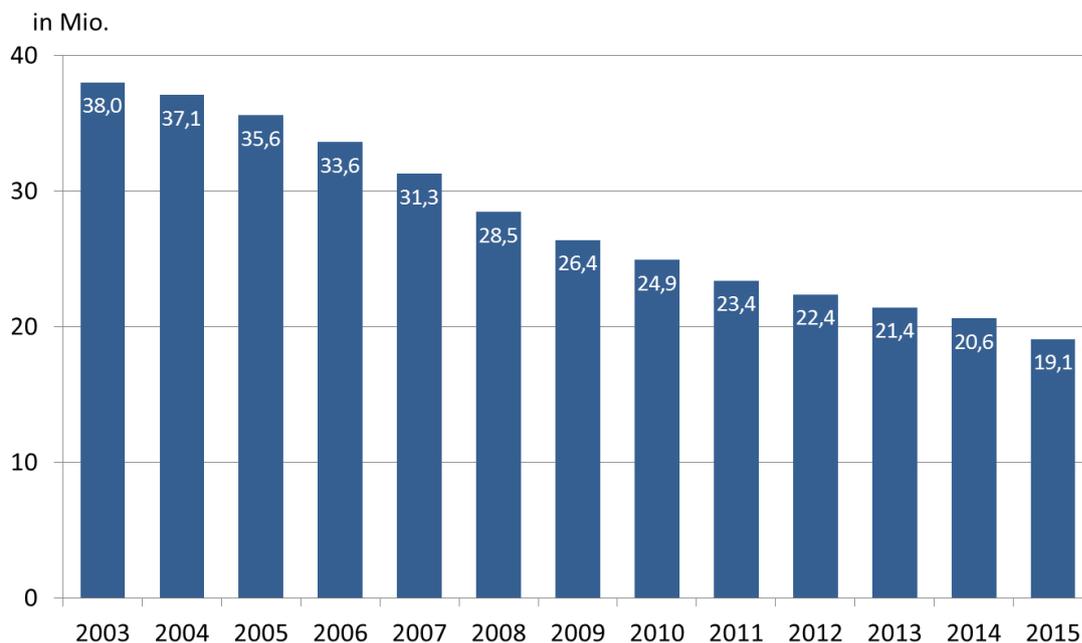
Auf der Basis der Analyse in diesem Abschnitt lassen sich aus unserer Sicht folgende Kernaussagen festhalten:

- Mit einer Intensivierung des Wettbewerbes auf Markt 2 aufgrund von Anschlussangeboten auf der Grundlage eigener Infrastruktur von Wettbewerbern ist nicht zu rechnen.
- Eine signifikante Intensivierung des Wettbewerbs auf Markt 2 durch TAL- und/oder Bitstrom-basierte Angebote ist ebenfalls nicht zu erwarten.
- Die Entwicklung der Sprachtelefonanschlusszahlen der TDG bestätigt, dass der Wettbewerbsdruck durch Anschlussangebote von Wettbewerbern begrenzt ist. In der Tat, der Rückgang der Anzahl Festnetzanschlüsse der TDG hat sich den letzten Jahren signifikant verlangsamt.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/150696/umfrage/festnetzanschluesse-der-deutschen-telekom-seit-2003/>

Abbildung 4-2: Entwicklung Festnetzanschlüsse der DTAG 2003 bis 2015



Quelle: Bundesnetzagentur (2012) und (2015a).

## 4.2 Zuführungsleistungen für Auskunft- und Mehrwertdienste im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014

- AMWD sind nur sehr begrenzt durch OTT-Dienste substituierbar.
- Eine Substitution von Zuführungsleistungen durch AMWD-Angebote aus dem Mobilfunknetz ist nur beschränkt gegeben. Ausschlaggebend sind dabei die signifikant höheren Kosten von AMWD auf Mobilfunknetzen.
- Ebenso wenig ist eine Substitution durch OTT-basierte Sprachtelefondienste in ausreichendem Maß gegeben, da OTT-Dienste den Qualitätsansprüchen von Geschäftskunden nicht genügen. Darüber hinaus werden OTT-Dienste im Hinblick auf Datenschutz und Sicherheitsstandards kritisiert.
- Eine Substitution von Zuführung zu AMWD aus allen Teilnehmernetzen durch den Aufbau eigener Anschlussnetze und IN-Plattformen ist aus Effizienzgründen nicht zu erwarten.

Die EU-Kommission ist im Rahmen ihrer Märkteempfehlung 2014 und in den explanatory notes nicht gesondert auf AMWD-Verbindungen eingegangen., Dabei weisen Auskunfts- und Mehrwertdienste Besonderheiten auf, die die Zuführungsleistungen der TDG für alternative Netzbetreiber unerlässlich machen, wenn sie in der Lage sein sollen, Geschäftskunden AMWD anzubieten. Zum einen geht es darum sicherzustellen, dass Endkunden aus allen Teilnehmernetzen den AMWD erreichen können. Zum anderen geht es darum, dass alternative Netzbetreiber in der Lage sind, Geschäftskunden AMWD anzubieten.

#### 4.2.1 Ausreichende Substitution von AMWD durch OTT-Dienste auf Endkundenebene?

Aus Sicht des Endkunden ist zu hinterfragen, inwieweit OTT-Services ein Substitut für AMWD sein können. Mit Blick auf Geschäftskunden ist also zu fragen:

- Inwieweit können Geschäftskunden Internetangebote einsetzen statt AMWD, die über eine Service-Rufnummer erreichbar sind?
- Inwieweit kann damit ausreichend Wettbewerbsdruck entfaltet werden.

Es ist unbestritten, dass durch eine sich wandelnde Kommunikationskultur Anrufer AMWD-Dienste durch OTT-Services, wie Smartphone-Apps ersetzen können. Dies ist aber in der Realität quantitativ noch nicht so bedeutend. Wie eine Studie von Prof. Böcker zeigt<sup>86</sup>, werden weiterhin AMWD-Dienste infolge ihrer Vorteile in Anspruch genommen. Für AMWD-Dienste besteht also ein eigener Markt, der nur eingeschränkt dem wettbewerblichen Angebot von OTT-Services ausgesetzt ist. AMWD und OTT-Services stellen daher komplementäre Dienste dar.

Aus Sicht der alternativen Anbieter, die Geschäftskunden AMWD anbieten, wäre es möglich, auf OTT-Services auszuweichen. Sie wären allerdings darauf angewiesen, dass der Geschäftskunde bereit ist, OTT-Dienste statt AMWD zu nutzen, und dass Endkunden in der Lage sind (über Internet oder mobile Datenübertragung) auf OTT-Dienste zuzugreifen. Wie die Studie von Prof. Böcker zeigt, ist dies allerdings nur für den Teil der Dienste möglich, der nicht über Sprachverbindungen abgewickelt werden kann.

Hinsichtlich einer Substitution von AMWD-Diensten durch sprachbasierte OTT-Dienste ist zudem festzuhalten, dass die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen höher ist als von OTT- Sprachverbindungen. Insbesondere im Geschäftskundenbereich ist die Substituierbarkeit daher sehr begrenzt.

---

86 Böcker, J. (2013)

#### 4.2.2 Substitution von Zuführungsleistungen zu AMWD durch andere Dienste?

Es stellt sich die Frage, inwieweit alternative Zuführungsmöglichkeiten derzeit regulierte Zuführungsdienste zu AMWD überflüssig machen können. Eine Substitution durch Anrufe aus dem Mobilfunknetz ist nur beschränkt gegeben. Insbesondere verhindern bei Anrufen zu AMWD aus Mobilfunknetzen die wesentlich höheren Kosten eine Substitution. Die Kostendifferenz ist hierbei oft noch höher als bei Sprachtelefondiensten. Nicht umsonst sieht das TKG §66 a eine differenzierte Preisangabepflicht vor, sofern bei Anrufen aus Mobilfunknetzen abweichende Preise gelten.

Ebenso wenig ist eine Substitution durch OTT-basierte Sprachtelefondienste in ausreichendem Maß gegeben. Nicht nur die Anbieter aus dem Geschäftskundenbereich erwarten, dass die Verbindung zu ihren Servicernummern von einwandfreier Qualität sind. Ebenso erwarten dies die anrufenden Teilnehmer. Dies umso mehr, da sie je nach Servicernummer ein im Vergleich zu herkömmlichen Sprachtelefondiensten höheres Entgelt für Verbindungen zu entrichten haben.

Eine Substitution durch den Aufbau eigener Anschlussnetze ist aus Effizienzgründen nicht zu erwarten. Die kostenintensive Replizierung von Anschlussnetzen durch den AMWD-Anbieter ist noch weniger gegeben als im Markt für Sprachtelefondienste durch Teilnehmernetzbetreiber (vergleiche Abschnitt 4.1.4).

#### 4.2.3 Ausreichende entgegen gerichtete Nachfragemacht?

Eine entgegen gerichtete Nachfragemacht kann die Angebotsmacht der TDG nicht ausgleichen. Mehrwertdiensteanbieter sind zahlreich und einer starken Konkurrenz ausgesetzt. TDG bietet selbst auch Mehrwertdienste im eigenen Netz an und hat keinen Anreiz, auf freiwilliger Basis Zuführungsleistungen zu AMWD (zu wettbewerblichen Konditionen) anzubieten.

Hinzu kommt, dass die Kräfteverhältnisse auf dem Markt für Zuführungen zu AMWD primär von der Größe der am Markt agierenden TNB abhängt. Je größer ein TNB hierbei ist, desto größer ist seine Angebotsmacht gegenüber den AMWD-Anbietern. Die TDG ist weiterhin der bei weitem größte TNB in Deutschland und es ist nicht damit zu rechnen, dass sie oder andere „große“ TNB freiwillig den Anbietern von AMWD ein Zuführungsangebot zu wettbewerbsfähigen Konditionen machen, das letzteren einen chancengleichen Wettbewerb ermöglichen würde.

#### 4.2.4 IN-geroutete Verbindungen zu AMWD

Hinzu kommt, dass für die Vermarktungsfähigkeit von AMWD die Erreichbarkeit der AMWD von Sprachtelefonanschlüssen alternativer TNB ebenso wichtig ist wie aus dem Teilnehmernetz der TDG. Zwar hatte die BNetzA in ihrer Marktanalyse 2010 festgestellt, dass hinsichtlich der Zuführung zu AMWD plus Transit (plus Wandlung) keine anhalten-

den Marktzutrittschürden zu prognostizieren seien.<sup>87</sup> Diese Feststellung hat die BNetzA jedoch nicht für solche Zuführungsdienste getroffen, zu deren Zielrouting eine Abfrage des IN notwendig ist.<sup>88</sup> Nicht überwindbare Marktzutrittsschranken seien darauf zurück zu führen, dass die Duplizierung eines IN, das auch Verkehre in die Netze alternativer VNB/SP aussortieren kann, nicht leistbar wäre. Zudem wären den Wettbewerbern nicht alle Routingdaten zu AMWD verfügbar.

Die seinerzeitige Feststellung der BNetzA erscheint uns auch für den aktuellen Prognosezeitraum der Marktanalyse weiterhin zutreffend. Die Anzahl der am Markt agierenden TNB ist seit der letzten Analyse des Marktes Nr. 2 (2007) weiter gestiegen.<sup>89</sup> Die Bestreitbarkeit des Marktes für IN-Plattformen durch alternative Netzbetreiber wird dadurch umso mehr eingeschränkt, dass sie mit erheblichen zusätzlichen Fixkosten verbunden ist, da die alternativen VNB/SP dann zusätzliche Zusammenschaltungen und Abrechnungsprozesse mit alternativen TNB einrichten müssten. Würde die Vorabregulierung der TDG wegfallen, wären aus diesem Grund die alternativen VNB/SP auch dann nicht wettbewerbsfähig, wenn sie in der Lage wären, eine IN-Plattform zu duplizieren. Aufgrund der hohen Anzahl von TNB in Deutschland sind Markteintrittsschranken aufgrund der Zusammenschaltungskosten sehr hoch. Im Übrigen sind uns bisher aus dem Markt keine Bestrebungen zum Aufbau alternativer IN-Plattformen bekannt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die TDG in der Folge ihrer regulatorischen Verpflichtung zur Zusammenschaltung zur Realisierung von Terminierungsleistungen in ihr Teilnehmernetz ohnehin mit jedem alternativen TNB zusammengeschaltet ist. Somit sind die Zusatzkosten, die ihr durch Transitleistungen inklusive IN-Abfrage im Zusammenhang mit AMWD entstehen, verhältnismäßig gering.

#### **4.3 Bedeutung der ex-ante Regulierung von Zuführungsleistungen für den Wettbewerb auf der Endkundenebene**

- Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt ein unverzichtbares Element, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf Endkundenebene sicherzustellen.
- Die Regulierung von Zuführungsdiensten aus allen Teilnehmernetzen ist weiterhin Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten inklusive Auskunfts- und Mehrwertdiensten.
- Die Wettbewerbsprobleme auf Endkundenmärkten im Bereich der Geschäftskundenangebote können nicht mit (ex-post) wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen gelöst werden.

<sup>87</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...b).

<sup>88</sup> Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...7).

<sup>89</sup> Ende 2014 waren es 200 gegenüber 150 alternativen TNB in 2011, vgl. BNetzA (2015a), S.77 und BNetzA (2012), S.72.

#### 4.3.1 Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für Geschäftskundenangebote

Ein Wegfall der ex-ante regulierten Zuführungsleistungen hätte in Deutschland erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten:

- Der Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl ist eine notwendige Voraussetzung, um bei der TDG verbleibenden Teilnehmern preislich attraktive Angebote für Sprachverbindungen machen zu können. Dies gilt insbesondere für Verbindungen, die nicht in Flatrates enthalten sind (Auslandsverbindungen, Mobilfunkverbindungen). Ein Wegfall der Vorabregulierung der Zuführungsleistungen zur Verbindungsnetzbetreiber(vor-)auswahl des Marktes 2 (2007) hätte daher unmittelbare Folgen für den Wettbewerb bei Sprachverbindungen im Geschäftskundensegment. Auch die BNetzA weist in ihrem Tätigkeitsbericht 2014/2015 vom Dezember 2015 auf die wichtige Bedeutung der Betreibervorauswahl für den Wettbewerb in ausgewählten Kundensegmenten hin.<sup>90</sup>
- Geschäftskundenangebote, die geographische und/oder Dienstebündel umfassen oder die in ländlichen Gebieten erbracht werden müssen, sind für Wettbewerber nicht darstellbar, wenn sie nicht auf die derzeit verfügbaren regulierten Vorleistungen sowie im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung angebotenen Vorleistungen wie Anschluss-Resale zurückgreifen können.
- Dadurch, dass die Bündelleistungen nicht mehr bereitgestellt werden können, würde ein erheblicher Teil des Marktpotenzials für Anbieter von Geschäftskundendiensten wegbrechen. Dies würde sich negativ auf den Wettbewerb auf Endkundenebene auswirken.

Die TDG ist derzeit weiterhin mit Abstand der größte Teilnehmernetzbetreiber. Seit der letzten Marktanalyse im Jahr 2010 hat sich die Zahl der Sprachtelefonanschlusskunden der TDG nicht signifikant verändert. Im Jahr 2014 betrug der Marktanteil der TDG immer noch 56%. Seit dem Jahr 2010 ist dieser nur um ca. 9 Prozentpunkte auf 47% zurückgegangen. Der Marktanteil der DTAG liegt mit über 60% bei Geschäftskundenangeboten (Festnetzdienste) noch höher.<sup>91</sup> Auch bei den abgehenden Gesprächsminuten hält die TDG im Festnetz im Jahr 2014 immer noch einen Marktanteil von mehr als 50%.<sup>92</sup>

Aus unserer Sicht ist ein weiterer signifikanter Rückgang im Markt für Sprachtelefondienste im Festnetz, der auf die seitens der EU-Kommission vorgetragene zunehmende Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber, Mobilfunkdienste oder OTT -Dienste zurückführbar wäre, in Deutschland im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

---

<sup>90</sup> Vgl. BNetzA (2015c), S. 46.

<sup>91</sup> Vgl. ama (2015).

<sup>92</sup> Vgl. BNetzA (2015a).

Andere Regulierungsbehörden sind zum Ergebnis gekommen<sup>93</sup>, dass im Geschäftskundenbereich die Incumbents höhere Marktanteile haben als man erwarten würde. Die Marktsituation in Deutschland zeigt ebenfalls, dass der Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten schwächer ist als bei Privatkunden. Unabhängig von der Unternehmensgröße und –branche liegen die Marktanteile der DTAG bei Festnetzangeboten durchweg deutlich über 50%. In der Konsequenz wäre es für den Wettbewerb umso gravierender, wenn Vorleistungen, die notwendig sind, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten zu sichern, in der zukünftigen Regulierung wegfallen.

Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme auf Markt 2 (2007) durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gelöst werden können. Zum einen würde ein Wegfall der ex-ante Regulierung dazu führen, dass das Geschäftsmodell der VNB unmittelbar nicht mehr realisierbar wäre. Zum anderen würden wettbewerbsrechtliche Maßnahmen erst mit Zeitverzögerung ergriffen werden, so dass zweifelhaft ist, ob damit der Wettbewerb wieder hergestellt werden kann.

Die Fortsetzung der ex-ante Regulierung von Markt 2 (2007) bleibt vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Besonderheiten im Geschäftskundensegment weiterhin Voraussetzung für die Sicherung des Wettbewerbs auf Endkundenmärkten.

#### 4.3.2 Bedeutung ex-ante regulierter Zuführungsleistungen für AMWD

Die TDG erzielte 2015 einen Umsatzanteil von 50,3% (Schätzung) im AMWD Markt in Deutschland.<sup>94</sup> Eine Änderung der derzeitigen Marktstellung der TDG ist im Prognosezeitraum dieser Marktanalyse nicht zu erwarten.

Es ist weder absehbar, dass Nachfrager Zuführungsleistungen der TDG substituieren können, noch ist es absehbar, dass OTT-Anbieter AMWD-Anbieter vollständig ersetzen können. Sofern die Vorabregulierung der Zuführungsleistungen zu AMWD-Diensten des Marktes 2 (2007) aus allen Teilnehmernetzen nicht aufrecht erhalten wird, hätte dies erhebliche negative Auswirkungen auf den Wettbewerb auf Endkundenebene. Alleine die TDG könnte dann AMWD-Plattformen an Geschäftskunden anbieten, die von allen Teilnehmernetzbetreibern erreicht werden können.

Es ist zudem nicht davon auszugehen, dass die Wettbewerbsprobleme auf Markt 2 (2007) im Hinblick auf AMWD durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen gelöst werden können.

---

<sup>93</sup> Vgl. ERG (2009) und CMT (2011).

<sup>94</sup> Vgl. Dialog Consult/VATM (2015), S. 32.

#### 4.4 Fazit

Die Marktsituation auf Markt 2 (2007) liefert Hinweise dafür, dass der Drei-Kriterien-Test aufgrund von nationalen Besonderheiten in Deutschland weiterhin erfüllt ist. Da

- ohne eine Regulierung von Markt 2 hohe Marktzutrittsschranken zu beobachten sind,
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu erwarten ist und
- die Wettbewerbsprobleme nicht mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen behoben werden können. Ein Wegfall der regulierten Zuführung aus öffentlichen Festnetzen sowohl zu Betreiber(vor)auswahl als auch zu AMWD würde alternativen Wettbewerbern die Grundlage entziehen, wettbewerbsfähige Geschäfts-kundenangebote bereitzustellen. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen würden erst mit Zeitverzögerung greifen und damit die Wettbewerbsprobleme auf dem Markt nicht effektiv lösen.

Somit ist eine Fortführung der bisherigen ex-ante Regulierung gerechtfertigt. Dabei sind die Vorleistungen auf der Grundlage der ex-ante Regulierung von Markt 2 (2007) nur ein Teil eines Gesamtpaketes an Vorleistungen, die alternative Wettbewerber benötigen, um im Geschäftskundenbereich wettbewerbsfähig zu bleiben.

## 5 Schlussfolgerungen für Endkundenmärkte unter besonderer Berücksichtigung von Geschäftskundendiensten

**Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt ein unverzichtbares Element, um den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten auf Endkundenebene sicherzustellen.**

Ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung zum Verbindungsaufbau aus dem Festnetz hätte signifikante Auswirkungen auf Endkundenmärkte:

- Der Wettbewerb auf dem Markt für Sprachtelefonverbindungen würde geschwächt. Die BNetzA führt im Tätigkeitsbericht 2014/2015, der Ende 2015 veröffentlicht wurde, aus, dass der Betreiber(vor)auswahl in ausgewählten Kundensegmenten eine wichtige Bedeutung zukommt.<sup>95</sup> Bei Geschäftskundenangeboten verhindern geringe Skaleneffekte beim Aufbau eigener Anschlussinfrastruktur (auf Basis der Nutzung von Vorleistungsdiensten wie TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen) die Substitution von Diensten der Betreiber(vor)auswahl. Eine Substituierbarkeit durch Mobilfunk- oder OTT-Dienste ist infolge fehlender qualitativer, technischer und ökonomischer Voraussetzungen ebenso wenig gegeben.
- Neue Markteintrittsbarrieren bei der Zuführung aus dem Festnetz würden entstehen.
- In diesem Zusammenhang kommt Dienstebündeln eine besondere Bedeutung zu. Geschäftskunden fragen Sprachtelefondienste standortübergreifend im Dienstebündel (z.B. gemeinsam mit Anschlüssen und weiteren TK-Leistungen) nach. Der Ausschluss einzelner Dienste, wie Sprachtelefonverbindungen, führt in der Folge zum Ausschluss aus dem Markt für standortübergreifende Dienstebündel.
- Geschäftskunden fragen nicht nur Sprachtelefonverbindungen, sondern auch Sprachtelefonanschlüsse flächendeckend aus einer Hand nach. Ohne eine Verpflichtung zum Verbindungsaufbau aus Festnetzen fehlt alternativen Geschäftskundenanbietern ein wichtiges Vorleistungsprodukt, um flächendeckend Sprachtelefonanschlüsse und -verbindungen anzubieten. Ebenso wichtig für ein solches Angebot sind Resale-Sprachtelefonanschlüsse auf der Grundlage der derzeitigen Selbstverpflichtung der TDG. Nicht zuletzt wird hierdurch auch dem besonderen Anliegen der EU Kommission Rechnung getragen, transnationale Angebote für Geschäftskunden sicherzustellen.

Insofern spricht einiges dafür, dass im Hinblick auf die Marktverhältnisse im Markt 1 Gründe für eine Regulierung des Marktes 2 (2007) vorliegen. Die TDG dürfte für die hier in Rede stehenden Vorleistungsprodukte des Marktes 2 (2007) weiterhin signifikante Marktmacht haben.

---

<sup>95</sup> Vgl. BNetzA (2015c), S. 46.

## **Die Regulierung von Zuführungsdiensten ist weiterhin Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb in den Auskunfts- und Mehrwertdienstemärkten.**

Ein Wegfall der Zuführung zu AMWD hätte signifikante Auswirkungen auf den Wettbewerb beim Angebot von AMWD für Geschäftskunden:

- Die Wettbewerbsfähigkeit von alternativen AMWD-Anbietern, hängt maßgeblich davon ab, dass die Dienste aus allen Teilnehmernetzen (Fest- und Mobilfunknetze) erreichbar sind. Insofern sind Netzzusammenschaltungen direkt oder indirekt (Transitleistungen) mit allen Teilnehmernetzbetreibern notwendig.
- Mit dem Wegfall der heutigen Regulierung wäre ein Aufbau von Marktmacht im Markt für Zuführungsleistungen sowie für Zuführungsleistungen inklusive IN-Abfrage und damit folgend im entsprechenden Endkundenmarkt für AMWD zu erwarten. Eine Substituierbarkeit von sprachbasierten AMWD durch OTT-Sprachdienste oder Apps ist in der neuen Regulierungsperiode nicht gegeben. Der Aufbau weiterer IN-Plattformen ist weiterhin nicht ökonomisch und somit wettbewerbsbefähigend möglich.

Daher ist es notwendig, dass diese Zuführungsleistungen sowie Transitleistungen im Fall von IN-Plattformabfragen wie bisher seitens der BNetzA reguliert werden, damit Wettbewerber geschäftskundenfähige Bündel anbieten können und alternative AMWD-Anbieter weiterhin gegenüber der TDG wettbewerbsfähig sein können.

## Abkürzungsverzeichnis

ama	ama Adress- und Zeitschriftenverlag GmbH
AMWD	Auskunfts- und Mehrwertdienste
BK	Beschlusskammer der Bundesnetzagentur
BNetzA	Bundesnetzagentur
Cbc	Carrier Selection oder fallweise Verbindungsnetzbetreiberauswahl (call-by-call)
CS	Carrier Selection oder fallweise Verbindungsnetzbetreiberauswahl
CPS	Carrier Pre-Selection oder Verbindungsnetzbetreibervorauswahl
DVTM	Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V.
ECTA	European Competitive Telecommunications Association
FTTB	Fibre to the building
FTTH	Fibre to the home
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IN	Intelligentes Netz
IP	Internetprotokoll, Paketvermittlung
IT	Informationstechnologie
KVz	Kabelverzweiger
NGA	Next Generation Access (glasfaserbasierte Anschlussnetze)
NGN	Next Generation Networks (glasfaserbasierte Konzentrations- und Vermittlungsnetzenetze)
OTT-Services	Over the top- Services
PSTN	Public Switched Telephone Network (leitungsvermittelte Telefonie)
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TDG	Telekom Deutschland GmbH
TNB	Teilnehmernetzbetreiber
TK	Telekommunikation
TKG	Deutsches Telekommunikationsgesetz
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.
VNB	Verbindungsnetzbetreiber
VNB/SP	Verbindungsnetzbetreiber mit Service-Plattform

## Literaturverzeichnis

- ama (2015): ITK Marktmonitor, Anbieter Festnetz/Mobil, Gesamt/Größenklassen/Branchen.
- BEREC (2011): BEREC report on relevant market definition for business services, BoR (10) 46 Rev1.
- BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to *ex ante* regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71.
- BMWi (2014): Monitoring-Report Digitale Wirtschaft 2014, Innovationstreiber IKT.
- Böcker, J. (2013): Ergebnisse der Befragung zur Studie „Mensch-zu-Mensch Kommunikation“, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Sankt Augustin 2013.
- Böcker, J. (2015): Zielsegment Geschäftskunden – Wachstumschance für den TK-Markt?, Sankt-Augustin.
- Bundesnetzagentur (2010): Beschluss der BNetzA, BK 2c-09/002-R.
- Bundesnetzagentur (2012): Jahresbericht 2011.
- Bundesnetzagentur (2012a): Beschluss der BNetzA, BK 1-10/002, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG.
- Bundesnetzagentur (2012b): Beschluss der BNetzA, BK 3d-12/009, Regulierungsverfügung gegenüber TDG korrespondierend zu den Festlegungen der BNetzA zu den Märkten 1, 2 und 3.
- Bundesnetzagentur (2013a): Beschluss der BNetzA, BK 1-11/006, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 17. Dezember 2007).
- Bundesnetzagentur (2014a): Auskunftersuchen Zusammenschaltung, Fragebogen Festnetz.
- Bundesnetzagentur (2014b): Beschluss der BNetzA, Bk 2c-13/005-R.
- Bundesnetzagentur (2014c): Konsultationsentwurf der BNetzA zu einem Bitstrom-Standardangebot, BK 3h-14/114
- Bundesnetzagentur (2015a): Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland.
- BNetzA (2015b): Auskunftersuchen Zusammenschaltung, Fragebogen Festnetz, [http://auskunftersuchen.bundesnetzagentur.de/index.php?lr=gbg\\_list&group=659](http://auskunftersuchen.bundesnetzagentur.de/index.php?lr=gbg_list&group=659)
- BNetzA (2015c): Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2014/2015.
- Deutsche Bundesbank (2014): Bestand an Zweigstellen am 31. Dezember 2014.
- Dialog Consult/VATM (2015): 17. TK-Marktanalyse für VATM, Deutschland 2015.

- Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009): Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunfts- und Mehrwertdiensten in Deutschland; Studie im Auftrag des VATM.
- Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef.
- European Regulators Group (2009): ERG Report on the regulation of access products necessary to deliver business connectivity services December ERG (09) 51.
- EU-Kommission (2014a): Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 9.10.2014, C(2014) 7174 final
- EU-Kommission (2014b): Commission Staff Working Document, Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 9.10.2014 SWD(2014) 298.
- Godlovitch, I., Monti, A., Schäfer, R.G. und U. Stumpf (2012): Business communications, economic growth and the competitive challenge; WIK-Consult-Studie für European Competitive Telecommunications Association (ECTA) and International Telecommunications User Group (INTUG).
- Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins; S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven.
- Initiative Gesundheit und Arbeit (2014):iga.Report 27, 2014
- Jay, S.; Neumann, K.-H.; Plückebaum, T.; Zoz, K.(2011): WIK Diskussionsbeitrag, Nr. 359, Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, Oktober 2011.
- Jay, S.; Plückebaum, T. (2014): Kostensenkungspotential für Glasfaseranschlussnetze durch Mitverlegung mit Stromnetzen, Bad Honnef.
- Neumann, K.-H.; Elixmann, D.; Plückebaum, T. (2013): Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs.
- Plückebaum, T. (2012): VDSL Vectoring, Bonding und Phantoming: Technisches Konzept, marktliche und regulatorische Implikationen, Bad Honnef.
- Statistisches Bundesamt (2014): Unternehmen und Arbeitsstätten, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in Unternehmen, Wiesbaden.
- TKG 2014: Telekommunikationsgesetz der BRD in der am 01.01.2015 in Kraft getretenen Fassung.
- VATM (2014): Positionspapier Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen.

WIK (2011): Einführung kostenfreier Warteschleifen bei Telekommunikationsdiensten, Studie im Auftrag des DVTM, 14.10.2011.

## Impressum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
eMail: info(at)wik-consult.com  
www.wik-consult.com

### Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor Dr. Iris Henseler-Unger

Direktor  
Abteilungsleiter  
Post, Logistik und Verkehr Alex Kalevi Dieke

Prokurist  
Abteilungsleiter  
Kostenmodelle und Internetökonomie Dr. Thomas Plückebaum

Direktor  
Abteilungsleiter  
Regulierung und Wettbewerb Dr. Ulrich Stumpf

Prokurist  
Leiter Verwaltung Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795

# Stellungnahme zu den Konsultationsentwürfen der BNetzA BK1-14/004 (Marktdefinition und - analyse) und BK2b-16/005 (Regulierungsverfügung)

Autoren:

Dr. Sonia Strube Martins  
Dr. Iris Henseler-Unger  
Dr. Christian Wernick

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 19. Oktober 2016

## 1 Ausgangssituation

Die Bundesnetzagentur hat am 27. September 2016 den Konsultationsentwurf einer Marktdefinition und -analyse betreffend die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG) (im Folgenden Konsultationsentwurf BK1-14/004) sowie den Konsultationsentwurf BK2-16/005 der Regulierungsverfügung veröffentlicht.

Die Bundesnetzagentur definiert im Konsultationsentwurf BK1-14/004 einen nationalen Markt

„für den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Dieser Markt umfasst sowohl den Verbindungsaufbau als auch das Bündelprodukt aus Verbindungsaufbau plus Transit plus Wandlung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands-, und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl (Call-by-Call) oder in festgelegter Vorauswahl (Preselection) vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber.“

Der Markt schließt den Verbindungsaufbau von Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen (DSL, Breitband-Kabelnetz, IP-basierte Glasfaseranschlüsse, stationäre Mobilfunklösungen) mit ein und bezieht sich sowohl auf Verbindungen, die auf Ebene des PSTN oder telefondienstspezifisch auf Ebene des Internet Protokolls übergeben werden.

Im Ergebnis stellt die BNetzA zwar fest, dass für die relevante Regulierungsperiode die sektorspezifische Regulierung auf dem Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten derzeit noch unverzichtbar ist und dass die TDG auf diesem Markt über signifikante Marktmacht verfügt.

Gleichzeitig weist die BNetzA jedoch im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests auf S. 198 darauf hin, dass der Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau im Zusammenhang mit dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten steht. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Einrichtung der Betreiber(vor)auswahl liegt demnach auf dem Endkundenmarkt, der nicht Gegenstand des Konsultationsentwurfs ist. Auch im Konsultationsentwurf der Regulierungsverfügung BK 2b-16/0005 wird auf S. 42 darauf verwiesen, dass die Regulierungsverpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl im Rahmen der anstehenden Aktualisierungsrunde auf dem Anschlussmarkt widerrufen werden kann.

## 2 Kritische Würdigung

Das WIK hatte im Oktober 2015 einen Bericht zur Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den deutschen Markt veröffentlicht.<sup>1</sup> Die vorliegende Stellungnahme nimmt Bezug auf die genannte Studie, die als Anlage der Stellungnahme beigefügt ist.

Zu Recht begründet die Bundesnetzagentur für die nächste Regulierungsperiode das Vorliegen nationaler Besonderheiten in Deutschland im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests. Die Argumente, die von der EU-Kommission genannt werden, um den Wegfall von Markt 2 (2007) aus der Märkte-Empfehlung zu begründen, treffen auf Deutschland derzeit nicht zu, da z. B. nicht erwiesen ist, dass die Vorleistung Verbindungsaufbau durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen) substituiert wird. Die Substitution von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen und/oder durch OTT-Dienste ist heute noch begrenzt und im Zeithorizont der Regulierungsperiode ist diesbezüglich keine Änderung zu erwarten.

Es ist außerdem zu begrüßen, dass die BNetzA darauf verweist, dass nicht alle Haushalte auf wettbewerbliche Angebote im Anschlussbereich zurückgreifen können oder wollen und damit nur auf der Grundlage der Betreiber(vor)auswahl am Wettbewerb teilhaben können.

Im Widerspruch zur Begründung nationaler Besonderheiten steht die Relativierung der Ergebnisse des Drei-Kriterien-Tests durch den Verweis darauf, dass die Regulierungsverpflichtung zum Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl von der noch ausstehenden Marktdefinition und -analyse des Endkundenmarktes für Festnetzanschlüsse und Sprachverbindungen abhängt.

Dies ist kritisch zu sehen, denn es birgt die Gefahr, dass sich die Regulierungsperioden auf Zeitspannen unter drei Jahren verkürzen und die Regulierungsverpflichtung auf der Vorleistungsebene vorzeitig aufgehoben werden kann. Für Unternehmen besteht in der Konsequenz das Risiko, dass ihnen die Geschäftsgrundlage für ein Angebot von Betreiber(vor)auswahl entzogen wird. Dies sorgt für eine große Rechts- und Investitionsunsicherheit bei den Unternehmen, denen die Planungssicherheit für ihr Geschäftsmodell, für zukünftige Umsatzentwicklungen und gegenüber Anteilseignern und Kapitalgebern fehlt.

Zudem steht eine solche Einschränkung des Ergebnisses des Drei-Kriterien-Tests im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Regulierungsverpflichtung des Verbindungsaufbaus auf Vorleistungsebene den Wettbewerb auf Endkundenebene sichern soll und auf der Grundlage von Argumenten auferlegt wird, welche die Auswirkungen auf die be-

---

<sup>1</sup> Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): *Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven*. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo, elektronisch veröffentlicht unter: <http://www.wik.org/index.php?id=715>

troffenen Endkundenmärkte im Blick haben und auf eine Regulierungsperiode von 3 Jahren ausgerichtet sind. Die Bundesnetzagentur entzieht sich durch den Verweis auf die ausstehende Marktanalyse von Markt 1 (2007) der Verpflichtung, eine Prognose zur Entwicklung der Endkundenmärkte im Zeithorizont der Regulierungsperiode abzugeben, obwohl die Entscheidungsgrundlage für eine solche Prognose gegeben ist. Dies wurde nicht nur in der Studie vom WIK zur Betreiber(vor)auswahl hergeleitet, sondern spiegelt sich auch in vielen Argumenten der BNetzA wider, die indirekt Bezug auf den Endkundenmarkt nehmen, auch wenn sie zur Begründung der nationalen Besonderheiten auf dem Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau herangezogen werden (z. B. die begrenzte Substitution zwischen Mobilfunk- und Festnetzanschlüssen oder auch OTT-Diensten und klassischen Sprachverbindungen).

Letztlich ist es zweitrangig, ob die Regulierungsverpflichtung für die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung im Markt 1 oder 2 auferlegt wird. Wie das WIK bereits in einer Studie zur Betreiber(vor)auswahl von 2013 ausgeführt hat,<sup>2</sup> kann der Anspruch auf den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl auch auf der Grundlage der Feststellung von SMP auf dem Vorleistungsmarkt abgeleitet werden. Dies wird durch § 21 Abs. 3 Nr. 6 TKG bestätigt. Wichtig ist die Sicherung des Wettbewerbs auf Endkundenebene und ein verlässlicher Regulierungsrahmen für die Marktteilnehmer.

Ein vorzeitiger Wegfall der Regulierungsbedürftigkeit des Verbindungsaufbaus auf der Vorleistungsebene (vor Ende der Regulierungsperiode) würde den Wettbewerb auf Endkundenebene erheblich beeinträchtigen.

Denn wie oben erwähnt, werden nicht alle Haushalte durch ein wettbewerbles Angebot erschlossen. Solche Haushalte werden häufig auch bei einem Breitbandausbau ausgeblendet, wenn es sich für alternative Wettbewerber aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht lohnt, alle Hauptverteiler auf der Grundlage der entbündelten TAL oder eines Bitstrom-Vorleistungsprodukts zu erschließen. In der Konsequenz ist zu erwarten, dass auch in den nächsten Jahren ein Anteil an Haushalten verbleibt, der nur auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl am Wettbewerb partizipieren kann.<sup>3</sup>

Dabei können durch die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl für den Endnutzer beträchtliche ökonomische Vorteile erzielt werden, wie ein Preisvergleich zwischen den Preisen der TDG und den fünf günstigsten Call-by-Call/Preselection Anbietern verdeutlicht. Darüber hinaus übt die Betreiber(vor)auswahl einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der TDG aus. Der Preisvergleich zwischen TDG und alternativen Teilneh-

---

<sup>2</sup> Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefonmärkten, WIK-Consult, Bad Honnef.

<sup>3</sup> Betreiber(vor)auswahl-Dienste bieten für mehr als ein Viertel der Festnetz-Anschlusskunden der TDG – trotz Flatrate-Tarifen und OTT-Diensten wie Skype – Vorteile gegenüber den „normal“ tarifierten Fernsprech-Diensten der TDG. Auch nach der Migration zu All-IP werden Betreiber(vor)auswahl-Dienste genutzt. Nach Angaben ausgewählter alternativer Netzbetreiber, werden bereits 25% der Call-by-Call-Anrufe von NGN-Anschlüssen generiert, bei Preselection kommen 1,9% der Anrufe von NGN-Anschlüssen.

mernetzbetreibern zeigt ein deutlich höheres Preisniveau für alternative Teilnehmer-netzbetreiber, die keine Betreiber(vor)auswahl anbieten müssen.

Die Vorteile der Betreiber(vor)auswahl ergeben sich insbesondere für spezifische sozio-demografische Gruppen. Die Betreiber(vor)auswahl wird stark genutzt von Haushalten mit Migrationshintergrund, die Gespräche in ihre Herkunftsländer nachfragen, sowie von älteren Menschen, die wenig Zugang zu und Erfahrung mit der Nutzung von internetbasierten Angeboten haben. Auch bei kleinen und mittleren Gewerbetreibenden ist die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl noch verbreitet.<sup>4</sup> Man kann sicherlich davon ausgehen, dass die Migration in die Bundesrepublik Deutschland hinein auch in Zukunft nicht abreißen wird. Gerade dieses Segment wird absehbar eine besonders hohe Präferenz für „günstige“ Auslandsgespräche (i.e. Gespräche „in die Heimat“) haben. Zudem ist davon auszugehen, dass niedrigpreisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind. Die Diskussion über Armut im Alter zeigt, dass das Kundensegment von Leuten, die „alt“ und „arm“ sind, tendenziell wächst.

### 3 Fazit

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur in ihrem Konsultationsentwurf BK1-14/004 zum Ergebnis kommt, dass für die relevante Regulierungsperiode die sektorspezifische Regulierung auf dem Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten derzeit noch unverzichtbar ist und dass die TDG auf diesem Markt über signifikante Marktmacht verfügt.

Es ist allerdings kritisch zu betrachten, dass aufgrund der Einschränkungen auf S. 198 des Konsultationsentwurfs BK1-14/004 und auf S. 42 des Konsultationsentwurfs BK2-16/005 gleichzeitig eine hohe Unsicherheit für Unternehmen und Verbraucher dadurch entsteht, dass die Regulierungsverpflichtung durch die ausstehende Marktdefinition und -analyse des Endkundenmarktes für Festnetzanschlüsse und Sprachverbindungen vorzeitig wieder aufgehoben werden kann. Ein Wegfall der Regulierungsverpflichtung hätte eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt zur Folge.

---

<sup>4</sup> Vgl. Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef sowie Dialog Consult (2015): Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden in Deutschland aus ökonomischer Sicht, Duisburg.

## Impressum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
eMail: info(at)wik-consult.com  
www.wik-consult.com

### Vertretungsberechtigte Personen

Geschäftsführer	Dr. Iris Henseler-Unger
Direktor	Alex Kalevi Dieke
Direktor	Dr. Ulrich Stumpf
Leiter Verwaltung	Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795

# Anlage

# Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven

Autoren:

Dr. Iris Henseler-Unger  
Dieter Elixmann  
Rolf Schwab  
Dr. Sonia Strube Martins

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, Oktober 2015

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungen</b>	<b>2</b>
<b>1 Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>2 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>3 Regulatorischer Hintergrund</b>	<b>8</b>
3.1 Die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene	8
3.1.1 Märkteempfehlung der EU-Kommission	8
3.1.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur	11
3.2 Zwischenfazit	14
3.3 Regulierungspraxis/Entscheidungspraxis in anderen europäischen Ländern	15
<b>4 Die marktliche Bedeutung von Call-by-Call und Preselection</b>	<b>20</b>
4.1 Marktpotenzial und aktuelle Nutzerzahl von Betreiber(vor)auswahl	20
4.2 Verkehrsvolumen von Betreibervorauswahl	21
4.2.1 Verkehrsvolumen insgesamt	21
4.2.2 Verkehrsvolumen der Wettbewerber	22
4.2.3 Anteil der Betreibervorauswahl am Verkehrsvolumen der TDG Anschlüsse	24
4.3 Preiswettbewerb	26
4.3.1 Ersparnispotenziale/Preisvergleich TDG Call-by-Call	27
4.3.2 Disziplinierender Effekt auf Preise der TDG	31
4.4 Nachfrageverhalten bei Betreibervorauswahl	32
4.5 Zwischenfazit	33
<b>5 Die Bedeutung von Zuführung für den Wettbewerb auf Anschluss- und Gesprächsmärkten</b>	<b>34</b>
5.1 Die Betreiber(vor)auswahl im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014	34
5.2 Die Bedeutung einer ex-ante regulierten Gesprächszuführung für den Wettbewerb	38
5.3 Implikationen für die TDG	41
<b>6 Literaturverzeichnis</b>	<b>43</b>

## Abbildungen

Abbildung 3-1:	Tatsächliche Regulierung von Märkten die gemäß der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2007 als ex-ante regulierungsbedürftig gelten nach Mitgliedsländern(EU27) (Stand: Februar 2014)	19
Abbildung 4-1:	Abgehende Gesprächsminuten im Festnetz, nach Wettbewerber und TDG, 2010 bis 2014	22
Abbildung 4-2:	Über Wettbewerber abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP) in Deutschland, 2010 - 2014	23
Abbildung 4-3:	Verkehrsanteile am Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection insgesamt nach Gesprächsdestination im Jahr 2014	24
Abbildung 4-4:	Anteil der von TDG-Anschlüssen abgehenden Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP) in Deutschland, 2010 - 2014	25
Abbildung 4-5:	Preise für ein 1-Minuten-Gepräch in deutsche Mobilfunknetze (in Cent; 2015)	27
Abbildung 4-6:	Vergleich der Preise der TDG (Privatkundentarif: Call Start) sowie der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter in Deutschland nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen (Stand: Januar 2015; Preis TDG normiert auf 1; Preis Wettbewerber in % des TDG Preises)	28
Abbildung 4-7:	Kosten für ein 1-Minuten Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstigster Call-by-Call Anbieter; Cent)	29
Abbildung 4-8:	Einsparpotenziale bei Mobilfunk- und Auslandsgesprächen	30
Abbildung 4-9:	Kosten für ein 1-Minuten Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstige Call-by-Call Anbieter vs. Skype out; Cent)	30
Abbildung 4-10:	Preisvergleich TDG, Congstar, United Internet (1&1), Vodafone, Unity Media sowie die fünf günstigsten Call-by-Call Anbieter nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen (Stand: 2015)	32

## 1 Executive Summary

1. Die EU-Kommission hat im Oktober 2014 eine neue EU-Märkteempfehlung veröffentlicht, in der die Märkte 1 und 2 der EU-Märkte-Empfehlung von 2007 nicht mehr ausdrücklich als EU-weit zu regulierende Märkte empfohlen werden.

Die EU-Kommission weist in den explanatory notes zur neuen Märkteempfehlung im Zusammenhang mit Markt 2 der alten EU-Märkteempfehlung von 2007 darauf hin, dass viele Regulierungsbehörden Markt 2 (2007) bisher reguliert haben und möglicherweise in der neuen Regulierungsperiode zum Ergebnis kommen, dass der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist und somit weiterhin

- hohe Markteintrittsbarrieren vorliegen
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten ist
- die Wettbewerbsprobleme nicht durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden können.

In diesen Fällen wäre das Ergebnis, dass die ex-ante Regulierung für die neue Regulierungsperiode aufrecht erhalten wird. Im Rahmen der Marktdefinition und –analyse bedeutet dies, dass nationale Besonderheiten begründet werden müssen, die dazu führen, dass der Drei-Kriterien Test national erfüllt ist.

2. Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Begründung von nationalen Besonderheiten eine höhere Hürde für die ex-ante Regulierung von Märkten bedeutet, nicht zuletzt auch weil sie den Harmonisierungsbemühungen der EU-Kommission entgegenwirkt.

Für das Fortbestehen der Betreiber(vor)auswahl ist die Fortsetzung der Regulierung von Markt 2 essentiell und damit die derzeit anstehende Marktanalyse der BNetzA von großer Bedeutung.

Für die BNetzA stellt sich die Frage, ob weiterhin der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, und insbesondere nationale Besonderheiten vorliegen, die die weitere Regulierung der Märkte in Deutschland abweichend von der neuen Märkteempfehlung (2014) der Kommission rechtfertigen.

3. Das Marktpotenzial für Betreiber(vor)auswahl-Dienste sind alle Festnetz-Anschlusskunden der TDG, aktuell 20,4 Mio. Kunden. Ein Viertel dieser Haushalte und Unternehmen nutzt derzeit Betreiber(vor)auswahl-Dienste.

Die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl-Diensten ist vor allem für Haushalte ohne Gesprächs-Flatrate wichtig und für diese Haushalte in den letzten drei Jahren unverändert. Der Anteil der Haushalte ohne Flatrate-Tarifvariante, die Call-by-Call und Preselection-Angebote nachfragen, liegt bei über 60% in 2014 (62,5% in 2013).

Flatrates beinhalten im Regelfall keine Gespräche in Mobilfunknetze und Gespräche in das Ausland, insbesondere nicht in Länder außerhalb der EU. Für

solche Gespräche bleibt die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl auch für Haushalte mit Flatrate weiterhin attraktiv.

Die Betreiber(vor)auswahl ist für 20% der Haushalte mangels Anschlusswettbewerbs die einzige Möglichkeit, am Wettbewerb auf Kommunikationsmärkten zu partizipieren.

4. Der vor Jahren zu beobachtende Rückgang des Verkehrsvolumens von Betreiber(vor)auswahl hat sich deutlich verlangsamt. Im Bereich Auslandsverbindungen steigt die Nutzung sogar wieder. Das Verkehrsvolumen über die Anschlüsse der TDG liegt immerhin bei fünf Milliarden Minuten.

Der Anteil von Auslandsgesprächen am Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection insgesamt lag 2014 mit knapp 45% weiterhin hoch.

5. Der Preisvergleich zeigt einen beträchtlichen ökonomischen Vorteil durch die Nutzung von Call-by-Call und Preselection bei Sprachverbindungen. Dies gilt insbesondere für Gespräche ins Ausland und für Gespräche in Mobilfunknetze, die üblicherweise nicht in Flatrates enthalten sind. Während ein 1-Minuten-Gespräch in die EU und in die USA bei einem TDG Standardtarif zwischen 2,9 und 99 Cent bzw. 2,9 Cent kostet, liegt der entsprechende Preis bei Call-by-Call mit 0,9 und 0,7 Cent bei weniger als einem Drittel des TDG Preises.

Call-by-Call und Preselection üben einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der TDG aus. Der Preisvergleich zwischen TDG und alternativen Teilnehmernetzbetreibern (aTNB) zeigt ein deutlich höheres Preisniveau für aTNB, die keine Betreiber(vor)auswahl anbieten (müssen).

6. Die Betreiber(vor)auswahl wird stark genutzt von Haushalten mit Migrationshintergrund, die Gespräche in ihre Herkunftsländer nachfragen, sowie von älteren Menschen, die wenig Zugang und Erfahrung mit der Nutzung internetbasierter Angebote haben.
7. Die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen und/oder durch OTT-Dienste ist heute noch begrenzt. Für den Prognosezeitraum der anstehenden Marktanalyse der BNetzA erscheint es daher zweifelhaft, ob daraus ein Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann. Es ist unter datenschutzrechtlichen Aspekten äußerst fraglich, ob die OTTs eine legitime und daher rechtlich zu empfehlende Alternative zu Sprachverbindungen aus dem Festnetz bilden.

Eine reine Betrachtung von Anschlüssen mit Bündelprodukten blendet einen Teil des Marktes aus, der nicht vernachlässigbar ist.

8. Trotz eines Rückgangs der Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl gemessen am Verbindungsvolumen von Sprachverbindungen, ist dieses Marktsegment noch von

signifikanter Bedeutung. Aus Sicht des Wettbewerbs sprechen daher heute noch wichtige Gründe für eine Verlängerung der Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl zumindest für die nächste Regulierungsperiode.

9. Eine Fortsetzung der Regulierung bedeutet für die TDG keine unverhältnismäßig hohe Belastung, da die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen seit Jahren installiert sind, genutzt werden und für den Bezug von Verbindungsaufbauleistungen kostenorientierte Preise plus eine marktkonforme Gewinnmarge bezahlt werden. Dies gilt auch für den Übergang ins NGN. Erste Call-by-Call- und Preselection-Anbieter migrieren bereits Anfang 2016 ins NGN.

## 2 Einleitung

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2014 eine neue Märkteempfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors veröffentlicht. In dieser Empfehlung sind die Märkte 1 und 2 der vorherigen Märkteempfehlung von 2007 nicht mehr für die EU-weit zu regulierenden Märkte enthalten.

Die EU-Kommission geht für den Großteil der EU-Länder also davon aus, dass der Drei-Kriterien-Test für Markt 2 nicht mehr erfüllt ist und aus der ex-ante Regulierung entlassen werden kann. Dennoch weist die Kommission in den explanatory notes zur neuen Märkteempfehlung im Zusammenhang mit Markt 2 der alten EU-Märkteempfehlung von 2007 darauf hin, dass viele Regulierungsbehörden Markt 2 (2007) bisher reguliert haben und möglicherweise manche nationale Behörden in der neuen Regulierungsperiode zum Ergebnis kommen, dass der Drei-Kriterien-Test weiterhin erfüllt ist.<sup>1</sup>

In der neuen Märkteempfehlung wird ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, aufgrund nationaler Besonderheiten, die sich z.B. daraus ergeben, dass es gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Geschwindigkeit der erwarteten oder absehbaren Marktentwicklungen gibt, den Markt für Zusammenschaltungsleistungen weiterhin zu regulieren. Voraussetzung für eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung ist, dass der Drei-Kriterien-Test für die neue Regulierungsperiode erfüllt ist.<sup>2</sup>

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Begründung von nationalen Besonderheiten eine höhere Hürde für die ex-ante Regulierung von Märkten bedeutet, nicht zuletzt auch weil sie den Harmonisierungsbemühungen der EU-Kommission entgegenwirkt.

Nach den jetzigen Planungen steht Ende dieses Jahres die Marktanalyse des (alten) Marktes 2 der Märkteempfehlung von 2007 durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) an, so dass sich u.a. die Frage stellt, ob die Gründe, die zu einer ex-ante Regulierung der Zusammenschaltungsleistung für Betreiber(vor)auswahl geführt haben, weiterhin vorliegen oder ob sich die Marktverhältnisse im Vergleich zur letzten Marktanalyse und auch im Vergleich zur Marktanalyse des Marktes 1 der Märkteempfehlung (2007) bzw. der sich daraus ergebenden aktuellen Regulierungsverfügung vom Juli 2014 wesentlich geändert haben.

---

<sup>1</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S. 26 f.

<sup>2</sup> Vgl. dazu im Detail Ausführungen in Abschnitt 4.1.

Die vorliegende Studie knüpft an zwei bereits in 2013 erstellten Studien an<sup>3</sup> und beschäftigt sich mit der Bereitstellung von Call-by-Call und Preselection Diensten in Deutschland auf der Grundlage des Verbindungsaufbaus, der als regulierte Vorleistung von der TDG erbracht wird. Der Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt in den Implikationen eines Wegfalls der regulierten Vorleistungen für den Privatkundenmarkt. Die Regulierung des Verbindungsaufbaus ist darüber hinaus von besonderer Bedeutung für die Bereitstellung von Geschäftskundendiensten. Darauf wird im Rahmen einer Studie über „Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen“ eingegangen, die das WIK zeitgleich mit der vorliegenden Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdienste (VATM) erstellt hat.<sup>4</sup>

Beide Studien ergänzen sich und ergeben gemeinsam das Gesamtbild des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen und seiner Bedeutung für Privat- und Geschäftskunden auf Endkundenebene, zwischen denen in der Marktabgrenzung nicht unterschieden wird, da beide Teilbereiche eng verknüpft sind.

Die Studie greift folgende Fragestellungen auf, um die Bedeutung und Notwendigkeit der ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten aufzuzeigen:

- Call-by-call und Preselection haben heute noch eine wirtschaftliche Bedeutung.
- Call-by-call und Preselection tragen zum Preiswettbewerb bei.
- Die Substitutionsmöglichkeiten durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen und durch OTT-Dienste sind heute und im Prognosezeitraum von 3 Jahren begrenzt.
- Der Wettbewerbsdruck durch die zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten und durch den Breitbandausbau stößt bei einem signifikanten Anteil an Haushalten, die nur durch Call-by-Call und Preselection am Wettbewerb partizipieren, an seine Grenzen.
- Die Fortsetzung der Regulierung des Verbindungsaufbaus bedeutet für die TDG keine unvermeidbaren Zusatzkosten, vor allem vor dem Hintergrund, dass sie für die Vorleistung ein kostendeckendes Entgelt plus einer marktconformen Gewinnmarge erhält. Zudem sind alle Vorbereitungen getroffen, Call-by-Call und Preselection auch bei einer NGN Zusammenschaltung anzubieten. Die erste NGN-Zusammenschaltung für Call-by-Call und Preselection steht kurz vor dem erfolgreichen Wirkbetrieb zwischen der TDG und einem Verbindungsnetzbetreiber. Zudem sind auch die korrespondierenden NGN-B.2 Entgelte bereits reguliert.

---

<sup>3</sup> Vgl. Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013) und Neumann, K.-H.; Elixmann, D.; Plückebaum, T. (2013).

<sup>4</sup> Vgl. Beyer, U.; Elixmann, D.; Henseler-Unger, I.; Strube Martins, S. (2015).

In Kapitel 2 wird kurz auf den regulatorischen Hintergrund von Call-by-Call und Preselection auf europäischer und nationaler Ebene eingegangen.

Dem folgt in Kapitel 3 die Untersuchung der marktlichen Bedeutung von Call-by-Call und Preselection. In diesem Zusammenhang wird auf das Marktpotenzial bezogen auf die Haushalte, die Betreiber(vor)auswahl nutzen können, auf das Verkehrsvolumen der Sprachverbindungen mit Betreiber(vor)auswahl sowie auf die Preisvorteile bzw. Einsparpotenziale, die durch die Nutzung von Call-by-Call und Preselection realisiert werden können, eingegangen.

In Kapitel 4 wird die Begründung der EU-Kommission für den Wegfall der Märkte 1 und 2 in der neuen Märkteempfehlung von 2014 kritisch untersucht mit Blick auf die nationalen Marktbegebenheiten in Deutschland. Dem schließen sich in Anlehnung an den Drei-Kriterien-Test die wichtigsten Begründungen für eine Fortsetzung der ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus an sowie die Implikationen einer Fortsetzung der Regulierung für die TDG.

### **3 Regulatorischer Hintergrund**

#### **3.1 Die Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene**

##### **3.1.1 Märkteempfehlung der EU-Kommission**

Die Märkteempfehlung 2007/879/EG aus dem Jahr 2007 (EU-Märkteempfehlung 2007) wurde im Oktober 2014 durch eine neue Empfehlung über relevante Produkt- und Dienstemärkte des elektronischen Kommunikationssektors ersetzt (2014/710/EU). In der Märkteempfehlung von 2014 werden die Märkte 1 und 2 der EU-Märkteempfehlung von 2007 nicht mehr als Märkte definiert, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, da sie nach Ansicht der EU-Kommission den Drei-Kriterien-Test aus gesamteuropäischer Sicht nicht mehr erfüllen.

Markt 1 ist in der Märkteempfehlung (2007) als Markt für Endkundenleistungen, der zum einen Festnetzanschlüsse zur Anbindung an das öffentliche Telefonnetz und zum anderen darüber geführte Sprachtelefonverbindungen umfasst, definiert.<sup>5</sup> (Im Folgenden Markt 1 (2007))

Markt 2 umfasst nach der Märkteempfehlung (2007) Vorleistungen, deren Verbindungsaufbauprodukte es ermöglichen Retail-Telefondienste und Retail-

---

<sup>5</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.20.

Interneteinwahldienste an festen Standorten zu anzubieten.<sup>6</sup> (Im Folgenden Markt 2 (2007))

Die Europäische Kommission begründet den Wegfall von Markt 1 (2007) aus der Märkteempfehlung (2014) mit folgenden gesamteuropäischen Erwägungen:

- Der Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen, die immer preiswerter werden (insbesondere durch die Senkung der mobilen Terminierungsraten).<sup>7</sup>
- Der zunehmenden Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen NGA-Anschlussnetzen, deren Ausbau durch erwartete Gesetzgebungen auf EU- und nationaler Ebene erleichtert würde, sowie Breitbandkabelanschlussnetzen).<sup>8</sup>
- Der Intensivierung des Wettbewerbs durch Double, Triple und Quadruple Play – Produkte im Markt für Festnetzanschlüsse und darüber geführte Sprachtelefonverbindungen.<sup>9</sup>
- Der zurückgehenden Nachfrage nach Sprachtelefondiensten an festen Standorten durch Nachfrageverlagerung zu mobilen Diensten und Nachrichtendiensten wie SMS.<sup>10</sup>

Für den Wegfall von Markt 2 (2007) aus der Märkteempfehlung (2014) führt die Europäische Kommission folgende Gründe an:

- Den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen).<sup>11</sup>
- Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetznetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen.<sup>12</sup>
- Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Dienste.<sup>13</sup>

In ihrer Stellungnahme zur Märkteempfehlung (2014) sieht BEREC zwar die Möglichkeit, dass bei Sprachdiensten im Festnetz Wettbewerbsdruck durch neue Dienste und Technologien entstehen kann. Gleichzeitig weist BEREC darauf hin, dass die Märkte in der EU unterschiedlich entwickelt sind und daher nicht in allen Mitgliedstaaten gegenwärtig oder in absehbarer Zukunft eine Deregulierung auf der Grundlage der oben genannten Argumente angezeigt ist. BEREC vertritt den

---

<sup>6</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.24.

<sup>7</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.23f.

<sup>8</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.23.

<sup>9</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.24.

<sup>10</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.24.

<sup>11</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.26f.

<sup>12</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.26f.

<sup>13</sup> Vgl. EU-Kommission (2014a), S.27.

Standpunkt, dass Dienste wie Gespräche aus Mobilfunknetzen oder OTT-Dienste noch als komplementär zu Sprachverbindungen aus dem öffentlichen Festnetz und nicht als Substitute aus Sicht des Endkunden zu betrachten sind.<sup>14</sup>

Die EU-Kommission weist in den explanatory notes zur neuen Märkteempfehlung im Zusammenhang mit Markt 2 (2007) ebenfalls darauf hin, dass viele Regulierungsbehörden diesen Markt bisher reguliert haben und möglicherweise aufgrund nationaler Begebenheiten zum Ergebnis kommen, dass der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist und weiterhin

- hohe Markteintrittsbarrieren vorliegen
- keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten ist
- die Wettbewerbsprobleme nicht durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden können.

Die EU-Kommission erläutert insbesondere: „Unter den im Anhang dieser Empfehlung genannten Märkten sind zwei Märkte, die in der Empfehlung 2007/879/EG enthalten waren (Markt 1 und 2), nicht mehr aufgeführt, da sie die drei Kriterien des Tests nicht mehr erfüllen. Da es gewisse Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Geschwindigkeit der erwarteten oder absehbaren Marktentwicklungen gibt, die dieser Feststellung auf Unionsebene zugrunde liegen, kann es durch besondere nationale Gegebenheiten gerechtfertigt sein, dass eine nationale Regulierungsbehörde feststellt, dass auf dem Markt 1 der Empfehlung 2007/879/EG oder auf anderen Endkundenmärkten, die mit dem Markt 2 der Empfehlung 2007/879/EG zusammenhängen, in der Vorausschau ohne angemessene und verhältnismäßige Abhilfemaßnahmen auf Vorleistungsebene noch kein wirksamer Wettbewerb herrscht. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten somit eine Beibehaltung der Vorabregulierung auf der Vorleistungsebene rechtfertigen, sofern der Drei-Kriterien-Test angesichts der nationalen Gegebenheiten für den nachfolgenden Überprüfungszeitraum erfüllt ist“.<sup>15</sup>

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Begründung von nationalen Besonderheiten eine höhere Hürde für die ex-ante Regulierung von Märkten bedeutet, nicht zuletzt auch weil sie den Harmonisierungsbemühungen der EU-Kommission entgegenwirkt. Andererseits galten diese höheren Anforderungen in der Vergangenheit für Märkte, die (noch) nicht in der Liste der Märkte aufgeführt waren. Die für die Märkte 1 und 2 (jeweils 2007) von der EU-Kommission beschriebene Sachlage ist damit jedoch nicht vergleichbar, weshalb gegenüber vergangenen Marktanalysen die Begründungsschwelle aus unserer Sicht nicht zwingend angehoben werden muss. Zu den nationalen Besonderheiten die beim Überprüfen des Drei-Kriterien-Tests

---

<sup>14</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 6 und 15.

<sup>15</sup> EU-Kommission (2014a), Randziffer 25.

hervorgehoben werden müssen, gehört sicherlich auch ein notwendiger Migrationsprozess.

### 3.1.2 Marktanalysen und Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur

Die Verpflichtung zum Verbindungsaufbau in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten wurde im TKG 1996 verpflichtend vorgeben und mit Beginn der Marktöffnung von der TDG realisiert. In Folge der Umsetzung des EU-Richtlinienpakets von 2002 wurde die Regelung im TKG abgelöst durch eine Verpflichtung auf der Grundlage der Feststellung von beträchtlicher Marktmacht. In den EU-Märkteempfehlungen von 2003 und 2007 wurde der Markt für den Verbindungsaufbau in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten als Markt betrachtet, bei dem der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist und der demnach für eine ex-ante Regulierung in Betracht kommt.<sup>16</sup> Durch den Wegfall von Markt 2 (2007) aus der EU-Märkteempfehlung (2014) hat der Begründungsbedarf für eine Regulierung zugenommen.

Trotz des starken Bezugs der Gesprächszuführung und der Betreiber(vor)auswahl zu Sprachverbindungen wird in Deutschland die Betreiber(vor)auswahl durch die BNetzA im Zusammenhang mit der Feststellung von Marktmacht auf Markt 1 (2007) als Zugangsverpflichtung auferlegt. Dies liegt daran, dass die Zugangsverpflichtung am Teilnehmernetzbetreiber anknüpft, der den Endkunden den Anschluss bereitstellt. Dabei ist es letztlich zweitrangig, ob die Zugangsverpflichtung als Verpflichtung im Markt 1 oder 2 auferlegt wird. In vielen anderen Ländern wird die Verpflichtung zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auf der Grundlage der Feststellung von SMP auf Markt 2 (2007) auferlegt. Im Vordergrund sollte die Frage stehen, dass Markt 2 (2007) ein eng mit Markt 1 (2007) und mit Sprachverbindungsmärkten auf Endkundenebene verflochtener Vorleistungsmarkt ist, der mit Blick auf die Ermöglichung von Wettbewerb auf Endkundenebene reguliert wird. Wichtig ist, dass die Entscheidung über eine Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf die betroffenen Endkundenmärkte getroffen wird.

Die BNetzA muss nach den Vorschriften des TKG spätestens drei Jahre nach dem Erlass einer korrespondierenden Regulierungsverfügung Entwürfe zur Marktdefinition, Marktanalyse und Regulierungsverfügung erneut vorlegen. Dies steht Ende dieses Jahres für Markt 2 der EU-Märkteempfehlung von 2007 an. Vor diesem Hintergrund hat die BNetzA im November 2014 ein förmliches Auskunftersuchen bezüglich des Verbindungsaufbaus und der Anrufzustellung im Festnetzbereich gestartet. In der Leistungsbeschreibung des Fragebogens nimmt die BNetzA Bezug auf die neue Märkteempfehlung 2014 der Europäischen Kommission und stellt zusammenfassend die Beweggründe der EU-Kommission gemäß ihrer Presseerklärung für die

---

<sup>16</sup> Vgl. Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013), S.2 ff.

Herausnahme des Marktes 2 (2007) aus der sektorspezifischen Regulierung dar.<sup>17</sup> Die BNetzA verweist an dieser Stelle darauf, dass es den nationalen Regulierungsbehörden obliegt zu prüfen, ob bislang regulierungsbedürftige Märkte aufgrund nationaler Besonderheiten weiterhin einer sektorspezifischen Regulierung bedürfen oder nicht.<sup>18</sup> Dementsprechend bezieht die BNetzA Markt 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 in den Fragebogen mit ein.<sup>19</sup>

Zusätzlich geht die BNetzA in den Fragestellungen auf einige Ausführungen der Europäischen Kommission ein (OTT-Substitution, Festnetz/Mobilfunknetz-Konvergenz), die zur Entscheidung der Europäischen Kommission führten, den Markt 2 aus der Märkteempfehlung 2007 in der Märkteempfehlung 2014 nicht mehr zu berücksichtigen.<sup>20</sup>

Für die BNetzA stellt sich im Zusammenhang mit Markt 2 (2007) vor allem die Frage, ob die Gründe, die zu einer Regulierung dieser Märkte geführt haben, entfallen sind oder nicht, d.h. insbesondere ob etwa nationale Besonderheiten in Deutschland vorliegen, die eine Regulierung der Märkte weiterhin rechtfertigen. Die Betreiber(vor)auswahl, die lange Zeit qua Gesetz dem marktbeherrschenden Unternehmen auferlegt war, muss nun durch die BNetzA nach Analyse und Abwägung der Maßnahme mit der Regulierungsverfügung gesondert auferlegt werden.

Die folgenden Ausführungen knüpfen an der bisherigen Regulierung der BNetzA an, um dann aufzuzeigen, dass die Gründe für eine ex-ante Regulierung von Vorleistungen auf Markt 2 (2007) zumindest für den Zeithorizont der anstehenden Marktanalyse weiterhin vorliegen und damit eine ex-ante Regulierung des Marktes auf nationaler Ebene aufgrund nationaler Besonderheiten angezeigt ist. Vor allem aber soll belegt werden, dass weiterhin die Betreiber(vor)auswahl als Option für den Endkunden erhalten werden sollte.

### 3.1.2.1 Markt Nr. 1 (2007)

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-11/006 erneut festgestellt, dass die Telekom Deutschland GmbH (TDG) sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG in diesem Markt verfügt.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. EU-Kommission (2014b).

<sup>18</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2014a), S.1f.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2014a), unter anderem S.5-7.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2014a), S.16f.

<sup>21</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2013), S. 170.

Die BNetzA verpflichtete im Jahr 2010 die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen dazu, ihren Teilnehmern sowohl die fallweise Betreiber Auswahl als auch die Betreiber vorauswahl zu ermöglichen.<sup>22</sup>

In der aktuellsten Regulierungsverfügung von 2013 wurden die Verpflichtungen sowohl zur fallweisen Betreiber Auswahl als auch zur Betreiber vorauswahl im Wesentlichen beibehalten und weiter präzisiert.<sup>23</sup> Die Aktualität der Entscheidung insbesondere im Hinblick auf die Migration zu NGN dürfte auch 2015 gegeben sein.

### 3.1.2.2 Markt Nr. 2 (2007)

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat letztmalig im Rahmen des Marktanalyseverfahrens, Aktenzeichen BK 1-10/002 im Jahr 2012 festgestellt, dass die TDG sowie die mit ihr verbundenen Unternehmen über beträchtliche Marktmacht im Sinne des §11 TKG unter anderem auf den folgenden Märkten verfügt:<sup>24</sup>

- a) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau plus Transit und Verbindungsaufbau plus Transit plus Wandlung zur Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten: Da nur der TDG eine Verpflichtung zur fallweisen Betreiber Auswahl sowie auch zur Betreiber vorauswahl auferlegt wurde, sind von diesem Markt nur Verbindungen aus dem Teilnehmerfestnetz der TDG umfasst.
- b) Nationaler Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten im nationalen öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten

Im Folgenden wird nur der Markt für den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl näher betrachtet. Der Markt für den Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten im nationalen öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten wird im Rahmen der Studie zum Geschäftskundenmarkt thematisiert.

Entsprechend den Ergebnissen dieser Marktanalyse hat die BNetzA bezüglich der Leistungen der TDG unter anderem Zusammenschaltungsverpflichtungen, Verpflichtungen zur Erbringung der Verbindungsleistungen und ex-ante Entgeltregulierungspflicht angeordnet.<sup>25</sup>

Die Regulierungsverfügung der BNetzA vom 30.08.2013 ist zukunftsweisend. Sie folgt strikt dem Gedanken der Technologieneutralität und weitete damit konsequent die Verpflichtung auf die neuen Netztechnologien an. So wurden diese Verpflichtungen auf über IP-Zusammenschaltungen übergebene Verbindungsleistungen ausgedehnt, nachdem bei einer Überprüfung der Festlegung der Präsidentenkammer ergeben hat,

---

<sup>22</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2010), S. 25-29.

<sup>23</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2013b), S. 3.

<sup>24</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2012), S. 181 – 183.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2013b), S. 5f.

dass die TDG auf den Märkten für Verbindungsaufbau öffentlichen Telefonnetz und die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten weiterhin über beträchtliche Marktmacht verfügt. Diese Marktmacht umfasst neben den über PSTN übergebenen Verbindungsleistungen auch Verbindungsleistungen, die über telefondienstspezifische IP-Zusammenschaltungen auf der untersten Ebene übergeben werden.

In der Regulierungsverfügung vom 30.08.2013<sup>26</sup> erläutert die BNetzA unter anderem, dass eine PSTN- und IP-basierte Zusammenschaltungsverpflichtung sowie die Verpflichtung zur Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl erforderlich ist, um einen nachhaltigen Wettbewerb zu sichern und Nutzerinteressen zu wahren. Bei einem Wegfall der Verpflichtungen ist nach Ansicht der BNetzA zweifelhaft, ob ein freiwilliges Angebot der TDG besteht und das bisherige Verhalten der TDG bei der Ausgestaltung der Migration zu NGN und IP-Zusammenschaltungen gibt der BNetzA keinen Anlass anzunehmen, dass sich dies in einem zu All-IP migrierten Umfeld ändert.<sup>27</sup>

### 3.2 Zwischenfazit

Bislang mussten die nationalen Regulierungsbehörden auf Basis der EU-Märkteempfehlung 2007 begründen, wenn sie den Markt 1 (2007) und/oder Markt 2 (2007) auf nationaler Ebene nicht der Vorabregulierung unterwerfen wollten. Nach dem Wegfall von Markt 1 (2007) und 2 (2007) aus der Märkteempfehlung 2014 muss eine ex-ante Regulierung damit begründet werden, dass aufgrund von nationalen Besonderheiten der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist.

Die EU-Kommission weist in den explanatory notes zur neuen Märkteempfehlung im Zusammenhang mit Markt 2 der alten EU-Märkteempfehlung von 2007 darauf hin, dass viele Regulierungsbehörden Markt 2 (2007) bisher reguliert haben und manche Behörden möglicherweise in der neuen Regulierungsperiode zum Ergebnis kommen, dass der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist. In diesen Fällen wäre das Ergebnis, dass die ex-ante Regulierung für die neue Regulierungsperiode aufrecht erhalten wird.

Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Begründung von nationalen Besonderheiten eine höhere Hürde für die ex-ante Regulierung von Märkten bedeutet, nicht zuletzt auch weil sie den Harmonisierungsbemühungen der EU-Kommission entgegenwirkt. Andererseits galten diese höheren Anforderungen in der Vergangenheit für Märkte, die (noch) nicht in der Liste der Märkte aufgeführt waren. Die für die Markt 2 (2007) von der EU-Kommission beschriebene Sachlage ist damit jedoch nicht vergleichbar, weshalb gegenüber vergangenen Marktanalysen die Begründungsschwelle aus unserer Sicht nicht zwingend angehoben werden muss. Zu

---

<sup>26</sup> Vgl. BNetzA (2013b).

<sup>27</sup> Vgl. BNetzA (2013b), S. 7-8, 20ff.

den nationalen Besonderheiten, die beim Überprüfen des Drei-Kriterien-Tests hervorgehoben werden, gehört sicherlich ein notwendiger Migrationsprozess.

Vor dem Hintergrund der Märkteempfehlung der Kommission von 2014 stellt sich die Frage, inwieweit die BNetzA in der Marktanalyse von Markt 2 (2007) der Empfehlung folgen sollte oder ob nationale Besonderheiten eine Fortsetzung der Regulierung in der neuen Regulierungsperiode nahelegen.

Voraussetzung für eine Fortsetzung der Regulierung ist, dass der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist. In dieser Studie soll herausgearbeitet werden, warum weiterhin Regulierungsbedürftigkeit vorliegt und welche Bedeutung die Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefonmärkten hat, die eine ex-ante Regulierung des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten rechtfertigen.

### **3.3 Regulierungspraxis/Entscheidungspraxis in anderen europäischen Ländern**

In ihrer Stellungnahme zur EU-Märkteempfehlung von 2014 hat BEREC darauf hingewiesen, dass die Märkte 1 und 2 der EU-Märkteempfehlung von 2007 von einem Großteil der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von der Feststellung von SMP reguliert wird. BEREC vertritt in der Stellungnahme die Ansicht, dass die Begründungen für den Wegfall der Märkte 1 und 2 (2007) einer gründlichen Untersuchung bedürften und dass die Marktsituation in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sei. Einige der Dienste, die von der EU-Kommission als Substitute für Sprachverbindungen genannt würden (wie z.B. Gespräche aus dem Mobilfunknetz sowie OTT-Dienste), seien in vielen Ländern eher komplementär zu Sprachverbindungen aus dem Festnetz zu betrachten.<sup>28</sup>

Darüber hinaus seien neue Technologien in den nächsten Jahren wahrscheinlich nicht in einem Umfang verfügbar, der sie in direktem Wettbewerb mit herkömmlichen Technologien stehen ließe. Insbesondere der Übergang von PSTN auf All-IP-Netze vollziehe sich langsamer als geplant. Es gäbe nur wenige Mitgliedstaaten, in denen VoIP als ein allein für sich stehendes Angebot vermarktet würde. Zudem weist BEREC darauf hin, dass die entbündelte TAL nicht in allen Mitgliedstaaten verfügbar bzw. weit verbreitet ist. In dünn besiedelten Gebieten lohnten sich Investitionen in die entbündelte TAL aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht.<sup>29</sup>

BEREC vertritt die Ansicht, dass die Anzahl und Bedeutung von Kunden, die einen PSTN Festnetzanschluss nutzen und nicht wechseln können oder wollen, nicht unterschätzt werden sollte. Gründe dafür liegen in fehlenden Substituten (entweder, weil es keine alternativen Angebote gibt oder weil die alternativen Angebote nicht als

---

<sup>28</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 15.

<sup>29</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 16.

Substitut betrachtet werden). Dies würde nicht nur ältere Menschen und Haushalte mit geringem Einkommen betreffen, sondern auch kleine und mittelständische Unternehmen. Daher sind Universaldienstmaßnahmen ungeeignet, diese Probleme zu adressieren.<sup>30</sup>

BEREC verweist zudem auf die Problematik, dass viele Geschäftskunden noch von PSTN-Diensten abhängen und aus technischen und/oder wirtschaftlichen Gründen nicht zu VoIP wechseln.<sup>31</sup>

BEREC führt außerdem aus, dass wenn auf Endkundenebene Wettbewerb zu beobachten ist, dies in den meisten Fällen auf die verfügbaren regulierten Vorleistungsangebote zurückzuführen ist. Viele alternative Netzbetreiber benötigen die regulierten Vorleistungen, um gleichzeitig ihre eigene Netzinfrastruktur auszubauen.<sup>32</sup>

Insgesamt vertrat BEREC den Standpunkt, dass der Zeitpunkt zu früh wäre für eine Entfernung der Märkte 1 und 2 (2007) aus der EU-Märkteempfehlung 2014, so dass sie erwarte, dass viele Länder die Märkte trotzdem notifizieren.<sup>33</sup>

DG SANCO (Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) sieht in einer voreiligen Deregulierung große Nachteile für Konsumentengruppen ältere Menschen, Großfamilien, Einwohner in ländlichen Regionen, da in Abwesenheit von Wettbewerb diese Gruppen besonders stark von einer geänderten Preispolitik betroffen sein können.<sup>34</sup>

Die Betreiber(vor)auswahl gehört zu den Verpflichtungen, die nach dem Stand vom 25.02.2014 alle außer zwei nationalen Regulierungsbehörden in Europa auferlegt haben.

Finnland gehört zu den Ländern, die Markt 2 (2007) aus der Regulierung entlassen haben. FICORA kommt in ihrer Marktanalyse zum Ergebnis, dass im Endkundenmarkt für Telefondienste ein Großteil der Endkunden vom Festnetz zum Mobilfunknetz gewechselt ist. Die Kosten für einen Wechsel von einem Festnetz- zu einem Mobilfunkanschluss sind in Finnland vernachlässigbar, vor allem vor dem Hintergrund, dass ein Mobilfunkanschluss preiswerter ist als ein Festnetzanschluss. Zudem ist die Netzabdeckung von Mobilfunknetzen mindestens so gut wie im Festnetz.<sup>35</sup> Dies zeigt, dass es innerhalb der EU deutliche Unterschiede hinsichtlich des Preisniveaus und der Netzabdeckung von Mobilfunkdiensten gibt.

---

<sup>30</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 15 f.

<sup>31</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 16.

<sup>32</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 16.

<sup>33</sup> Vgl. BEREC (2014), S. 17.

<sup>34</sup> Vgl. DG Sanco (2013).

<sup>35</sup> Vgl. FICORA (2013), S. 1.

Für viele Regulierungsbehörden steht derzeit eine weitere Runde an Marktanalysen zu Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007 bevor und damit die Frage, ob der Drei-Kriterien-Test für den alten Markt 2 weiterhin erfüllt ist.

Mit Ausnahme von zwei legen alle Behörden bisher sowohl die Betreiberorauswahl als auch die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung auf. In einer Reihe von Fällen wird die Betreiber(vor)auswahl anders als in Deutschland jedoch in Verbindung mit Markt 2 (2007) (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz) und nicht in Verbindung mit Markt 1 (2007) auferlegt. In der WIK Studie von 2013 zur Betreibervorauswahl wurde bereits darauf hingewiesen, dass der österreichische Regulierer 2012 die weitere Auferlegung der Betreiber(vor)auswahl innerhalb des Festnetzes als Regulierungsverpflichtung für den marktbeherrschenden Betreiber A1 Telekom Austria beschloss. Diese Entscheidung wurde im Bescheid der Telekom-Control-Kommission von 2013 bestätigt.<sup>36</sup>

ComReg hat im April 2014, also noch vor der Veröffentlichung der EU-Märkteempfehlung von 2014 durch die EU-Kommission, die Marktanalyse zum Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz durchgeführt. ComReg kommt zum Ergebnis, dass auf dem Markt für Verbindungsaufbau (Fixed Voice Call Origination FVCO) Eircom über SMP verfügt und der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, so dass der Markt weiterhin der ex-ante Regulierung unterliegt.<sup>37</sup> In Irland lag der Anteil des Incumbent Eircom zum Zeitpunkt der Marktanalyse bei über 50%. Hinsichtlich der Substitution aus dem Mobilfunknetz weist ComReg darauf hin, dass laut Umfrageergebnisse Endkunden Fest- und Mobilfunkdienste für unterschiedliche Zwecke nutzen und signifikante Preisdifferenzen zwischen Fest- und Mobilfunkdiensten sehen. Die Substitution von Sprachverbindungen durch OTT-Dienste ist nach Einschätzung von ComReg ebenfalls begrenzt.<sup>38</sup>

Ofcom hat im April 2015 eine Konsultation zu den Märkten für Verbindungsaufbau und Terminierung durchgeführt. Hinsichtlich dem Markt 2 (2007) galt besonderes Augenmerk dem Wettbewerbsdruck, der von anderen Diensten (auf der Endkundenebene) ausgeht, insb. Sprachverbindungen aus dem Mobilfunknetz und VoIP-Verbindungen, aber auch Textnachrichten und sozialen Mediendiensten.<sup>39</sup>

Darüber hinaus galt das Augenmerk der Konsultation von Ofcom den Auswirkungen eines Wegfalls der Vorleistung Verbindungsaufbau auf folgenden Endkunden:

---

<sup>36</sup> Vgl. Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013), S. 21 und TTK (2013).

<sup>37</sup> Vgl. ComReg (2014), S. 27.

<sup>38</sup> Vgl. ComReg (2014), S. 31.

<sup>39</sup> Vgl. Ofcom (2015), S. 7.

- Endkunden, die nicht von der entbündelten TAL (Teilnehmeranschlussleitung)<sup>40</sup> profitieren können.
- Endkunden, die nur Sprachverbindungen aus dem Festnetz nutzen (also kein Mobilfunktelefon und auch kein Breitbandzugang)
- Kleine und mittelständische Unternehmen

Die Marktanalyse von Ofcom ist für 2016 angekündigt.

---

<sup>40</sup> Die Teilnehmeranschlussleitung ist die letzte Meile im Telefonnetz, die den Anschluss beim Endkunden mit dem Hauptverteiler verbindet.

Abbildung 3-1: Tatsächliche Regulierung von Märkten die gemäß der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2007 als ex-ante regulierungsbedürftig gelten nach Mitgliedsländern(EU27) (Stand: Februar 2014)

	2007 RECOMMENDATION						
	Access to PSTN for res & non-res.	Call orig. on fixed network	Call term. on fixed network	Unbund. access	Broadb. access	Term. segments LL	Voice call term. on mobile networks
	Market 1	Market 2	Market 3	Market 4	Market 5	Market 6	Market 7
Austria	3	3	3	3	3	3	4
Belgium	2	1	2	2	2	1	2
Bulgaria	1	2	3	2	2	2	2
Croatia		1	1				
Cyprus	2	2	2	3	3	1	2
Czech Republic	2	3	3	2	2	2	3
Denmark	3	3	3	3	3	3	3
Estonia	2	2	2	3	3	2	3
Finland	2	3	2	3	3	1	1
France	3	3	3	3	3	2	3
Germany	3	2	3	3	2	1	4
Greece	2	2	2	3	3	2	3
Hungary	4	3	3	3	3	3	4
Ireland	2	2	3	2	2	2	1
Italy	2	2	2	2	2	2	3
Latvia	1	2	3	3	3	2	3
Lithuania	1	1	3	2	2	1	2
Luxemburg	1	2	2	1	1	1	2
Malta	2	2	2	2	2	2	3
Netherlands	3	2	4	3	3	3	4
Poland	2	2	2	2	2	1	3
Portugal	1	1	1	2	2	2	2
Romania	2	2	2	1	1	1	2
Slovakia	3	3	3	2	2	2	3
Slovenia	3	2		3	3	2	4
Spain	3	2		2	2	3	3
Sweden	2	2	3	2	2	2	3
UK	3	3	3	2	2	3	3

Quelle: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultation-procedures>.

Rote Felder stehen für die Feststellung von signifikanter Marktmacht und ex-ante Regulierung des Marktes. In Ländern mit grün markierten Feldern wurde auf dem Markt eine Tendenz zu effektivem Wettbewerb festgestellt und der Markt wird nicht ex-ante reguliert. Eine gelbe Markierung steht für Entscheidungen, bei denen für einen Teil des

Marktes effektiver Wettbewerb festgestellt wurde, für den anderen Teil jedoch signifikante Marktmacht, so dass der nichtwettbewerbliche Teil des Marktes ex-ante reguliert wird. Die Tabelle zeigt somit, inwieweit die nationalen Regulierungsbehörden der Märkteempfehlung der EU-Kommission folgen und in welchen Fällen aufgrund nationaler Besonderheiten davon abgewichen wird.

## 4 Die marktliche Bedeutung von Call-by-Call und Preselection

### 4.1 Marktpotenzial und aktuelle Nutzerzahl von Betreiber(vor)auswahl

Das Marktpotenzial für Betreiber(vor)auswahl-Dienste entspricht nach dem aktuellen Stand (2015) immer noch fast der Hälfte aller Haushalte in Deutschland.

Für Haushalte, die keine Flatrate nutzen, ist der Stellenwert von Call-by-Call und Preselection bedeutend und hat sich in den letzten Jahren kaum verändert.

Der Anteil der Haushalte ohne Flatrate, die Call-by-Call- und Preselection-Angebote nachfragen, liegt bei über 60% in 2014 (gegenüber 62,5% in 2013).

Call-by-Call und Preselection stellt für 20% der Haushalte eine wichtige, wenn nicht die einzige Möglichkeit dar, vom Wettbewerb im deutschen TK-Markt auch bei Telefonie-basierten Diensten zu profitieren.

Betreiber(vor)auswahl-Dienste werden in Deutschland von der TDG, die regulatorische dazu verpflichtet ist, angeboten. Ein freiwilliges Angebot von alternativen Teilnehmernetzbetreiber gibt es nicht. Potenzielle Nutzer der Betreiber(vor)auswahl sind daher die Festnetz-Anschlusskunden der TDG. Dies sind am aktuellen Rand knapp 20,4 Mio. Kunden.<sup>41</sup> Die Zahl der potenziellen Nutzer ist damit zwar mit der Zahl der Festnetz-Anschlusskunden der TDG von ursprünglich nahezu 40 Mio. deutlich zurückgegangen. Gleichwohl entspricht dieses Marktpotenzial immer noch fast der Hälfte aller Haushalte in Deutschland. Es ist davon auszugehen, dass sich Call-by-Call auch weiterhin analog zum Marktanteil der TDG entwickeln wird.

Nutzer der Betreiber(vor)auswahl sind sowohl Kunden, die diese Option nur gelegentlich nutzen, als auch solche, die regelmäßig größere Anteile ihres Gesprächsverkehrs auf diesem Wege realisieren. Die heute aktive Nutzerzahl für die Betreiber(vor)auswahl wird auf mehr als 5 Mio. Kunden geschätzt.<sup>42</sup> Damit bieten Betreibervorauswahldienste offenbar immer noch für mehr als ein Viertel der Festnetz-Anschlusskunden der TDG - trotz Flatrate-Tarifen und OTT-Diensten wie Skype - Vorteile gegenüber den „normal“ tarifierten Fernsprech-Diensten der TDG. Auch nach

<sup>41</sup> Vgl. TDG (2015), S. 16.

<sup>42</sup> Vgl. Dialog Consult (2015).

der Migration zu All-IP werden Betreiber(vor)auswahl-Dienste genutzt. Nach Angaben ausgewählter alternativer Netzbetreiber, werden bereits 25% der Call-by-Call-Anrufe von NGN-Anschlüssen generiert, bei Preselection kommen 1,9% der Anrufe von NGN-Anschlüssen.<sup>43</sup>

## 4.2 Verkehrsvolumen von Betreibervorauswahl

Das Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection lag 2014 immerhin bei 5 Mrd. Verbindungsminuten.

Der Rückgang hat sich in den letzten Jahren verlangsamt.

Auch Endkunden, die bereits zu NGN migriert sind, nutzen weiterhin Call-by-Call und Preselection.

Der Anteil des Verkehrsvolumens von Gesprächen in Mobilfunknetze und ins Ausland am Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection insgesamt lag 2014 bei 15,7% und 44,5%.

Bei Haushalten, die einen TDG-Festnetzanschluss ohne Flatrate nutzen, hat sich der Anteil des Verkehrsvolumens von Call-by-Call und Preselection von 2012 bis 2014 kaum verändert.

### 4.2.1 Verkehrsvolumen insgesamt

Bei den über klassische Telefon-, Kabel- und IP-basierten Festnetzanschlüssen insgesamt generierten Gesprächsminuten ist seit 2010 ein signifikanter Rückgang zu verzeichnen von durchschnittlich 5,5% jährlich, während das Verkehrsvolumen von 2005 bis 2009 immer bei ca. 200 Mrd. Minuten lag. Wie die nachfolgende Abbildung 4-1 zeigt, liegt die Zahl der abgehenden Gesprächsminuten im Festnetz in 2014 bei etwa 154 Mrd.

Im Zeitablauf nimmt der auf die TDG entfallende Verkehr (bezogen auf die Gesamtzahl der abgehenden Gesprächsminuten im Festnetz) tendenziell ab. Der auf die Wettbewerber entfallende Verkehr nimmt bis 2009 absolut gesehen tendenziell zu, danach nimmt er ab. Insgesamt konnten daher die Wettbewerber ihren Marktanteil im Zeitverlauf steigern.

---

<sup>43</sup> Information alternativer Verbindungsnetzbetreiber.

Insgesamt hat sich der Marktanteil der TDG in den letzten Jahren bei rd. 52% eingependelt und die Mehrzahl der originierten Verbindungsminuten im Festnetz entfällt noch immer auf die TDG.

Abbildung 4-1: Abgehende Gesprächsminuten im Festnetz, nach Wettbewerber und TDG, 2010 bis 2014



Quelle: Bundesnetzagentur (2015).

#### 4.2.2 Verkehrsvolumen der Wettbewerber

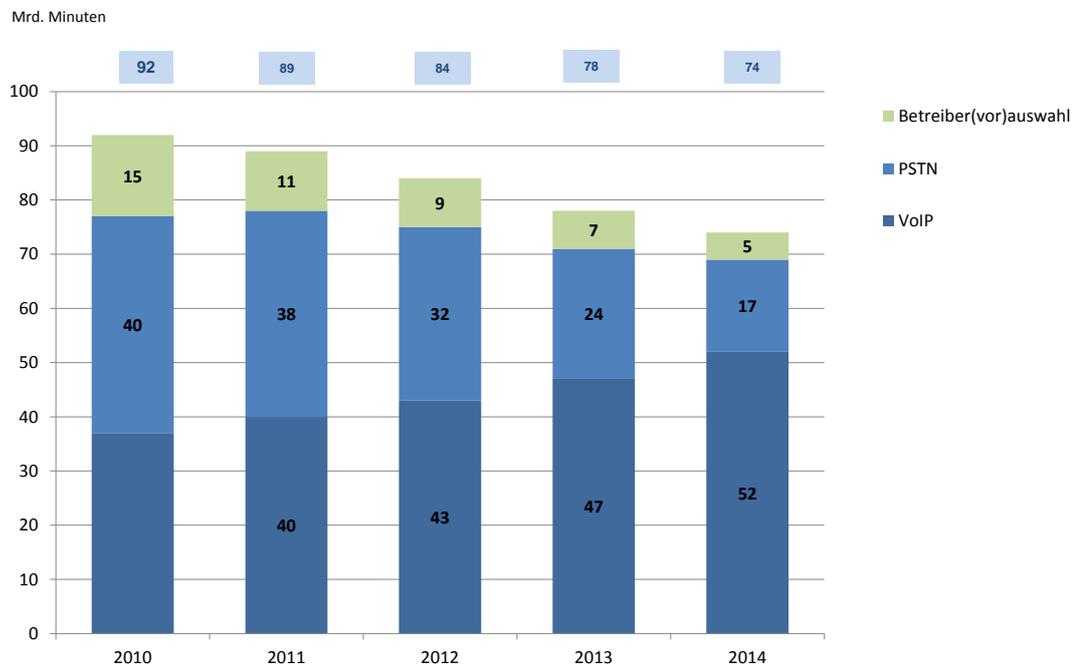
Die von Wettbewerbern in Deutschland realisierten Verkehrsminuten können über Betreiber(vor)auswahl oder Direktverkehr realisiert werden. Beim Direktverkehr werden die Verbindungsminuten auf der Basis eines Telefonanschlusses von Teilnehmernetzbetreibern (TNBs), die Wettbewerber der TDG sind, generiert. Die zeitliche Entwicklung der Gesprächsminuten der beiden Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr an den gesamten Sprachverbindungen alternativer Anbieter ist in Abbildung 4-2 dargestellt.

Abbildung 4-2 zeigt, dass beachtliche 5 Mrd. Verbindungsminuten des Verkehrsvolumens der Wettbewerber auf die Betreiber(vor)auswahl zurückzuführen sind. Der Direktverkehr ist heute - nach einer jährlichen Zuwachse von 12% in den Jahren 2005 bis 2014 - dominierend mit 69 Mrd. Minuten, was ein Indiz dafür ist, dass die Betreiber(vor)auswahl als Einstieg in den Aufbau eigener bzw. auf eigener Wertschöpfung basierender Leistungen dient. Von 2010 bis 2014 lagen dabei die

Veränderungsraten niedriger als in den Jahren davor, der Rückgang hat sich demnach verlangsamt.

Vor dem Hintergrund, dass 20% der Haushalte nicht auf Anschlüsse alternativer Festnetzbetreiber auf der Grundlage der entbündelten TAL zurückgreifen können, ist zumindest für den Zeithorizont der anstehenden Marktanalyse zu erwarten, dass die Betreibervorauswahl weiterhin für einen möglicherweise geringen, aber nichtsdestotrotz aus Sicht des Wettbewerbs wichtigen, Anteil des Verkehrsvolumens sorgen wird.

Abbildung 4-2: Über Wettbewerber abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP) in Deutschland, 2010 - 2014



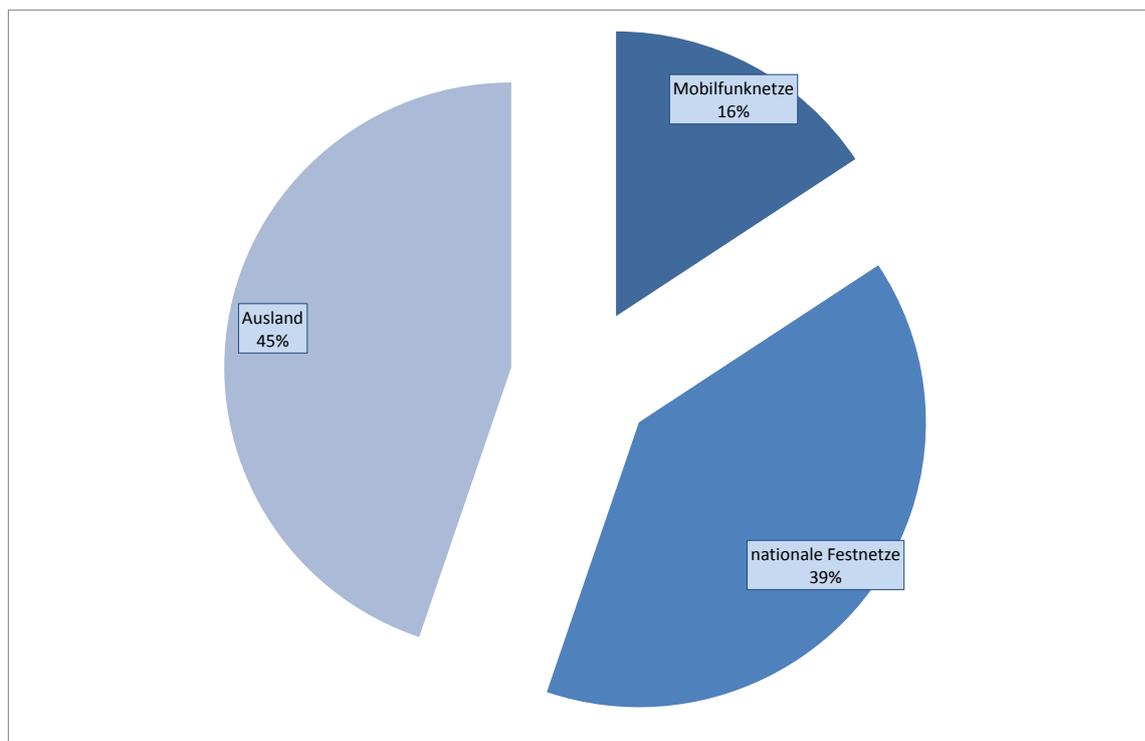
Quelle: Bundesnetzagentur (2015).

Während die Betreiber(vor)auswahl für Nutzer von Flatrate-Tarifvarianten bei Gesprächen ins deutsche Festnetz weniger interessant ist, bleibt sie auch für diese Haushalte attraktiv für Gespräche in Mobilfunknetze und/oder ins EU-Ausland sowie ins Nicht-EU-Ausland, die von Flatrates ausgenommen sind und oft hochpreisig angeboten werden. Dementsprechend lassen sich bei Gesprächen ins Ausland und in Mobilfunknetze die größten Preisvorteile erzielen.

Die Bedeutung der Betreibervorauswahl für Sprachverbindungen in Mobilfunknetze und ins Ausland spiegelt sich in den von 2012 bis 2014 steigenden Anteilen von Gesprächen in Mobilfunknetze und ins Ausland am Verkehrsvolumen für Call-by-Call

und Preselection. Der Anteil von Gesprächen ins Ausland war 2014 mit knapp 45% höher als von Gesprächen ins nationale Festnetz.

Abbildung 4-3: Verkehrsanteile am Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection insgesamt nach Gesprächsdestination im Jahr 2014



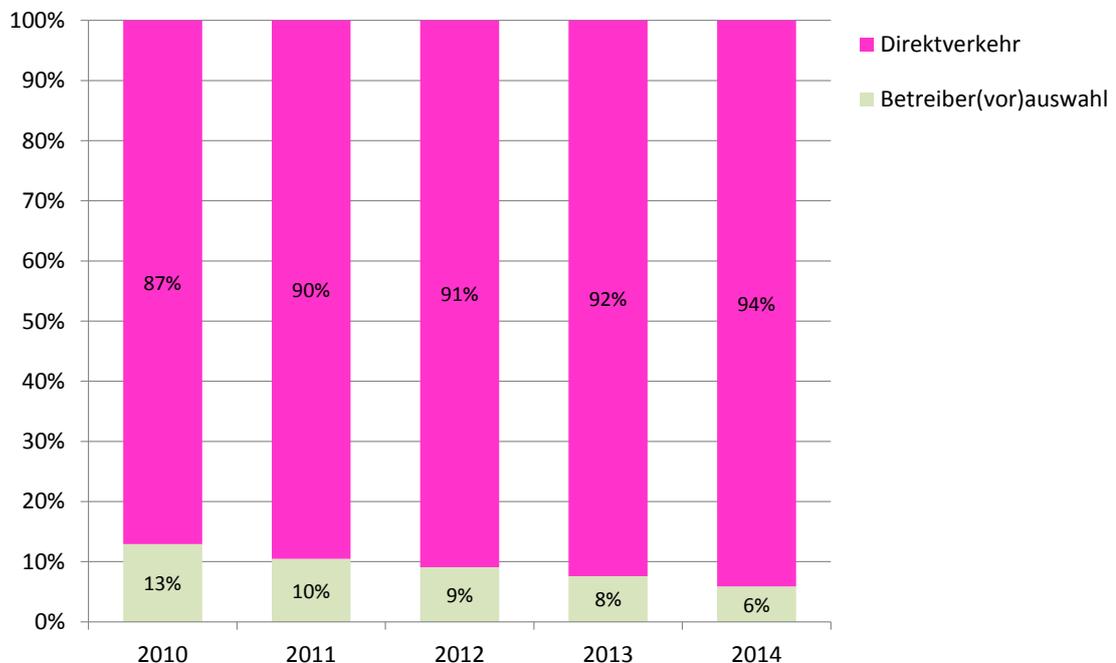
Quelle: Dialog-Consult (2015).

#### 4.2.3 Anteil der Betreibervorauswahl am Verkehrsvolumen der TDG Anschlüsse

Die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl ist nur von den Anschlüssen der TDG möglich, da ihr als einzigem marktbeherrschenden Unternehmen im deutschen Fall die Betreiber(vor)auswahl auferlegt wurde. In der Konsequenz ist der von Verbindungsnetzbetreibern adressierbare Markt der Markt für Sprachverbindungen von TDG Anschlüssen.

Abbildung 4-4 zeigt den Anteil der Verbindungsminuten auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl im Verhältnis zur Anzahl Verbindungsminuten, die von TDG Anschlüssen generiert wurden (dies entspricht der Summe der Gesprächsminuten, die im Festnetz der TDG abgehen plus die über Betreiber(vor)auswahl vermittelten Minuten.

Abbildung 4-4: Anteil der von TDG-Anschlüssen abgehenden Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP) in Deutschland, 2010 - 2014



Quelle: Bundesnetzagentur (2015).

Wie die Abbildung 4-4 zeigt, entfielen im Jahre 2010 noch 13% des an TDG-Anschlüssen generierten Verkehrsvolumens auf die Zugangsvariante Betreiber(vor)auswahl. Der Verkehrsanteil geht zwar seit 2010 kontinuierlich zurück, allerdings in verlangsamteten Raten, so dass in 2011 noch 10% des gesamten Festnetzverkehrs der TDG-Kunden auf die Betreiber(vor)auswahl entfielen, 2014 waren es immerhin noch 6%. Interessant dürfte dabei sein, dass auch Kunden, die bereits zu NGN Anschlüssen migriert wurden, weiterhin Call-by-Call nutzen. Stichproben ergaben, dass bei ausgewählten Call-by-Call/Preselection Anbietern der Anteil an Gesprächsminuten, die aus NGN Teilnehmeranschlüssen generiert werden, gestiegen ist.<sup>44</sup>

Für Haushalte, die keine Flatrate nutzen, ist der Stellenwert von call-by-call und Preselection weitaus bedeutender und hat sich in den letzten Jahren fast nicht verändert. Der Anteil der Haushalte ohne Flatrate-Tarifvariante, die Call-by-Call- und Preselection-Angebote nachfragen, liegt bei über 60% in 2014 (62,5% in 2013). Dementsprechend hat sich die Zahl der durchschnittlichen Verbindungsminuten pro

<sup>44</sup> Vgl. Dialog-Consult (2015).

TDG-Festnetzanschluss ohne Flatrate-Tarifvariante von 2012 bis 2014 kaum verändert.<sup>45</sup>

Damit zeigt sich, dass die Marktbedeutung der Betreiber(vor)auswahl auf dem durch Verbindungsnetzbetreiber adressierbaren Markt nahezu doppelt so hoch ist wie auf dem gesamten Verbindungsmarkt.

Auch nach der Migration zu All-IP werden Betreiber(vor)auswahl-Dienste genutzt. Nach Angaben ausgewählter alternativer Netzbetreiber, werden bereits 25% der Call-by-Call-Anrufe von NGN-Anschlüssen generiert, bei Preselection kommen 1,9% der Anrufe von NGN-Anschlüssen.<sup>46</sup> Grundsätzlich wird mit dem Übergang zu All-IP Netzen die von den VNB bereitzuhaltende Infrastruktur einfacher. Damit sinken die Marktzutrittsschranken. Tendenziell sind damit im Bereich der Betreiber(vor)auswahl weitere Marktzutritte möglich.

### 4.3 Preiswettbewerb

Der Preisvergleich unterstreicht, dass sich für Endkunden durch die Nutzung von Call-by-Call ein beträchtlicher ökonomischer Vorteil mit Blick auf die Ausgaben für Sprachverbindungen erreichen lässt. Dies gilt insbesondere für Gespräche ins Ausland, die nicht Teil einer Flatrate sind und für Gespräche in Mobilfunknetze.

Call-by-Call und Preselection üben einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der TDG aus. Ohne die Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der TDG auf Betreiber(vor)auswahl-Dienste wechseln, wären die Preise der TDG mit Sicherheit höher.

Endkunden in Deutschland haben seit einer Reihe von Jahren die Möglichkeit, auf relativ einfache und bequeme Weise Preisvergleiche für TK-Festnetzdienste vorzunehmen. Internetportale bieten Tools für Preisvergleiche an und Tageszeitungen veröffentlichen z.B. regelmäßig Preisübersichten. Erfahrungen haben gezeigt, dass Zeitungsleser empfindlich auf eine Einstellung dieser Preisübersichten in Tageszeitungen reagieren. Dies ist ein weiterer Hinweis für den hohen Stellenwert von Call-by-Call und Preselection für Endkunden.

Im Folgenden werden die Preise der TDG mit den Preisen der fünf günstigsten Call-by-Call Anbieter sowie mit den Preisen alternativer TNB sowie von OTT-Diensten verglichen.

<sup>45</sup> Vgl. Dialog Consult (2015).

<sup>46</sup> Information alternativer Verbindungsnetzbetreiber.

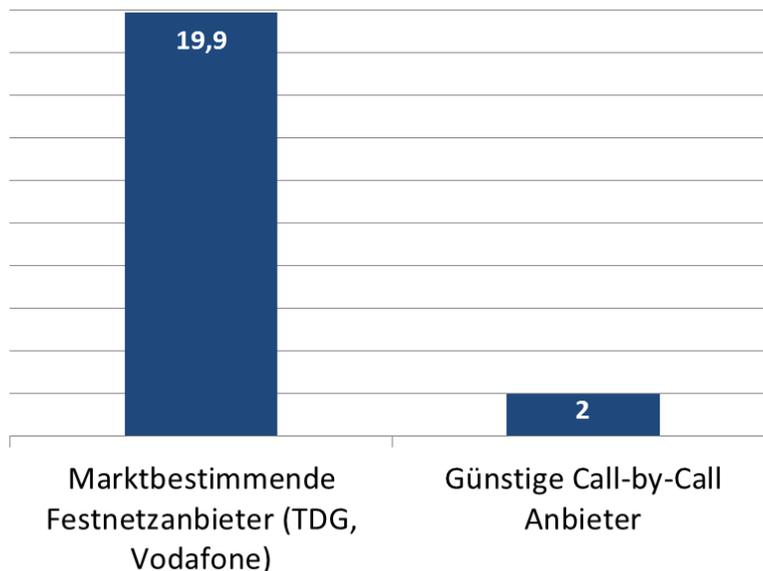
### 4.3.1 Ersparnispotenziale/Preisvergleich TDG Call-by-Call

#### Gespräche ins nationale Fest- und Mobilfunknetz

Ein 1-Minuten-Gespräch ins deutsche Festnetz kostet im TDG-Standardtarif 2,9 Cent, beim günstigsten Call-by-Call Anbieter jedoch unter 1 Cent.

Ein 1-Minuten-Gespräch in die Mobilfunknetze kostet im TDG -Standardtarif zwischen 19 und 23,4 Cent. Bei den günstigsten Call-by-Call Anbietern kostet ein solches Gespräch hingegen nur rd. 2 Cent. Dies zeigt, dass die gravierend gesunkenen Terminierungsraten im Mobilfunk immer noch keinen wirklichen Niederschlag in den Endkundenpreisen der großen Anbieter finden.

Abbildung 4-5: Preise für ein 1-Minuten-Gepräch in deutsche Mobilfunknetze (in Cent; 2015)



Quelle: WIK-Consult.

#### Auslandsgespräche

Abbildung 4-6 zeigt, welche Kosteneinsparungen sich durch die Nutzung eines Call-by-Call-Anbieters bei Auslandsgesprächen gegenüber dem Standard-Tarif für einen Festnetzanschluss der TDG für den Nutzer realisieren lassen (Stand Januar 2015).<sup>47</sup>

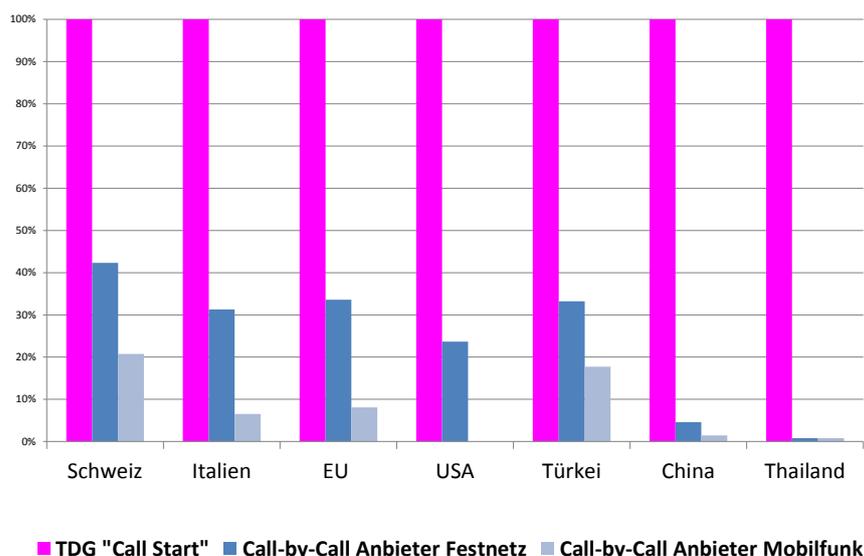
<sup>47</sup> Verglichen wird der Preis für einen 1-Minuten-Call für nationale Ferngespräche und Fixed-to-Mobil national sowie für einen entsprechenden Anruf in die wichtigsten EU Länder und in die USA, Türkei und nach China. Für die TDG wird dabei der Standard-Tarif „Call Start“ herangezogen. Die Tarifdaten für die Call-by-Call-Anbieter wurden über die Web-Site „www.teltarif.de“ ermittelt. Bei den Call-by-Call-Anbietern wird der Mittelwert über die fünf günstigsten Anbieter betrachtet.<sup>47</sup> Sollte es Tarifunterschiede zwischen Peak und Off-Peak geben, so wird auch hierbei der einfache Mittelwert herangezogen.

Bei der Nutzung der fünf günstigsten Anbieter von Call-by-Call lassen sich je nach Route bis zu 99% der Gesprächskosten einsparen.

Bei Festnetzgesprächen in die EU oder die Türkei können Call-by-Call Nutzer ihre Telefonkosten um mehr als 60% senken. Bei Gesprächen in die USA sind Kostensenkungen um fast 75% möglich. Noch höher sind die Einsparpotenziale bei Telefonaten nach China (über 90%) oder Thailand (99%).

Bei Anrufen in ausländische Mobilfunknetze fällt das Einsparpotenzial durch Call-by-Call und Preselection noch gravierender aus, insbesondere auf spezifischen Routen. Die Kostenvorteile für Verbindungen in die wichtigsten EU-Länder liegen bei 66%, in die USA bei 76% und bei bis zu 91% für Gespräche nach China (siehe Abbildung 4-6).

Abbildung 4-6: Vergleich der Preise der TDG (Privatkundentarif: Call Start) sowie der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter in Deutschland nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen (Stand: Januar 2015; Preis TDG normiert auf 1; Preis Wettbewerber in % des TDG Preises)



Quelle: WIK-Consult

Eine Beispielrechnung ergibt, dass ein 1-Minuten-Gespräch im TDG-Standardtarif nach Italien oder in die USA 2,9 Cent kostet und beim günstigsten Call-by-Call Anbieter jedoch unter 1 Cent.

Ein 1-Minuten-Gespräch (Festnetz) in EU Länder kostet im TDG-Standardtarif zwischen 2,9 und 99 Cent, bei den günstigsten Call-by-Call Anbietern hingegen unter 1 Cent. Ein

1-Minuten-Gespräch (Mobilfunk) in EU Länder kostet im TDG-Standardtarif zwischen 27,9 und 128 Cent, bei den günstigsten Call-by-Call Anbietern hingegen nur etwa 2 Cent.

Bei Gesprächen nach Thailand lassen sich mehr als 1 Euro pro Minute, bei Gesprächen nach China (Mobilfunknummer) immerhin mehr als 35 Cent pro Minute sparen. Bei einem 20minütigen Gespräch zahlt der TDG Standardtarif Kunde das 140fache von einem Call-by-Call Gespräch und würde durch die Nutzung von Call-by-Call fast 20 Euro sparen.

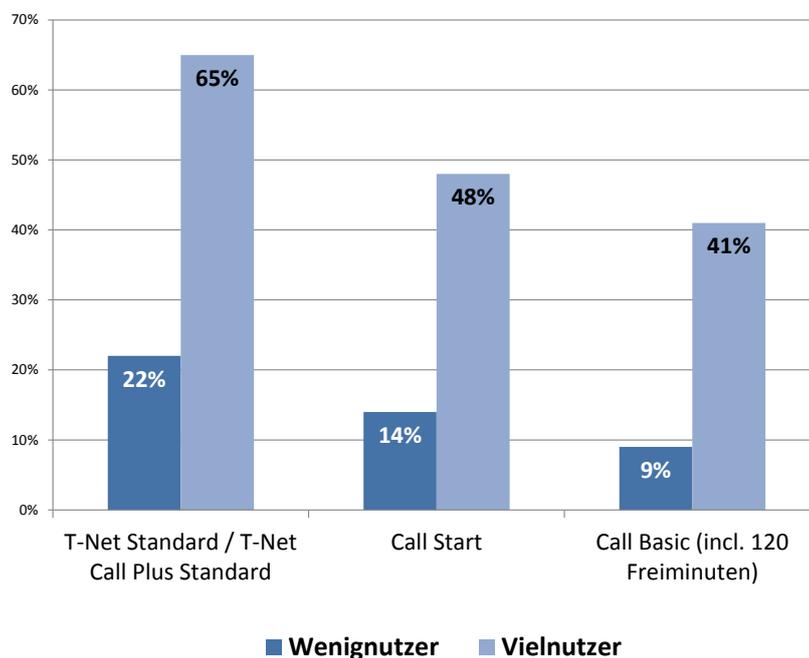
Abbildung 4-7: Kosten für ein 1-Minuten Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstigster Call-by-Call Anbieter; Cent)

	Schweiz	Italien	EU	USA	Türkei	China	Thailand
<i>TDG Festnetz</i>	2,9	2,9	2,9 - 99	2,9	4,9	9,9	99
<i>Call-by-Call Anbieter Festnetz</i>	1,2	0,9	0,9	0,7	1,6	0,5	0,7
<i>TDG Mobilfunk</i>	31,9	27,9	27,9 - 128	2,9	38,9	38,9	128
<i>Call-by-Call Anbieter Mobilfunk</i>	6,6	1,8	2,0		6,9	0,6	1,0

Quelle: WIK-Consult.

Insgesamt ergeben sich laut Berechnungen der BNetzA bei konsequenter Nutzung von Call-by-Call Einsparpotenziale von bis zu 65% bei Mobilfunk- und Auslandsgesprächen.

Abbildung 4-8: Einsparpotenziale bei Mobilfunk- und Auslandsgesprächen



Quelle: BNetzA (2014b).

### OTT-Dienste

Die EU-Kommission argumentiert in ihrer Begründung für den Wegfall von Markt 2 aus der ex-ante Regulierung, dass Sprachverbindungen durch OTT-Dienste substituiert werden. Ein Vergleich zwischen den Tarifen der TDG, Call-by-Call und Skype-Out zeigt allerdings, dass Betreiber(vor)auswahl preislich auch gegenüber dem OTT-Dienst für viele Destinationen im Vorteil ist:

Abbildung 4-9: Kosten für ein 1-Minuten Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstige Call-by-Call Anbieter vs. Skype out; Cent)

	Schweiz	Italien	EU	USA	Türkei	China	Thailand
<i>TDG Festnetz</i>	2,9	2,9	2,9 - 99	2,9	4,9	9,9	99
<i>Call-by-Call Anbieter Festnetz</i>	1,2	0,9	0,9	0,7	1,6	0,5	0,7
<i>Skype out</i>	2,1	2,1	2,1	2,1	3,3	1,5	2,1

Quelle: WIK-Consult.

Der Preisvergleich unterstreicht, dass sich auch Anfang 2015 für Endkunden durch die Nutzung von Call-by-Call ein beträchtlicher ökonomischer Vorteil mit Blick auf die Ausgaben für Telefonie erreichen lässt. Für Kunden mit einer Flatrate für Gespräche ins

nationale Festnetz gilt dies insbesondere für Sprachverbindungen in die Mobilfunknetze und ins Ausland.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass Endkunden gegenüber dem Preisniveau der TDG im Jahr 2014 3,1 Mrd. € sparen könnten, wenn sie sämtliche ausgehende Mobilfunk- und Auslandsverbindungen aller Festnetzanschlüsse über Call-by-Call und Preselection abwickeln würden.<sup>48</sup>

#### 4.3.2 Disziplinierender Effekt auf Preise der TDG

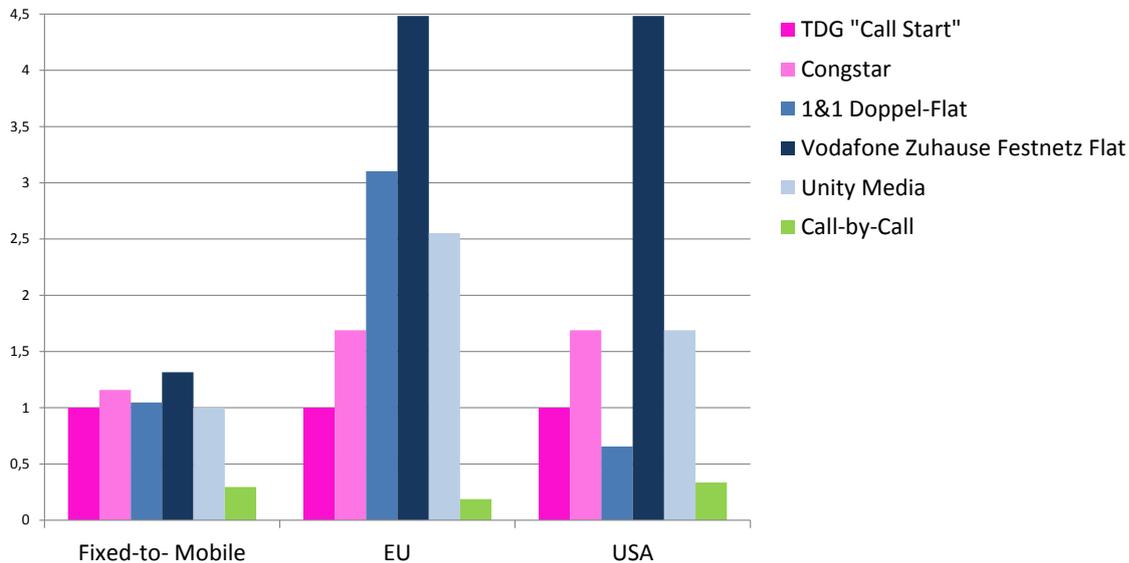
Nicht hierbei berücksichtigt ist zudem der disziplinierende Effekt, den das Angebot von Call-by-Call und Preselection auf die Preise der TDG hat. Es ist nicht auszuschließen bzw. sogar sehr wahrscheinlich, dass ohne die Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der TDG auf Call-by-Call und Preselection ausweichen, die Preise der TDG höher wären. Ein Hinweis dafür ist das im Vergleich zu TDG höhere Preisniveau für Sprachverbindungen der alternativen Teilnehmernetzbetreiber, dessen Endkunden nicht auf Betreiber/(vor)auswahl ausweichen können.

Abbildung 4-10 zeigt, dass das Preisniveau von Gesprächen, die über Wettbewerber der TDG bzw. sogar solchen, die über die eigene Tochter (Congstar) (die an sich auch der Call-by-Call und Preselection-Verpflichtung unterliegt) geführt werden, deutlich höher liegt als bei der TDG selbst. Ein 1-Minuten-Gespräch in die Mobilfunknetze kostet im TDG -Standardtarif zwischen 19 und 23,4 Cent; die Preise der TDG Tochter Congstar liegen für Gespräche in Mobilfunknetze, in die EU und in die USA deutlich höher. Auch andere TNB verlangen signifikant höhere Preise als die TDG, mit Ausnahme der Gespräche in die USA bei 1&1. Bei den günstigsten Call-by-Call Anbietern kosten Gespräche in Mobilfunknetze, in die EU und in die USA hingegen nur ein Bruchteil dessen, was die TDG und die alternativen TNB verlangen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Dialog Consult (2015).

Abbildung 4-10: Preisvergleich TDG, Congstar, United Internet (1&1), Vodafone, Unity Media sowie die fünf günstigsten Call-by-Call Anbieter nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen (Stand: 2015)



Quelle: WIK-Consult.

Anmerkung: Preis TDG normiert auf 1; Preis Wettbewerber in % des TDG Preises

#### 4.4 Nachfrageverhalten bei Betreibervorauswahl

Aktuelle Erhebungen zeigen, dass Call-by-Call und Preselection heute vornehmlich von Haushalten mit Migrationshintergrund sowie von älteren Menschen, die wenig Erfahrung mit der Nutzung internetbasierter Angebote haben, genutzt werden.

Call-by-Call und Preselection stellen für 20% der Haushalte eine wichtige, wenn nicht die einzige Möglichkeit dar, vom Wettbewerb im deutschen TK-Markt bei telefoniebasierten Diensten zu profitieren.

Die Vorteile der Betreiber(vor)auswahl ergeben sich offenkundig insbesondere für spezifische sozio-demografische Gruppen. In der Tat zeigen die aktuellsten Erhebungen, dass die Betreiber(vor)auswahl heute vornehmlich von Haushalten mit Migrationshintergrund, die Gespräche in ihre Herkunftsländer nachfragen sowie von älteren Menschen, die wenig Erfahrung mit der Nutzung internetbasierter Angebote

haben, genutzt wird. Auch bei kleinen und mittleren Gewerbetreibenden ist die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl noch verbreitet.<sup>49</sup>

Call-by-Call und Preselection stellt darüber hinaus für bestimmte Bevölkerungsgruppen ein probates Mittel dar, vom Wettbewerb im deutschen TK-Markt auch bei Telefonie-basierten Diensten zu profitieren. Dies betrifft (immer noch) eine quantitativ nicht vernachlässigbare Zahl von Haushalten, denn der Anteil an Haushalten an der Gesamtzahl Haushalten, deren Hauptverteiler nicht von Wettbewerbern erschlossen wird und die damit nur durch die Nutzung von Call-by-Call und Preselection vom Wettbewerb profitieren können, liegt bei 20%.<sup>50</sup>

#### 4.5 Zwischenfazit

Das Marktpotenzial für Betreiber(vor)auswahl-Dienste entspricht nach dem aktuellen Stand (2015) immer noch fast der Hälfte aller Haushalte in Deutschland. Auch Endkunden, die bereits zu NGN migriert sind, nutzen weiterhin Call-by-Call und Preselection.

Für Haushalte, die keine Flatrate nutzen, ist der Stellenwert von Call-by-Call und Preselection bedeutend und hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Der Anteil der Haushalte ohne Flatrate, die Call-by-Call- und Preselection-Angebote nachfragen, liegt bei über 60% in 2014 (gegenüber 62,5% in 2013).

Call-by-Call und Preselection stellt für 20% der Haushalte eine wichtige, wenn nicht die einzige Möglichkeit dar, vom Wettbewerb im deutschen TK-Markt auch bei Telefonie-basierten Diensten zu profitieren.

Das Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection lag 2014 immerhin bei 5 Mrd. Verbindungsminuten. Der Rückgang der durch Call-by-Call und Preselection generierten Verbindungsminuten hat sich in den letzten Jahren verlangsamt.

Der Anteil des Verkehrsvolumens von Gesprächen in Mobilfunknetze und ins Ausland am Verkehrsvolumen von Call-by-Call und Preselection insgesamt lag 2014 bei 15,7% und 44,5%.

Der Preisvergleich belegt, dass sich für Endkunden durch die Nutzung von Call-by-Call ein beträchtlicher ökonomischer Vorteil mit Blick auf die Ausgaben für Sprachverbindungen erreichen lässt. Dies gilt insbesondere für Gespräche ins Ausland, die nicht Teil einer Flatrate sind und für Gespräche in Mobilfunknetze.

---

<sup>49</sup> Vgl. Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef sowie Dialog Consult (2015).

<sup>50</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2014b), S. 28.

Call-by-Call und Preselection üben einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der TDG aus. Ohne die Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der TDG auf Betreiber(vor)auswahl-Dienste wechseln, wären die Preise der TDG mit Sicherheit höher.

Aktuelle Erhebungen zeigen, dass Call-by-Call und Preselection heute vornehmlich von Haushalten mit Migrationshintergrund sowie von älteren Menschen, die wenig Erfahrung mit der Nutzung internetbasierter Angebote haben, genutzt werden.

## 5 Die Bedeutung von Zuführung für den Wettbewerb auf Anschluss- und Gesprächsmärkten

### 5.1 Die Betreiber(vor)auswahl im Lichte der Märkteempfehlung der EU-Kommission von 2014

Eine Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt derzeit noch an Grenzen, die es zumindest für den Prognosezeitraum der anstehenden Marktanalyse der BNetzA zweifelhaft erscheinen lassen, ob daraus ein Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.

Die zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten und dem Angebot der alternativen Netzbetreiber ist unbestritten, hinsichtlich der Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb sollte allerdings berücksichtigt werden, dass eine reine Betrachtung von Anschlüssen mit Bündelprodukten einen Teil des Marktes ausblendet, der zumindest für den Prognosezeitraum der anstehenden Marktanalyse nicht vernachlässigbar ist.

OTT-Dienste sind nach dem derzeitigen Stand noch nicht als Substitut, sondern eher als komplementäres Produkt zu Sprachverbindungen zu betrachten. Dafür sprechen die Nachteile bzgl. Sprachqualität und Datenschutz sowie die fehlende Verfügbarkeit in Regionen ohne Breitbandanschluss.

Im Folgenden werden die Begründungen der Kommission für den Wegfall des Marktes 2 kritisch hinterfragt vor dem Hintergrund der Marktbegebenheiten in Deutschland. Gleichzeitig kann in diesem Zusammenhang gezeigt werden, dass die Gründe, die von der BNetzA für eine ex-ante Regulierung der BNetzA angeführt wurden, weiterhin Bestand haben.

Die EU-Kommission trägt bei gesamteuropäischer Betrachtung vor, dass durch die zunehmende **Substitution** von Verbindungen von Festnetzanschlüssen **durch**

**Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen** die Marktzutrittsschranken gesunken und die Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gestiegen seien. Dieses Statement lässt sich national für Deutschland kritisch hinterfragen:

- Die Nutzung von Mobilfunkanschlüssen stellen vor allem für Sprachverbindungen ins Ausland einen erheblichen Kostenfaktor dar, da Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen meist teurer sind als von Festnetzanschlüssen.<sup>51</sup> Ebenfalls sind Verbindungen zu sogenannten Mehrwertdiensten deutlich teurer als von Festnetzanschlüssen. Darüber hinaus sind Leistungen des Mobilfunks nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen und grenznahen Gegenden, in denen lückenhafte Netzabdeckungen vorhanden sind, können Festnetzverbindungen nicht durch Mobilfunkverbindungen ersetzt werden.
- Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse zum Nachfrageverhalten von call-by-call und Preselection Nutzern ist nicht davon auszugehen, dass diese Nutzergruppen Sprachverbindungen aus dem Mobilfunknetz als Substitut für Sprachverbindungen aus dem Festnetz betrachten.
- Auch sogenannte Festnetzersatzprodukte, Mobilfunkanschlüsse mit einer zugeteilten Festnetzzrufnummer werden von Endkunden überwiegend nicht als Substitut betrachtet. Wesentliche Unterscheidungsmerkmale ist einerseits das Erfordernis der Vorwegwahl der jeweiligen Ortsnetzzrufnummer auch bei Gesprächen in demselben Ortsnetz und die Nichtverfügbarkeit von Hausnotrufsystemen. Ebenfalls lassen sich an Mobilfunkanschlüssen keine Faxgeräte betreiben.
- Hinzu kommt, dass die Sprachqualität und die Stabilität von Festnetzverbindungen höher ist als von Mobilfunkverbindungen.

Eine Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt vor diesem Hintergrund an Grenzen, die es zumindest für den Zeithorizont der anstehenden Marktanalyse der BNetzA zweifelhaft erscheinen lassen, ob daraus ein Wettbewerbsdruck für den relevanten Markt abgeleitet werden kann.

Darüber hinaus argumentiert die EU-Kommission im Rahmen ihrer Analyse des Marktes 1 (2007), dass **Bündelprodukte**, hierunter versteht sie Double, Triple und Quadruple Play – Produkte, für eine Intensivierung des Wettbewerbes im Markt für Festnetzanschlüsse sorgen würden.

- Die BNetzA hat in ihrer Regulierungsverfügung von 2014 weiterhin betont, dass der Anschlussmarkt weiterhin gekennzeichnet ist durch beträchtliche Marktzutrittsschranken und einer auch längerfristigen mangelnden Tendenz zu

---

<sup>51</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.3 zum Sparpotenzial für Anrufe in ausländische Mobilfunknetze.

wirksamen Wettbewerb. Die TDG realisiert weiterhin die mit Abstand meisten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Die BNetzA räumt zwar ein, dass durch den Ausbau der breitbandigen Anschlussleistungen insb. auch von Wettbewerbsseite die TDG Marktanteile verliert. Die Veränderungen genügten jedoch nicht, um für den Geltungszeitraum der Regulierungsverfügung maßgeblich Änderungen erwarten zu lassen.<sup>52</sup> Es ist weiterhin fraglich, ob der Breitbandausbau so wie geplant voranschreitet, so dass die Marktbedingungen auf dem Anschlussmarkt für eine Verlängerung der Regulierung sprechen würden.

- Hinzu kommt, dass 20% der Haushalte noch nicht durch ein wettbewerbliches Angebot erschlossen wurden. Solche Haushalte werden auch bei einem Breitbandausbau ausgeblendet, wenn es sich für alternative Wettbewerber aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht lohnt, sich alle Hauptverteiler auf der Grundlage der entbündelten TAL oder eines Bitstrom-Vorleistungsprodukts zu erschließen.
- In der Konsequenz ist nicht zu erwarten, dass sich der Wettbewerb in dünn besiedelten Gebieten entscheidend intensiviert, so dass auch in den nächsten Jahren ein Anteil an Haushalten verbleibt, der nur auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl am Wettbewerb partizipieren kann.

Die EU-Kommission trägt vor, dass durch die zunehmende **Substitution** von Verbindungen von Festnetzanschlüssen **durch Verbindungen mittels OTT-Anbieter** die Marktzutrittsschranken gesunken seien und die Tendenz zu wirksamen Wettbewerb gestiegen sei. BEREC hat in ihrer Stellungnahme bereits darauf hingewiesen, dass OTT-Dienste aus Sicht des Endkunden nicht als Substitut sondern als komplementärer Dienst zu betrachten sind.<sup>53</sup> Unter anderem sprechen folgende Argumente gegen eine Substitutionsbeziehung:

- Für die Nutzung von OTT-Diensten ist ein Breitbandanschluss Voraussetzung. Ein Großteil der Preselection-Kunden verfügt aber ebensowenig wie Endkunden, die sich in sogenannten „weißen Flecken“ befinden, über einen Breitbandanschluss. Das monatliche Entgelt für einen Breitbandanschluss liegt bei Wenignutzern zumeist über den Kosten eines einfachen Schmalbandanschlusses mit Call-by-Call- und Preselection-Nutzung.
- Die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen ist höher als von OTT-Sprachverbindungen. OTT-Sprachverbindungen werden auf Basis des Internet-Protokolls, das infolge der Umsetzung des best-effort-Prinzips keine Qualitätsgarantien gibt, produziert. Sprachverbindungen des PSTN oder des NGN (qualitätsgesicherter IP-Transport und Netzzusammenschaltung) bieten hingegen die notwendige Qualität. Insofern ziehen Privat- und Geschäftskunden mit

---

<sup>52</sup> Vgl. BNetzA (2013b).

<sup>53</sup> Vgl. BEREC (2014), 15.

Qualitätsanforderungen qualitätsgesicherte Sprachverbindungen den OTT-Sprachverbindungen vor.

- Ein Preisvergleich zwischen OTT-Anbietern und Call-by-Call- und Preselection-Anbieter zeigt außerdem, dass für preisbewusste Kunden es immer noch günstiger ist, die Betreiber(vor)auswahl zu nutzen.
- OTT-Dienste unterliegen in der Regel spezifischen Nutzungsbedingungen, die nicht durch die Nutzung der Telefoniefunktionalität bedingt sind und die aus Sicht des Datenschutzes für Nutzer nachteilig sind, da weitaus mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen als bei einer Sprachverbindung aus dem Festnetzanschluss. OTT-Dienste finanzieren sich über den Verkauf von Daten aus Gesprächszielen und -inhalten, so dass sie keinen Anreiz haben, einen hohen Datenschutz zu gewährleisten.
- Zudem wird die Übertragung der Kommunikationsinhalte nicht-verschlüsselt bzw. in einer Art und Weise durchgeführt, dass der Provider darauf zugreifen kann. Die Kontaktidentität ist bei der Nutzung von OTT-Diensten nicht zu verifizieren und falls der Zugangsschlüssel gestohlen wird, besteht große Unsicherheit über den Schutz vergangener Kommunikationsinhalte. Die unzureichende Dokumentation des Sicherheitsdesigns wird ebenfalls kritisiert.<sup>54</sup>
- Bei der Nutzung von OTT-Diensten wird im Unterschied zu TK-Diensten das Fernmeldegeheimnis<sup>55</sup> nicht gewahrt.<sup>56</sup>
- Aufgrund der Schwächen im Datenschutz und in der IT-Sicherheit können OTT-Dienste nicht für vertrauliche Gespräche und dementsprechend von bestimmten Berufsgruppen genutzt werden. (Anwälte, Ärzte, Priester, Seelsorger, Psychologen, etc..)
- OTT-Dienste setzen i.d.R. voraus, dass der Angerufene ebenfalls online ist. Zum einen ist es umständlicher für ein kurzes Gespräch einen OTT-Dienst zu nutzen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass der Angerufene den gleichen OTT-Dienst nutzt. Bei Anrufen ins Ausland ist nicht immer die entsprechende Infrastruktur vorhanden.
- Wenn OTT-Dienste genutzt werden, können Notrufe nicht zurückverfolgt werden.

---

<sup>54</sup> Vgl. <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>.

<sup>55</sup> So auch Ex-BfDI-Präsident Peter Schaar auf einer Tagung am 23.09.2015. Vgl. Pressemeldung von teltarif vom 24.09.2015 <http://www.teltarif.de/call-by-call-alternativen-skype-keinerersatz/news/61203.html>.

<sup>56</sup> In diesem Kontext ist die Diskussion über die Einstufung und dementsprechende Regulierung von OTT-Diensten als TK-Dienst zu erwähnen, auf die im Rahmen dieser Studie jedoch nicht eingegangen wird. Vgl. dazu auch Kühling, J.; Schall, T. (2015), die zum Ergebnis kommen, dass zumindest OTT-Kommunikationsdienste als TK-Dienste eingestuft werden sollten, um ein Level-Playing-Field zu schaffen, S. 649.

## 5.2 Die Bedeutung einer ex-ante regulierten Gesprächszuführung für den Wettbewerb

Trotz eines Rückgangs der Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl gemessen am Verbindungsvolumen von Sprachverbindungen, sprechen für den Zeithorizont der anstehenden Marktanalyse dennoch gewichtige Gründe dafür, die Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl beizubehalten.

Die Marktverhältnisse auf Markt 2 (2007) liefern Hinweise dafür, dass die Wettbewerbsprobleme aufgrund von Marktmacht in den vergangenen Jahren zwar abgenommen haben, die Regulierung des Verbindungsaufbaus aber immer noch einen wichtigen Beitrag zur Intensivierung des Wettbewerbs auf Endkundenebene (Markt 1 und Verbindungsmärkte) leisten kann.

Es ist davon auszugehen, dass in der bevorstehenden Regulierungsperiode der Drei-Kriterien-Test für Markt 2 noch erfüllt ist.

### Beitrag zum Preiswettbewerb

- Die mit der Nutzung von Call-by-Call und Preselection verbundenen Preisvorteile bei Gesprächen in Mobilfunknetze und ins Ausland sind für Endkunden mit erheblichen Einsparpotentialen verbunden. Gespräche in Mobilfunknetze sind zum größeren Teil nicht von Flatrates erfasst, sondern werden minutenbasiert abgerechnet.
- Der Preisunterschied zwischen dem Preisniveau der TDG und den aTNB gibt Anhaltspunkte dafür, dass die Betreiber(vor)auswahl eine disziplinierende Wirkung auf das Preisverhalten der TDG hat, auch ohne dass Festnetzanschlusskunden die Betreiber(vor)auswahl tatsächlich nutzen. Denn Kunden können bei einer Preiserhöhung durch die TDG auf Call-by-Call und Preselection ausweichen. Würde diese Möglichkeit entfallen, wäre zu erwarten, dass das Preisniveau der TDG auf das der alternativen TNB ansteigt.

### Verhinderung von Marktmacht

- Der Markt für Auslandsverbindungen könnte wieder regulierungsbedürftig werden und wieder für ex ante Regulierung in Betracht kommen. Durch den Wegfall der Betreiber(vor)auswahl steigen die Marktzutrittsschranken im Markt für Sprachverbindungen wieder deutlich an. Das hohe Niveau der Verbindungspreise bei alternativen TNB (im Vergleich zur TDG und zu Call-by-Call Anbietern) zeigt, dass die Nutzung von eigenen Anschlüssen auf der Grundlage von TAL/Bitstrom oder eigener Infrastruktur keine Alternative sind, um den Wettbewerb bei

Sprachverbindungen zu fördern. Zudem sind die Marktzutrittschranken für die Nutzung von TAL/Bitstrom oder beim Aufbau eigener Infrastruktur deutlich höher (vor allem wenn es um die 20% Endkunden geht, die noch nicht durch entbündelte TAL/Bitstrom erreicht werden können).

- Der Marktanteil der TDG würde sich signifikant erhöhen und die durch die Betreiber(vor)auswahl geförderte Tendenz zu effektivem Wettbewerb würde revidiert. Es ist unwahrscheinlich, dass alleine mit den Mittel des Wettbewerbsrechts die wieder entstehenden Wettbewerbsprobleme gelöst werden könnten. Der Marktanteil würde bei einem Wegfall der Betreiber(vor)auswahl deutlich steigen und der Markt für Auslandsverbindungen möglicherweise wieder durch beträchtliche Marktmacht der TDG geprägt.
- Indirekt hat der Beitrag der Verbindungnetzbetreiber zum Preiswettbewerb auch Effekte auf die Marktstruktur selbst. Ohne die Marktaktivitäten der Verbindungsnetzbetreiber wäre das Marktsegment der alternativen Festnetzbetreiber deutlich konzentrierter.
- Aufgrund von Besonderheiten im Zusammenhang mit der Nachfrage von Geschäftskunden hätte ein Wegfall der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb beim Angebot von elektronischen Kommunikationsdienstleistungen wie z.B. Auskunfts- und Mehrwertdiensten. Die Regulierung von Markt 1 und 2 (2007) aus Sicht des Geschäftskundenmarktes wird in einem separaten Papier thematisiert.<sup>57</sup>

### **Beteiligung aller Endkunden am Wettbewerb**

- Die Erhebungen zum Nachfrageverhalten der Preselection-Nutzer zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund genutzt wird. Es ist davon auszugehen, dass niedrig-preisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind. Die Diskussion über Armut im Alter zeigt, dass das Potenzial der Leute, die „alt“ und „arm“ sind, tendenziell wächst. Man kann im Übrigen davon ausgehen, dass die Migration in die Bundesrepublik Deutschland hinein auch in Zukunft nicht abreißen wird (ob Migranten nur temporär oder dauerhaft nach Deutschland kommen, spielt im Zusammenhang mit dem Fokus der vorliegenden Studie keine Rolle). Gerade dieses Segment wird absehbar eine besonders hohe Präferenz für „günstige“ Auslandsgespräche (i.e. Gespräche „in die Heimat“) haben.
- Produkte über die Betreiber(vor)auswahl sprechen diese Kundengruppen besonders an. Das Produktspektrum von VNB liefert damit einen

---

<sup>57</sup> Vgl. VATM/WIK-Consult (2015),

wichtigen Beitrag zur Inklusion sowie zu den Herausforderungen durch eine alternde bzw. zunehmend internationaler werdende Gesellschaft.

- Nicht alle Telefonanschlüsse sind durch alternative Netzbetreiber auf der Grundlage von entbundelter TAL, Bitstrom oder eigener Infrastruktur erschlossen. Die Betreiber(vor)auswahl ermöglicht es diesen Haushalten, dennoch am Wettbewerb auf Kommunikationsmärkten zu partizipieren.

### **Auswirkungen auf Vorleistungsmärkte**

- Durch ihre Nachfrage nach entsprechenden Vorleistungen hat der Markterfolg der Verbindungsnetzbetreiber auch einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Wirksamkeit des Wettbewerbs auf den Vorleistungsmärkten. Verbindungsnetzbetreiber fragen auf der Vorleistungsebene neben den Zuführungsleistungen insbesondere Mietleitungen sowie nationale und internationale Transit- und Terminierungsdienste nach.
- Die Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung kann aufgrund der dadurch generierten Nachfrage nach Vorleistungsprodukten einen wichtigen Beitrag zum Wettbewerb auf Wholesale-Märkten leisten.
- Es gibt inzwischen auch erste Indikationen im Markt, dass sich kleinere aTNB, vor allem solche, die eine eigene Anschlussinfrastruktur aufgebaut haben, auch für die Ermöglichung von Betreiber(vor)auswahl interessieren. Sie versprechen sich davon eine Stärkung ihrer Wettbewerbsposition im Anschlussmarkt. Sie können dann damit werben, dass ihre Anschlüsse (mindestens) gleichwertig zu denen der TDG sind.

### **Drei-Kriterien-Test für Markt 2 (2007) weiterhin erfüllt**

Es spricht vieles dafür, dass der Drei-Kriterien-Test für Markt 2 (2007) erfüllt ist, da

- ohne eine Regulierung des Marktes hohe Marktzutrittsschranken zu beobachten sind,
- im Zeithorizont der Regulierungsperiode keine Tendenz zum Wettbewerb zu erwarten ist und
- die Wettbewerbsprobleme nicht mit wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen behoben werden können. Ohne Regulierung würden aVNB keine Basis mehr für ihr Geschäftsmodell haben. Zudem würden wettbewerbsrechtliche Maßnahmen erst mit Zeitverzögerung greifen.

### 5.3 Implikationen für die TDG

Eine Fortsetzung der Regulierung bedeutet für die TDG keine unverhältnismäßig hohe Belastung, da die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen seit Jahren installiert sind und genutzt werden. Außerdem werden für den Bezug von Verbindungsaufbauleistungen kostenorientierte Preise plus eine marktkonforme Gewinnmarge bezahlt.

Eine Fortsetzung der Regulierung der Zuführung aus Teilnehmernetzen bedeutet für die TDG keine unverhältnismäßig hohen Kosten, da die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen seit Jahren installiert sind und genutzt werden. So sind bspw. die erforderlichen IC-Leistungen für das NGN (Telekom-N-B.2) bereits reguliert und die Entgeltgenehmigungen<sup>58</sup> liegen auch vor. Die notwendigen Leistungen für die Abrechnungen gegenüber dem Endkunden, den sog. F&I-Vertrag<sup>59</sup>, müssen nicht einmal für die NGN-Migration geändert werden, sondern können in bewährter Weise weitergenutzt werden.

Zudem hat die langjährige Erfahrung mit dem Vorleistungsprodukt den Vorteil, dass die Transaktionskosten - die i.d.R. insb. bei der Anbahnung und dem Abschluss von Verträgen hoch sind, wenn sich die Vertragspartner noch nicht gut kennen und eine große Unsicherheit über die Kosten der Nichteinhaltung von Vertragsbedingungen besteht - gering sein dürften. Im Gegensatz dazu entsteht ein Transaktionskostenrisiko dann, wenn die Betreiber(vor)auswahl aus der Regulierung genommen wird und sich in der Folge herausstellt, dass auf Endkundenmärkten für Sprachverbindungen Marktmacht vorliegt und auf der Grundlage dieser Marktmacht eine ex-ante Regulierung begründet wird.

Im Zusammenhang mit der Fortsetzung der Regulierung stellt sich die Frage, ob durch die Umstellung der Kundenanschlüsse auf All-IP Zusatzkosten entstehen, wenn die Regulierung der Betreiber(vor)auswahl verlängert wird. Die DTAG plant die Umstellung der PSTN/ISDN Anschlüsse auf NGN bis 2018. Die PSTN/ISDN Zusammenschaltung soll bis 2016 durch die NGN-Zusammenschaltung abgelöst werden. Dafür werden die reinen ISDN und PSTN-Anschlüsse an neu zu errichtende Multi-Service-Access-Nodes (MSAN) angeschlossen.

Dennoch ist nicht davon auszugehen, dass für die TDG durch eine Verlängerung der Regulierung der Betreiber(vor)auswahl zusätzliche Kosten entstehen, die nicht vertretbar sind, da sie die Vorleistungen zu kostenorientierten Preisen plus einer Gewinnmarge an die alternativen Netzbetreiber verkauft und der Verbindungsaufbau

<sup>58</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2014b), S. 3.

<sup>59</sup> Vgl. Informationen zum Spezialprodukt: Fakturierung und Inkasso der TDG, <http://www.wholesale-telekom.de/assets/medien/FakturierungInkasso.pdf>.

von All-IP Anschlüssen ebenfalls reguliert ist. Damit würden die Kosten, die durch die Umstellung auf All-IP entstehen, in den Entgelten für die Vorleistung berücksichtigt.

## 6 Literaturverzeichnis

BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to *ex ante* regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71.

Beyer, U.; Elixmann, D.; Henseler-Unger, I.; Strube Martins, S. (2015): Der Regulierungsrahmen für Geschäftskundenangebote in Deutschland, WIK-Consult, Bad Honnef (geplant im November 2015).

BNetzA (2010): Beschluss der BNetzA, BK 2c-09/002-R.

BNetzA (2012): Beschluss der BNetzA, BK1-10/002, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG.

BNetzA (2013a): Beschluss der BNetzA, BK1-11/006, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 17. Dezember 2007).

BNetzA (2013b): Beschluss der BNetzA, BK3-12-009-R, Regulierungsverfügung betreffend die Beibehaltung, die Auferlegung und den Widerruf von Verpflichtungen im Bereich der Märkte „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ (Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG) betreffend die Telekom Deutschland GmbH.

BNetzA (2014a): Auskunftersuchen Zusammenschaltung, Fragebogen Festnetz.

BNetzA (2014b): Beschluss der BNetzA, Bk 3c-14/015-R vom 02.05.2014 wegen Genehmigung der Entgelte für Terminierungs- und Zuführungsleistungen im Festnetz.

BNetzA (2015): Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland.

ComReg (2014): Market Review Wholesale Fixed Voice Call Origination and Transit Markets, Consultation and Draft Decision, ComReg 14/26.

DG Sanco (2013): Reply of DG SANCO, Ref. Ares (2013) 3787369 – 20/12/2013.

Dialog Consult (2015): Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden in Deutschland aus ökonomischer Sicht, Duisburg.

Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef.

EU-Kommission (2014a): Commission Staff Working Document, Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Brussels, 9.10.2014 SWD(2014) 298.

EU-Kommission (2014b): Pressemitteilung der EU-Kommission vom 09.10.2014, „Telekommunikation: Kommission verringert Zahl der regulierten Märkte in Europa“, IP/14/1112.

FICORA (2013): Summary of FICORA's market analysis and draft decision on market 2/2007: call origination on the public telephone network provided at a fixed location.

Kühling, J.; Schall, T. (2015): WhatsApp, Skype & Co. - OTT-Kommunikationsdienste im Spiegel des geltenden Telekommunikationsrechts „Level playing field“ de lege lata oder de lege ferenda?, in: Telekommunikationsrecht, CR 10/2015, S. 641-655.

Neumann, K.-H.; Elixmann, D.; Plückebaum, T. (2013): Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturbasiernten Dienstewettbewerbs.

Ofcom (2015): Review of fixed call origination and termination markets 2016-19, Call for Inputs, Consultation.

TDG (2015): Konzern-Zwischenbericht H1 2015.

TKK (2013): Bescheid der TKK, M 1.9/12-81.

## Impressum

WIK-Consult GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
eMail: info(at)wik-consult.com  
www.wik-consult.com

### Vertretungsberechtigte Personen

Geschäftsführer	Dr. Iris Henseler-Unger
Direktor	Alex Kalevi Dieke
Direktor	Dr. Ulrich Stumpf
Leiter Verwaltung	Karl-Hubert Strüver

Vorsitzender des Aufsichtsrates Winfried Ulmen

Handelsregister Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Steuer Nr. 222/5751/0926

Umsatzsteueridentifikations Nr. DE 123 383 795