

next id GmbH >>> Konrad-Zuse-Platz 5 >>> 53227 Bonn

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahn
Beschlusskammer 2
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Ihr Ansprechpartner:
Alexander Ditscheid

Telefon: 0228 – 96972 – 400
Telefax: 0228 – 96972 – 419
alexander.ditscheid@next-id.de

**vorab per E-Mail: BK2-Postfach@BNetzA.de
per Einschreiben Einwurf**

Bonn, 13. Oktober 2016

Enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
Geschwärzte Fassung

BK2 – 16 - 005

Regulierungsverfügung im Bereich „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ betreffend die Telekom Deutschland GmbH (Markt 1)

Stellungnahme der next id GmbH

Sehr geehrte Frau Schmitt-Kanthak,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchte die next id GmbH von der Möglichkeit Gebrauch machen, zu der Regulierungsverfügung im Bereich „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ betreffend die Telekom Deutschland GmbH (nachfolgende auch „Betroffene“ genannt) Stellung zu nehmen.

I. Allgemeines

Zunächst möchten wir die betonen, dass wir die vorliegende Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur zu Markt 1 ausdrücklich dem Grunde nach ausdrücklich begrüßen.

Die Regulierungsverfügung verhindert im Bereich des Verbindungsaufbaus ein ansonsten drohendes Marktversagen in Teilbereichen dieses Telekommunikationssektors.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hinsichtlich der Gründe warum eine Marktabgrenzung/Regulierungsverfügung beruhend auf der Marktanalyse zu Markt 1 in Bezug auf den Verbindungsaufbau zu Diensten essentiell für den Wettbewerb auf dem nationalen Telekommunikationsmarkt ist, auf die beiliegenden Anlagen verwiesen:

- a) Antworten der next id GmbH in Bezug auf die Marktanalyse zu Markt 1 – **Anlage 1**
- b) Positionspapier des Branchenverbandes VATM zum Geschäftskundenmarkt (Markt 1) – **Anlage 2**
- c) Studie des WIK zum Geschäftskundenmarkt – **Anlage 3**

Inhaltlich möchten wir im Nachgang zur mündlichen Verhandlung in Bezug auf die Regulierungsverfügung nochmals auf folgende Aspekte näher eingehen:

II. Verbindungen mit Ursprung außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)

Grundsätzlich begrüßt die next id GmbH, dass die preislich teils deutlich erhöhten Verbindungen aus Non-EWR-Ländern auch in der vorliegenden Regulierungsverfügung Berücksichtigung finden.

Die Differenzierung des Antragsrechts auf abweichende Entgelte erscheint indessen nicht sachgerecht. Die next id GmbH spricht sich daher ausdrücklich gegen die unterschiedliche Behandlung der aTNB einerseits und der Telekom und den Mobilfunknetzbetreibern andererseits aus. Es ist nicht ersichtlich warum Letzteren ein Antragsrecht zukommt, während die Wettbewerber im Festnetz keinen eigenen Entgeltantrag stellen können. Das diesbezügliche Antragsrecht bedarf aus unserer Sicht dringend einer Harmonisierung.

Ferner möchten ergänzen, dass ein Anordnungsverfahren nach § 25 TKG mit Anbietern aus dem Non-EWR Bereich durchgeführt werden muss. Hierzu bitten wir um einen entsprechenden Hinweis, ob dieses Prozedere bei offensichtlich überhöhten Entgelten aus dem NON-EWR-Ausland eine realistische Tatbestandsvoraussetzung ist, um den Weg in ein Antragsverfahren zu eröffnen.

III. Ausgestaltung der Call-by-Call und Preselection-Verpflichtung

Aus Sicht der next id GmbH ist die Verknüpfung der Fortführung der Verpflichtung zu Call-by-Call und Preselection im Verbindungsmarkt mit dem Schicksal der Analyse und Regulierungsverfügung des Endkundenmarktes, welcher in einem Jahr einer neuen Betrachtung unterzogen wird, nicht sachgerecht. Sowohl sachlich als auch rechtlich ist diese Verknüpfung nicht angezeigt, da dies dazu führen kann, dass die in der Marktanalyse getroffene Wertung einer weiteren Regulierungsbedürftigkeit von Call-by-Call und Preselektion bereits in einem Jahr wieder hinfällig wird. Jeglicher Investitionssicherheit ist durch diese Systematik der Boden entzogen.

Indessen benötigen auch die Anbieter von Call-by-Call und Preselektion Planungssicherheit, da auch diese Anbieter aktuell Netzinvestitionen aufgrund der NGN-Migration tätigen müssen.

IV. Aufrechterhalten der PSTN-Zusammenschaltungsverpflichtung

Die Betroffene ist der Ansicht, dass die Regulierungsverfügung im aktuellen Entwurfsstand gebe von Seiten der BNetzA ein falsches Signal in den Markt gebe, da die PSTN Zusammenschaltung weiterhin ohne verbindliches Enddatum ermöglicht wird. Telekom wünscht sich ein Enddatum für die PSTN Welt per Regulierungsverfügung ab 30.06.2018 – spätestens dann soll die PSTN-Verpflichtung enden. Mit einem Jahr vertraglich vereinbarten Nachlauf aufgrund der Kündigungsfrist soll das PSTN-Regime dann am 30.06.2019 enden. Das PSTN soll nach Wunsch der Telekom zum 31.12.2018 „leergeräumt“ sein.

Einem solchen Beschränkung der Regulierungsverfügung wird ausdrücklich widersprochen, solange die Betroffene die Fortführung des Tests in einem Wirkbetriebumfeld (so genannter IOP-NW) weiterhin davon abhängig macht, dass im Rahmen des Migrationsplans ein verbindliches Datum für das Abschalten des PSTN-Netzes vereinbart werden soll. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der Migrationsplan nicht Teil des zu regulierenden Standardangebotes gehört.

Aus Sicht der next id GmbH ist der Wunsch nach einer Befristung der Möglichkeit zur PSTN-Neuzusammenschaltung nachvollziehbar. Nicht sachgerecht ist es hingegen ein Enddatum schriftlich zu fixieren, wenn unklar ist, ob die Dienste im NGN-Umfeld in gleicher Weise technisch erreichbar sind und funktionieren wie dies in einem PSTN-Umfeld der Fall war. Im Zweifel kann auf das PSTN erst dann verzichtet werden, wenn ALLE Dienste ordnungsgemäß getestet und beidseitig als funktionstauglich befunden wurden. Dies hat auch die Betroffene in der mündlichen Verhandlung zugestanden. Vor diesem

Hintergrund ist allerdings die Verpflichtung sich auf einen Endtermin für das PSTN-Netz festzulegen verfehlt.

Der Grund für den seitens der Betroffenen geltend gemachten Leerstand der Testkapazitäten für die NGN-Migration ist aus unserer Sicht daher zumindest in Teilen auch in den nach wie vor ausstehenden Einigungen über wesentliche unregulierte Komponenten zu suchen, die einen NGN-Vertragsschluss vor den Beginn des IOP-NW vorsehen. Zunächst sollte im Rahmen des IOP-NW sichergestellt werden, dass die Dienste im NGN alle Voraussetzungen erfüllen, um entsprechend wie im PSTN angeboten werden zu können.

V. Kostenmaßstab

Die Telekom Deutschland GmbH hat sich in ihrem einleitenden Vortrag auf den Aspekt des nun nach Vorstellung von der BNetzA anzulegenden pureLRIC Kostenmaßstabs bei den Terminierungsentgelten konzentriert. Diesbezüglich sieht die Telekom die europäische Rechtsprechung (EuGH, Rs. C28/15) nicht ausreichend gewürdigt. Die Beschlusskammer übernehme vielmehr lediglich die Wertungen der Schlussanträge des Generalanwalts beim EuGH und unterstellt recht deutlich, dass das letztliche Urteil des EuGH v. 15.09.2016 aufgrund des späten Zeitpunkts nicht ausreichend von der BK aufgearbeitet wurde. Das EuGH Urteil weiche aber in entscheidenden Punkten von den Schlussanträgen des Generalanwalts ab.

Primär sei das TKG anzuwenden und nur bei Widersprüchen zum EU-Recht entsprechend auszulegen. § 31 Abs. 2 TKG sei daher maßgeblich bzgl. beabsichtigter Abweichungen zum KeL-Maßstab. Maßgabe sei daher: alt. Kostenmethodik (pureLRIC) muss besser zur Erreichung der Regulierungsziele geeignet sein; Vorhandensein der EU-Empfehlung per se reicht nicht als Grund vom TKG-Konzept (KeL) abzuweichen. Telekom sieht auch kein Risiko, dass aufgrund der Nichtbefolgung der EU-Terminierungsempfehlung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet werden könne.

Die Betroffene begründet dies unter anderem mit der Bindung der BNetzA auch an Grundrechte, Art. 12, 14 GG. Danach ist kein kostendeckendes Entgelt mehr für die Betroffene möglich, Kostendeckelung wird dann zwangsläufig über Aufschläge bei unregulierten Entgelten zurückgeholt. Aber: nicht erforderlich, weil BNetzA nicht daran gebunden ist, die Empfehlungen der EU in Deutschland zu befolgen. Wenn ein Unternehmen dazu verpflichtet wird, Vermögenswerte unter Wert (kostenunterdeckend) wegzugeben, dann sind an diese Verpflichtung besonders hohe Hürden vor dem Hintergrund des Verfassungsrechts zu stellen.



next id

quality communication

Die Betroffene hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass sie Zugangsleistung mit Erträgen aus anderen (unregulierten) Bereichen quersubventionieren muss. Vor diesem Hintergrund stellt sie die Verhältnismäßigkeit des angewendeten Kostenmaßstabes in Abrede. Die Telekom verlangt, dass die Entscheidung über den anzulegenden Kostenmaßstab unter Berücksichtigung der konkreten Marktverhältnisse betrachtet werden muss: z.B. vor dem Hintergrund der IC-Entgelte und deren von der Telekom bestrittenen Auswirkungen auf Flatrates (Allnet-Flatrates). Telekom behauptet, dass das Preisniveau der marktprägenden Bündelangebote nicht durch die Absenkung der IC-Entgelte beeinflusst wird

Eine regulatorisch erzwungene Absenkung der IC-Entgelte zahlt indessen nicht auf die Erreichung der TKG-Regulierungsziele ein. Die Absenkung darf nicht zu dem Effekt führen, dass unregulierte Entgelte aufgrund etwaiger notwendiger Quersubventionierung angepasst/erhöht werden müssen.

1. KeL-Maßstab

Nach Auffassung der next id GmbH ist für alle Terminierungsleistungen die im Festnetz die erbracht werden der Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) nach § 32 TKG beizubehalten. Allein die Anwendung des KeL-Maßstabs führt zu einer angemessenen Bewertung der durch den terminierenden Netzbetreiber errichteten Infrastruktur und der hierzu vorgenommenen Investitionen.

Dies hat die Beschlusskammer in ihren nach Inkrafttreten der Terminierungsempfehlung 2009/396/EG vom 07.05.2009 getroffenen Entscheidungen zur Regulierung der Terminierungsentgelte auch stets so gesehen. Unter anderem in den Beschlüssen BK 3d-12/009 bzw. BK 3-12/011-067 (für das Festnetz) und BK 3b-12/006 (für das Mobilfunknetz) hat die Beschlusskammer umfangreich dargelegt, dass der Maßstab aus der Kommissionsempfehlung („pureLRIC“) nicht besser als eine KeL-Regulierung geeignet ist, die Regulierungsziele nach § 2 TKG zu erreichen (BK 3d-12/009 S. 62 ff. und BK 3b 12/006 S.58).

Insbesondere kann der Kostenmaßstab pureLRIC zu einer Kostenunterdeckung führen, die einen erheblichen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellt. Generell stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob der seitens der Kommission angelegte Kostenmaßstab insofern als verfassungsgemäß angesehen werden kann.

Angesichts des Vorstehenden wäre ein Vergleich zwischen KeL-Regulierung und dem Maßstab „pureLRIC“ dahingehend erforderlich, ob zur Erreichung der Regulierungsziele die bisherige Spruchpraxis der Kammer zu ändern ist. Nur

dies könnte den im Verhältnis zur KeL-Regulierung deutlich intensiveren Eingriff in die Rechte des regulierten Unternehmens rechtfertigen. Hiergegen spricht auch nicht die jüngste EuGH-Rechtsprechung. Selbst wenn man die Ausführungen des Generalanwalts beim EuGH in der Rechtssache „Koninklijke KPN u.a. ./ ACM“ (Rs. C-28-15) vom 28.04.2016 dahingehend interpretieren wollte, dass eine widerlegliche Vermutung für eine bessere Eignung des LRIC-Maßstabs zur Erreichung der Regulierungsziele bestünde, so ließe sich auch eine solche Vermutung unserer Auffassung nach mit guten Gründen widerlegen. Diesbezüglich schließt sich die next id GmbH der Sichtweise der Betroffene an, wonach aus unserer Sicht gerade keine widerlegliche Vermutung seitens des EuGH postuliert wurde, welche einen erhöhten Erläuterungsaufwand rechtfertigt, um einen anderen Kostenmaßstab als „pureLRIC“ zu rechtfertigen.

2. Gefährdung der nationalen Investitionsziele

Zudem würde durch einen Wechsel auf den Kostenmaßstab „pureLRIC“ das Investitionsziel des § 2 Abs.2 Nr.5 TKG („Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Netze“) eine umfangreiche Berücksichtigung leistungsmengeninduzierter wie leistungsmengenneutraler Gemeinkosten erfordern, wie sie die Anwendung des KeL-Maßstabes bereits gewährleistet. Der „pureLRIC“-Kostenmaßstab, nach dem die leistungsmengeninduzierten Gemeinkosten nur zu einem Teil und die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten gar nicht in den Terminierungsentgelten abgebildet werden sollen, führt demgegenüber zu Unterdeckung der tatsächlichen Kosten der Terminierungsleistung und damit zu einer kostenseitigen Unterbewertung der für diese Leistung benötigten Infrastruktur. Der „pureLRIC“-Maßstab setzt damit negative Anreize für Infrastrukturinvestitionen sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk und würde den investierenden Unternehmen Mittel in erheblicher Höhe entziehen. Er stünde somit in einem erheblichen Widerspruch zu dem sowohl national als auch europaweit angestrebten Ausbau moderner Breitbandinfrastrukturen. In der aktuellen Phase besonders hoher Investitionen in neue Breitbandinfrastrukturen wäre dies das falsche Signal und eine Gefahr für die Erreichung der Breitbandziele der Bundesregierung und der Ziele der „Digitalen Agenda 2020“ der EU-Kommission.

Im Übrigen hat der Generalanwalt des EuGH in dem zitierten Verfahren zur Entgeltregulierung (EuGH Rs 28/15) in den Niederlanden klargestellt, dass die Regulierungsbehörden ausdrücklich berechtigt sind, von der Kommissionsempfehlung abzuweichen (s. MLex Summary: „An advocate general at the EU’s Court of Justice has concluded that a national court can dismiss an EU recommendation with guidance on the regulation of a market, if justified by national circumstances. AG Paolo Mengozzi’s opinion concerns a case referred by the Netherlands involving Dutch telecom operator KPN and regulation of wholesale mobile termination“). Insofern besteht auch kein Zwang

für die Beschlusskammer, von der bisherigen Spruchpraxis abzuweichen und den „pure LRIC“-Maßstab aus der Kommissionsempfehlung zu übernehmen (so im Übrigen auch die Stellungnahme des BREKO).

Auch das Regulierungsziel der „Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs“ (§ 2 Abs.2 Nr.2 TKG) würde aus der Sicht der next id GmbH durch ein Umschwenken von der KeL- auf eine „pure LRIC“-Regulierung verfehlt, da die Wettbewerbsposition der in Infrastruktur investierenden Unternehmen gegenüber reinen Diensteanbietern dadurch verschlechtert würde. Dies ist vorliegend insbesondere vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die next id GmbH eine hundertprozentige Tochter der net group Beteiligungen GmbH & Co. KG ist, diese wiederum mit ihrem weiteren Tochterunternehmen net services GmbH & Co. KG als Teilnehmernetzbetreiber Glasfaserausbau und Breitbandausbau im Bundesgebiet anbietet und vertreibt.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen der TDG - so z.B. in der mündlichen Verfahren zur Marktabgrenzung zu Markt 1 vom 12.10.2016 - verwiesen, in welchem die TDG nochmals dargelegt hat, dass ein Festhalten am KEL-Maßstab auch nach der vorgenannten Entscheidung des EuGH möglich und geboten ist.

3. PSTN-Netz ist als neutrale Aufwendungen nach § 32 Abs. 2 TKG zu berücksichtigen

Zu Recht vertritt die Betroffene die Auffassung, dass sie die Kosten für ihr PSTN-Netz zumindest als neutrale Aufwendungen gemäß § 32 Absatz 2 TKG in Ansatz bringen kann. Aus unserer Sicht darf in der zugrundeliegenden Regulierungsverfügung nicht auf ein NGN-Netz abgestellt werden.

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass die Heranziehung der Kosten des Parallelbetriebes zu Preiserhöhungen führen kann. Dass die Beschlusskammer im Verfahren der Regulierungsverfügung bisher auf zukunftssträchtige und effizientere NGN-Netz zur Entgeltbestimmung abstellt, berücksichtigt nicht die Kosten für das derzeit noch notwendigerweise vorhandene PSTN-Netz. Diese Kosten müssen vollumfänglich im Sinne von § 32 Absatz 2 TKG Eingang in die Entgelte für die zu genehmigenden Leistungen finden.

4. Fazit

Im Hinblick auf die Regulierungsverfügung plädieren wir dafür, dass die Genehmigung der Terminierungsleistungen nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung – sogenannter KEL-Maßstab - erfolgen soll. Wir fordern die Beschlusskammer daher dazu auf, in der endgültigen Regulierungsverfügung die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie den Parallelbetrieb der Netzinfrastrukturen zu berücksichtigen.

VI. Zusammenfassung

Die next id GmbH begrüßt die vorliegende Regulierungsverfügung dem Grunde nach, da nur mit der vorliegenden Verfügung beruhend auf dem entsprechenden Marktanalyseverfahren ein Marktversagen im Bereich des Verbindungsaufbaus verhindert werden kann. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen im Rahmen des Fragenkatalogs zur Marktanalyse verwiesen.

Dennoch bitten die die Anwendung des Kostenmaßstabes vor dem Hintergrund der Ausführungen der Betroffenen zu überdenken und die Verpflichtung zur Erbringung von Call-by-Call und Preselektion nicht mit der in einem Jahr zu erwartenden Analyse zu Markt 1 (alt) zu verknüpfen.

Anlagen

- Anlage 1:** Antworten der next id GmbH in Bezug auf die Marktanalyse zu Markt 1
- Anlage 2:** Positionspapier des Branchenverbandes VATM zum Geschäftskundenmarkt (Markt 1)
- Anlage 3:** Studie des WIK zum Geschäftskundenmarkt

Mit freundlichen Grüßen

next id GmbH



i.V. Alexander Ditscheid
Leiter Recht & Regulierung



i.A. Jörg Ostermann
Referent Recht & Regulierung

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen
Herrn Wolfgang Woesler
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Ihr Ansprechpartner:
Alexander Ditscheid

Telefon: 0228 - 96972 - 400
Telefax: 0228 - 96972 - 419
alexander.ditscheid@next-id.de

per Einschreiben Einwurf

Bonn, 20. Januar 2015

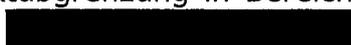
Geschwärzte Fassung

Marktdefinition und - analyse im Bereich der Zusammenschaltung der Verbindungsleistungen im Festtelefonnetz (Märkte Nr. 2 und 3 der Märkte-Empfehlung 2007; Markt 1 der Märkteempfehlung 2014); Anordnung zur Erteilung von Auskünften gemäß § 127 Abs. 1 S. 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und Auskünfte auf freiwilliger Basis

Ihr Zeichen: 116d 6624/14004

Sehr geehrter Herr Woesler,
sehr geehrte Damen Herren,

zunächst einmal möchten wir uns für die Gewährung der Fristverlängerung zum 31.01.2014 bedanken.

Nachfolgend nehmen wir Bezug auf Ihr Schreiben vom 20.11.2014 und möchten die Fragen in Bezug auf eine erneute Marktabgrenzung in Bereich der Märkte 2 und 3 (jetzt Markt 1) beantworten. 



Die next id GmbH ist ein mittelständiges Telekommunikationsunternehmen mit Sitz in Bonn und Hamburg (Deutschland) und spezialisiert auf die Realisierung von Telekommunikationsdiensten für Geschäftskunden. Neben hunderten anderen Partnern ist, unter anderem auch die [REDACTED] Partner unseres Unternehmens für welche wir die [REDACTED] in unserem TK-Netz betreiben. Mit Sorge verfolgen wir die Tendenz der EU-Kommission, die Märkteempfehlung um weitere Märkte zu reduzieren.



Aus Nachfragersicht des Verbindungsaufbaus zu Diensten (z.B. Auskunft- und Mehrwertdiensten) möchten wir nochmals explizit darauf hinweisen, dass eine Eigenrealisierung der Zuführung „nur“ für die speziellen Dienste aufgrund der stetig steigenden Zahl der TNB sich weder technisch noch ökonomisch realisieren lässt. Ein Alternativprodukt zum Verbindungsaufbau zu Diensten wird weiterhin am nationalen Markt nicht angeboten. Ein solches Angebot ist aufgrund der zunehmenden Anzahl der TNB auch nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund möchten wir Ihre Fragen wie folgt beantwortet:

Teil A – Allgemeiner Teil

1. Relevante Märkte im Verbindungsaufbau

Aus Sicht eines den Verbindungsaufbau zu Diensten nachfragenden Unternehmens, ist es erforderlich nicht nur den Verbindungsaufbau im Bereich des Festnetzes sondern auch den Verbindungsaufbau aus den Mobilfunknetzen einer Untersuchung zuzuführen.

Der nationale Markt der Zuführung aus den Mobilfunknetzen zu nicht geografischen Rufnummern bedarf aus Sicht der next id GmbH einer eingehenderen Untersuchung durch die Bundesnetzagentur (BNetzA). Aus Sicht der Diensteanbieter existieren national –immer noch überhöhte Mobilfunkterminierungsentgelte in Form von Zuführungsentgelten zu nicht geografischen Rufnummern. Diese entsprechen der 4-fachen Höhe der

genehmigten MoFu-Terminierungsentgelte. Dies obwohl es sich technisch um eine Leistung mit nahezu identischen technischen Anforderungen handelt.

Insbesondere wurde bisher nicht ausreichend erörtert, ob die Mobilfunknetzbetreiber bei Zuführung zu Mehrwertdiensten über eine beträchtliche Marktmacht verfügen. Zu nennen sind hier z.B. die Rufnummerngassen 0800 und 116 xyz.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Zuführungspreise aus dem Mobilfunknetzen als Wettbewerbspreise akzeptiert werden, obwohl es offenkundig ist, dass die Entgelte kein Ergebnis eines funktionierenden Wettbewerbs sind, sondern auf dem Umstand basieren, dass zwischen den einzelnen Mobilfunkanbieter in Bezug auf die Zuführungsebene kein (Vorleistungs-)Wettbewerb existiert. Auf Vorleistungsebene muss der nachfragende Festnetzanbieter die Zuführung aus allen Mobilfunknetzen anbieten, da es kein Geschäftskunde akzeptieren würde, wenn z.B. ein Vodafone-Teilnehmer die Dienste nur zu deutlich erhöhten Kosten erreichen könnte. Er würde andererseits deshalb aber nicht seinen Mobilfunkanschluss wechseln.

Zudem haben die Mobilfunkanbieter gleichgerichtete Interessen, nämlich möglichst hohe Zuführungsentgelte von den Zusammenschaltungspartnern zu verlangen.

Obwohl die Zuführungs- und die Terminierungsleistung auf Vorleistungsebene (z.B. ICP-Z.19) nahezu auf technisch identische Leistungen beruhen, sind die Entgelte ca. 4x mal so hoch wie die regulierten Terminierungsentgelte, die auf einem Vollkostenansatz reguliert wurden.

Wenn man mit der BNetzA und dem TKG voraussetzt, dass die regulierten Terminierungsentgelte von 1,79 Cent/Min. (vgl. BK3-12/84-87) und jetzt 1,72 Cent nach dem KeL-Maßstab die marktüblichen Wettbewerbspreise fingieren, dann ist ein vierfach so hoher Preis nach nationalen Maßstäben sittenwidrig (§ 138 BGB) und somit unwirksam. Nach der Judikatur zu § 138 BGB wird ein auffälliges Missverhältnis spätestens bei einem 100% Aufschlag im Vergleich zu dem marktüblichen Preis angenommen (Vgl. Palandt/Ellenberger, BGB, 72. Aufl. 2013, § 138 BGB, Rz. 27ff.).

Sofern man das regulierte Entgelt als marktüblich unterstellt, dann ist jedenfalls die Grenze bei einer ca. 4-fachen Überschreitung unwiderleglich anzunehmen. Wenn man dann noch die Vermutung für eine Marktbeherrschung nach § 18 Abs. 6 GWB zu Lasten der Mobilfuncker hinzunimmt, die bereits vor dessen Inkrafttreten als europarechtlicher

Grundsatz galt, dann reicht nach unserem Dafürhalten keine Überprüfung im Rahmen einer rein formalen Vergleichsmarktbetrachtung zwischen den von den Mobilfunkern angesetzten (und ohnehin gleichgelagerten) Zuführungsentgelten, sondern anhand der tatsächlich entstandenen Kosten. Wenn schon vergleichende Kostenposition zur Bestimmung eines marktgerechten Preises herangezogen wird, müsste auch die Terminierung zu geografischen Rufnummern als Vergleichsmaßstab berücksichtigt werden.

2. Kontaktdaten

[REDACTED]

3. Finanzkraft

Wie hoch war jeweils der Gesamtumsatz des von Ihnen vertretenen Unternehmens in den Jahren 2012 und 2013 und dem 1. Hbj. 2014 in Deutschland?

Sofern das von Ihnen vertretene Unternehmen zu einem Konzern gehören sollte, geben Sie bitte den Namen der Konzernobergesellschaft und die entsprechenden Umsätze des Konzerns für die Jahre 2012 und 2013 und das 1. Halbjahr 2014 an.

[REDACTED]

4. Gesellschaftsrechtliche Verbundenheit

Bestehen gesellschaftsrechtliche Verbundenheiten zwischen dem von Ihnen vertretenen Unternehmen und Anbietern bzw. Nachfragern von Verbindungsleistungen im Bereich des festnetzbasieren Verbindungsaufbaus bzw. der Anrufzustellung - wenn ja, welche?

[REDACTED]

[REDACTED]



Teil B – Besonderer Teil

1. Fragen zur Marktabgrenzung

Bitte geben Sie jeweils – getrennt nach Angebot und Nachfrage – an, welche der nachfolgend aufgeführten Dienste im Festnetz Sie auf der Vorleistungsebene gegenüber anderen Anbietern einerseits anbieten bzw. welche Sie bei dritten Unternehmen andererseits nachfragen:

Leistungen der Anrufzustellung und des Verbindungsaufbaus

a. Nachgefragte Leistungen der next id GmbH

Folgende Leistungen der aktuell gültigen Festlegung der Bundesnetzagentur fragt die next id GmbH bei der Telekom Deutschland GmbH als Verbindungsleistung nach:

aa. Leistungen des Interconnection-Grundangebotes:

- **der Anrufzustellung**



- **des Verbindungsaufbaus (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl**



Alle vorgenannten Leistungen sind für die Erbringung des [REDACTED] [REDACTED] der next id GmbH erforderlich und werden ausschließlich bei der Telekom Deutschland GmbH erfragt. Nachfolgende Leistungen werden bei der Telekom Deutschland GmbH als Vorprodukt für die Erbringung von Mehrwertdienstleistungen nachgefragt:

bb. Sonstige Leistungen des Interconnection-Grundangebotes:

Berücksichtigt wurden nachfolgend auch die Leistungen, welche aus dem Mobilfunknetzen im Wege des Transits seitens der Telekom Deutschland GmbH im Wege des Verbindungsaufbaus über die IC-Leistungen zugeführt werden.

- **des Verbindungsaufbaus so sonstigen Diensten ohne IN-Abfrage und/oder**

[REDACTED]

- **des Verbindungsaufbaus zu sonstigen Diensten mit IN-Abfrage in einem dem Netz, in dem die IN-Abfrage durchgeführt wird, vorgelagerten Netz und/oder**

[REDACTED]

[REDACTED]

Ferner fragt - wie bereits eingangs mitgeteilt - die next id GmbH die Leistungen Fakturierung und Inkassierung von offline-gebillten Diensten bei der Telekom Deutschland GmbH nach. Diese Leistung ist weder in der aktuellen Marktabgrenzung noch in den Plänen für die neue Marktabgrenzung enthalten, für die Leistungserbringung aber zwingend erforderlich.

[REDACTED]

Die next id GmbH realisiert die Rufnummerngasse 116 xyz in Form der Rufnummer 116 177 [REDACTED]. Diese Leistung ist unter die „Leistungen des Verbindungsaufbaus zu IN-basierten Diensten“ zu subsumieren. HDSW haben sich mittlerweile teils im deutschen Markt etabliert, wie z.B. die Rufnummer 116 117 (Ärztenotdienst), welche in unserem Telekommunikationsnetz realisiert wird. Diese Gasse wird vergleichbar der Rufnummerngasse 0800 realisiert; sie bleibt somit für den nachfragenden Endkunden kostenfrei.

Im Übrigen siehe auch [REDACTED]

b. Angebotene Leistungen

Die next id bietet für dritte Carrier keine Vorleistungen im Bereich Verbindungsaufbau an.

Zudem wäre die technische Realisierung der IN-Abfrage für Dritte nach derzeitigem technischen Sachstand mit ökonomisch vertretbarem Kapitaleinsatz nicht zu realisieren. Die Abfrage für die alt. TNB müsste die unterschiedlichen eingesetzten Techniken berücksichtigen.

- **des Verbindungsaufbaus zu sonstigen Diensten mit IN-Abfrage und/oder separate Teilleistungen**
- **der Durchführung einer IN-Abfrage und Weiterleitung in einem dem Netz, in dem der Anruf seinen Ursprung nimmt, vorgelagerten Netz.**

[REDACTED]

2. Geographische Abdeckung

Geben Sie bitte jeweils an, ob Sie die unter B 1. genannten Leistungen bundesweit oder regional begrenzt anbieten. Sofern Sie nur regional tätig sind, nennen Sie bitte die jeweiligen Regionen oder fügen Sie ggf. eine Karte bei.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3. Netz- und Zusammenschaltungsstruktur

3.1. Endkundenanschluss / -zugang

3.1.1. Bitte geben Sie für die Jahre 2012 und 2013 und das 1. Halbjahr 2014 die Anzahl der geschalteten Endkundenanschlüsse/-zugänge für Telefondienste an festen Standorten an, die von Ihnen betreiben werden. Unterscheiden Sie dabei bitte nach der Art des Anschlusses (Schmalbandanschluss, Breitbandanschluss über DSL bzw. über Fernsehkabel bzw. ggf. andere Anschlusstechnologien). Sofern Ihnen eine genaue Aufteilung nach den verwendeten Anschlusstechnologien nicht möglich ist, nehmen Sie bitte eine Schätzung vor, kennzeichnen und begründen Sie diese entsprechend.

[REDACTED]



3.1.2 Auf welche Vorleistungsprodukte (eigene Teilnehmeranschlussleitung, angemietete Teilnehmeranschlussleitung, Bitstrom, etc.) greifen Sie zur Realisierung Ihrer Endkundenanschlüsse/-zugänge für Telefondienste an festen Standorten in welchem Umfang zurück. Sofern Ihnen eine genaue Angabe etwa des Umfanges nicht möglich sein sollte, nehmen Sie bitte eine Schätzung vor, kennzeichnen und begründen Sie diese entsprechend. Zur Beantwortung der Fragen benutzen Sie bitte möglichst die beigefügte Tabelle 6.



3.1.3. Sofern das von Ihnen vertretene Unternehmen für die Realisierung von Verbindungsleistungen auf der Ebene des Endkundenzugangs Internet-Protokoll basierte Technologien nutzt, ohne dass Ihr Unternehmen den physischen Endkundenanschluss selber stellt, erläutern Sie bitte Ihr Geschäftsmodell und geben Sie in diesem Zusammenhang insbesondere an, welche Leistungsbestandteile (etwa der Betrieb eines Rufnummernservers, Sip-Server etc.) in diesen Fällen von dem von Ihnen vertretenen Unternehmen erbracht werden.



3.2. Netzkoppelungen

Bitte geben Sie an, mit welchen Unternehmen sie seit wann Leistungen des Verbindungsaufbaus und/oder der Anrufzustellung auf PSTN-Ebene anbieten und an welchen Standorten Sie zu diesem Zweck jeweils Netzkoppelungen realisiert haben. Zur Beantwortung der Frage benutzen Sie bitte möglichst die beigefügte Tabelle 7.



3.3. IN-Abfrage

Bei Leistungen des Verbindungsaufbaus zu Mehrwertdiensten, die einer Abfrage des so genannten „Intelligenten Netzes“ (IN-Abfrage) bedürfen, wird entsprechend der aktuellen Festlegung die IN-

Abfrage als integraler Bestandteil der Verbindungsaufbauleistung definiert. Dies hat zur Folge, dass der Verbindungsaufbau zu IN-basierten Diensten mit Ursprung in Netzen alternativer Netzbetreiber regelmäßig erst auf der Ebene des dem Ursprungsnetz nachfolgenden Netzes, in dem die IN-Abfrage erfolgt, ihren Abschluss findet.

3.3.1. Führt Ihr Unternehmen im Falle von Leistungen des Verbindungsaufbaus zu IN-basierten Mehrwertdiensten selber eine IN-Abfrage durch, um Verkehr zu Mehrwertdiensternummern, die im eigenen Netz geschaltet sind, auszusortieren oder übergeben Sie Ihren gesamten Verbindungsaufbau-Verkehr zu IN-basierten Diensten unsortiert an einen anderen Netzbetreiber?

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Direkte Zusammenschaltungen mit den Anbietern von Mehrwertdiensteanbietern lassen sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Die Kosten für eine direkte Zusammenschaltung übersteigen in diesen Fällen schnell den möglichen zu generierenden Umsatz, da der Verkehr zu Mehrwertdiensten, bezogen auf den jeweiligen TNB, vielfach vergleichsweise gering ist. Eine solch umfassende Zusammenschaltung wäre durch die alternativen Netzbetreiber nämlich nur mit erheblichem finanziellem Aufwand zu realisieren, der beispielweise durch die Bereitstellung der technischen

Voraussetzungen, Anmietung von Übertragungswegen, ICAs, Einrichtung der erforderlichen Billingsysteme oder der notwendigen Kollokationsflächen entsteht. Daneben würde ein großer organisatorischer Aufwand erforderlich, der u.a. aus einem umfassenden Vertragsmanagement, Durchführung von Tests, Einrichtung von Intercarrierbilling, etc. resultiert. Die damit verbundenen Kosten rechnen sich aber auch hier wieder nur ab einem erheblichen Verkehrsvolumen, was für kleine oder mittlere Netzbetreiber die Anzahl der wirtschaftlich zu realisierenden Zusammenschaltungen stark begrenzt.

Dies gilt umso mehr, weil einzelne Verkehrssenen überhaupt kein Interesse daran haben, viele Zusammenschaltungen zu unterhalten. Namentlich Netzbetreiber wie die next id GmbH, die sich auf die Erbringung von Mehrwertdiensten (118xy, 0900, 0137 etc.) spezialisiert haben, müssen sich - wie bereits im vorangegangenen Konsultationsverfahren ausgeführt wurde - von ihrem Geschäftsmodell her darauf beschränken, sich mit den größten Verkehrsquellen (Telekom Deutschland GmbH und die vier Mobilfunknetzbetreiber) zusammenzuschalten, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Alle weiteren Zusammenschaltungen mit kleineren Netzbetreibern erhöhen aus Sicht der Mehrwertdiensteanbieter die Komplexität und Kosten und bringen keinen Umsatzzuwachs.

Mag eine Zusammenschaltung technisch vielleicht machbar sein, so wird sie aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit daher sowohl auf Seiten des Zuführenden, wie auch des nachfragenden Netzbetreibers abgelehnt. Die kritische Masse an Verkehrsströmen wird in aller Regel nicht erreicht. Durch eine Entlassung aus der Regulierung würden daher alle kleineren Ursprungsnetzbetreiber und VNB/SP nicht zu kompensierende Nachteile erleiden. Ohne die Zuführungsverpflichtung im Bereich des Transits zu Mehrwertdiensten wäre zudem der Grundsatz der Any-to-Any-Kommunikation in Frage gestellt.

Die Markteintrittshürde (Aufbau von Netzinfrastrukturen mit IN-Abfrage) ließe sich - insbesondere aufgrund einer bevorstehenden Migration in ein IP-Umfeld - nicht mehr rechtfertigen. In der Folge wäre die Erreichbarkeit von Mehrwertdiensternummern im Falle der Entlassung der Transitdienste aus der Regulierung nicht sichergestellt.

Im Ergebnis führt die next id GmbH sowie andere alternative Carrier, welche den Verbindungsaufbau zu Diensten realisieren, nahezu durchgehend lediglich der Telekom Deutschland GmbH den Verkehr zu, wodurch sich für einen Großteil des Transitmarktes automatisch ein „Zwangstransit“ ergibt. Die Telekom Deutschland GmbH führt im Zuge des Transits in ihrem Netz

dann die erforderliche IN-Abfrage zwecks des erforderlichen Routings für den zuführenden Netzbetreiber durch. Aber auch im Festnetz kommt es zu kaum einer anderen Situation. Keiner bietet diese an, da die notwendige IN-Abfrage für das Routing nicht bei den Mobilfunknetzbetreibern implementiert ist. Auch bei den Festnetzbetreibern ist weder der next id GmbH noch der next id GmbH kein einziger bekannt, der die Leistung „direkte Zuführung zu Servicernummern“ anbieten würde.

In diesem Zusammenhang darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die zuführenden TNB grundsätzlich selbst entscheiden können, über welchen Carrier sie die Terminierung durchführen wollen. Selbst im unwahrscheinlichen Fall einer direkten Zusammenschaltung ausschließlich für Mehrwertdienste würde die Entscheidung des Routings durch den TNB-A getroffen. Ob dieser – z.B. um eine eigene IN-Abfrage nicht durchführen zu müssen – den Verkehr direkt routet oder der Telekom Deutschland GmbH für den Transit übergibt, liegt nicht in der Entscheidung des nachfragenden VNB/SP.

Ungeachtet der IN-Abfrage als nicht bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu reproduzierbarem Teil der Leistung für den Transitverkehr zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten, muss vorliegend nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es bei der Frage, ob ein Dienst im Verbindungsaufbau über den Transit der Telekom Deutschland GmbH der beträchtlichem Markmacht unterfällt, nicht alleine auf die Abgrenzung ankommen kann, ob ein Dienst über das IN der Telekom Deutschland GmbH realisiert wird oder mittels einer anderen technischen Realisierungsmethode. Denn neben der nicht reproduzierbaren IN-Abfrage sind es gerade die strukturellen Besonderheiten (vergleichsweise viele TNB und vergleichsweise geringfügige Verkehrsmengen) in Deutschland, die zu einer Regulierungsbedürftigkeit führen.

[REDACTED]

3.3.2. Sofern Sie die Frage 3.3.1. bejaht haben, sortieren Sie auch den Verkehr zu Mehrwertdiensternummern, die in bestimmten anderen Netzen, mit denen Ihr Netz zusammengeschaltet ist, und übergeben den an diesen Netzbetreiber adressierten Verkehr direkt an Ihren Zusammenschaltungspartner?

[REDACTED]

3.3.3. Sofern Sie die Frage 3.3.2. bejaht haben, geben Sie bitte an, ob Sie auch von anderen Zusammenschaltungspartnern zumindest in Teilen unsortierten Verkehr übernehmen und mittels IN-Abfrage das Zielnetz ermitteln und an dieses den Verkehr weitergeben.



3.3.4. Sofern Sie die Frage 3.3.1. bejaht haben und nur den Verkehr zu Mehrwertdiensternummern aussortieren, der in Ihrem eigenen Netz geschaltet ist und den anderen Verkehr unsortiert an einen anderen Netzbetreiber übergeben, teilen Sie bitte mit, aus welchen Gründen Sie den Verkehr nicht weiter sortieren bzw. unter welchen Umständen Sie eine weitergehende Sortierung etwa nach den Mehrwertdiensternummern bestimmter Zusammenschaltungspartner vornehmen würden.



3.3.5. Sofern Sie die Frage unter 3.3.1. verneint haben, teilen Sie bitte mit, aus welchen Gründen Sie den Verkehr nicht weiter sortieren bzw. unter welchen Umständen Sie eine weitergehende Sortierung vornehmen würden bzw. könnten.



3.4. Betreiber Auswahl und Betreiber vorauswahl.

Bei Leistungen des Verbindungsaufbaus zur Betreiber Auswahl sowie zur Betreiber vorauswahl wurde im Rahmen der letzten Entscheidung festgestellt, dass der Zusammenschaltungspartner des jeweiligen Netzbetreibers - anders als bei den sonstigen Zuführungsleistungen - nicht in der Lage ist, die zugeführten Verbindungen nach einem Transit im eigenen Netz an dritte Netzbetreiber weiter zu veräußern. Denn bei dieser Leistung war das so genannte „CIC“ (Carrier Identification Code)-Hosting, d.h. die Hintereinanderschaltung von Verbindungsnetzbetreibern, aus technischen Gründen nicht möglich.

Hat sich aus Ihrer Sicht hieran zwischenzeitlich etwa geändert, d.h. wäre es aus Ihrer Sicht zwischenzeitlich möglich, dass der Zusammenschaltungspartner die zugeführte Verbindung nach einem Transit an dritte Netzbetreiber weiter zu veräußern bzw. welche Anforderungen müssten erfüllt sein, damit eine Weiterveräußerung

möglich wäre? Begründen Sie bitte Ihre Ansicht.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4. Substitutionsbeziehungen

4.1. Nachfragesubstitution

Geben Sie bitte an, ob derzeit und ggf. inwieweit aus Ihrer Sicht als Nachfrager von Verbindungsaufbauleistungen bzw. Leistungen der Anrufzustellung in andere Festnetze nach dem derzeitigen technologischen Stand Alternativprodukte unter Berücksichtigung von technischen und ökonomischen Gesichtspunkten existieren. Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

Im Bereich des Verbindungsaufbaus zu Mehrwertdiensten und im Rahmen von Call-by-Call sehen wir derzeit keine Substitutionsmöglichkeiten der Telekom Deutschland GmbH als zuführendem Transit- und Orginierungsnetzbetreiber.

[REDACTED]

4.2. Angebotsumstellungsflexibilität

Geben Sie bitte an, ob derzeit und ggf. inwieweit aus Ihrer Sicht als Anbieter für die Verbindungsaufbauleistung bzw. die Leistung der Anrufzustellung nach dem derzeitigen technologischen Stand Alternativprodukte existieren. Ist das von Ihnen vertretene Unternehmen z.B. in der Lage Festnetzanrufzustellung für andere Festnetze als Ihr eigenes anzubieten? Bitte erläutern Sie Ihre Antwort.

Aus Sicht der next id GmbH ist nachzeitigem Stand die Übernahme von Verbindungsaufbauleistungen nur in dem Umfang möglich, in welchem die

next id GmbH derzeit ihre eigenen Leistungen realisiert. Dies betrifft mithin alleine die Zuführung der Anrufe zu Mehrwertdiensten auf einer hierfür ausgelegten Plattform nach Verkehrsübergabe des zuführenden TNB bzw. Transitnetzbetreibers.



4.3. Abgeleitete Substitutionsmöglichkeiten bei der Anrufzustellung

Eine mögliche indirekte Beeinflussung der Anrufzustellungsentgelte durch den Endkunden auf der Vorleistungsebene ginge mit einer Durchbrechung des Calling-Party-Pays-Prinzips für den Anrufer einher. Inwieweit haben Sie Erkenntnisse, ob, bzw. ggf. wie die Endkunden Substitutionsmöglichkeiten haben, die zu einer Substituierung der Festnetzanrufzustellung auf der Vorleistungsebene führen?



Die Telekom Deutschland GmbH hat bis heute kein NGN-Standardangebot vorgelegt, welches seitens der Bundesnetzagentur überprüft und verabschiedet wurde. Der zuletzt vorgelegte NGN-Standardvertrag war in vielen Punkten defizitär, was die Bundesnetzagentur in ihrem Verfahren BK3g-13/033 auch nochmals bestätigt hat. Die Entscheidungsgründe sind uns am 08.01.2015 zugegangen. Die Tenorierung bereits am 18.12.2014.

Die Telekom Deutschland GmbH hat sich noch nicht dazu erklärt, wann mit einem überarbeiteten verbesserten NGN-Standardvertrag zu rechnen ist, welcher die Punkte der BNetzA berücksichtigt. Hierbei ist anzumerken, dass die TDG den Abschluss eines NGN-Vertrages zur Bedingung der Fortführung der bisher erreichten Testergebnisse gemacht hat.

4.4. . Weitere Aspekte zur Marktabgrenzung

4.4.1. Ist es Ihren Endkunden (insbesondere solchen mit Datenflatrate) möglich, sog. Peer-to-Peer-Systeme (z. B. Skype) zu nutzen, um über diese VoIP-Verbindungen durchzuführen, bei denen keine Anrufzustellungsentgelte für Sprachverbindungen anfallen, oder ist eine solche Nutzung ausgeschlossen (durch die AGBs

und/oder technische Sperrung)?



4.4.2.Im Rahmen der letzten Marktanalyse wurde festgestellt, dass Verbindungen, bei denen die Übergabe des Telefonanrufs nicht mittels telefondienstspezifischer Übergabe, sondern über das öffentliche Internet in das Datennetz des Festnetzanbieters als rein IP-basierte Terminierungsleistung erfolgt, nicht Bestandteil des relevanten Marktes sind. Sind aus Ihrer Sicht als Nachfrager vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklungen Änderungen an der dargestellten; Marktabgrenzung notwendig?



Teil C. - Fragen zur beträchtlichen Marktmacht

1. Umsätze

Bitte geben Sie für die Jahre 2012 und 2013 sowie das 1. Halbjahr 2014 die Außen- und Innenumsatzumsatzerlöse des von Ihnen vertretenen Unternehmens im Bereich der Verbindungsleistungen differenziert nach der Art der jeweiligen Verbindungsleistungen an.



2. Absätze

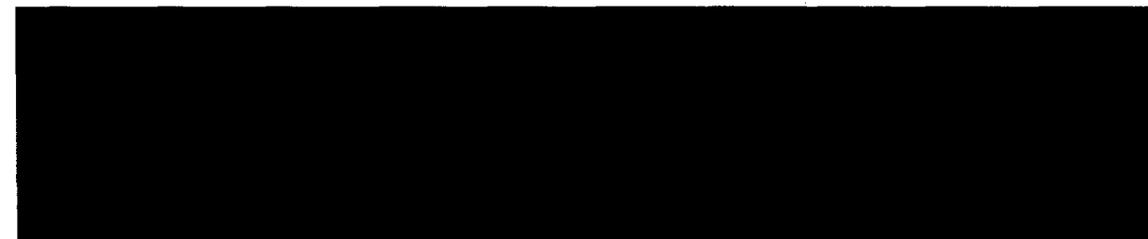
Bitte geben Sie für die Jahre 2012 und 2013 und das 1. Halbjahr 2014 die Außen- und Innenabsatzmengen (in Minuten bzw. sonstigen Maßgrößen) des von Ihnen vertretenen Unternehmens im Bereich der Verbindungsleistungen differenziert nach der Art den jeweiligen Verbindungsleistung.

3. Preise

3.1. Bitte geben Sie die jeweiligen Preise der von Ihnen erbrachten Verbindungsleistungen mit Stand vom 31.12.2012 und dem 31.12.2013 an, zu denen das von Ihnen vertretene Unternehmen die entsprechenden Verbindungsleistungen anbietet. Sofern Preislisten existieren, reicht deren Übersendung aus.



3.2. Unterscheiden Sie im Rahmen der Erbringung der Leistungen des Verbindungsaufbaus nach der Anschlusstechnologie des Herkunftsnetzes bzw. bei der Leistung der Anrufzustellung nach der Anschlusstechnologie des Zielnetzes oder aber nach der Übergabetechnologie (PSTN oder IP)? Sofern dem so ist, sind die Preise entsprechend getrennt anzugeben.



[REDACTED]

4. Zugang zu den Beschaffungsmärkten

4.1. Geben Sie bitte an, welche Vorleistungen für die Erbringung der jeweils von Ihnen angebotenen Verbindungsleistungen aus der Sicht des von Ihnen vertretenen Unternehmens erforderlich sind:

[REDACTED]

4.1.1. Welche werden dabei von Ihrem Unternehmen selber erbracht und welche in welchem Umfang zugekauft?

[REDACTED]

4.1.2 Erläutern Sie zugleich, inwieweit die Leistungen für Sie als Unternehmen zugänglich sind.

[REDACTED]

[REDACTED]

5. Entgegenstehende Nachfragemacht (bei Leistungen des Verbindungsaufbaus)

5.1. Inwieweit sehen Sie sich beim Angebot von Leistungen der

Anrufzustellung einer entgegengerichteten Nachfragemacht Ihrer Verhandlungspartner ausgesetzt (z. B. Nachfrageverweigerung, Abbruch der Geschäftsbeziehungen, „Hebelwirkungen aus anderen Geschäftsbereichen“, Mengenrücknahmen?

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5.2. Inwieweit sehen Sie sich beim Angebot von Leistungen des Verbindungsaufbaus einer entgegengerichteten Nachfragemacht Ihrer Verhandlungspartner ausgesetzt (z. B. Nachfrageverweigerung, Abbruch der Geschäftsbeziehungen, „Hebelwirkungen aus anderen Geschäftsbereichen“, Mengenrücknahmen?

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Dieses Beispiel zeigt, dass die VNB auf diese Zuführungsleistungen – die die Mobilfunknetzbetreiber ausschließlich im Transit anbieten – zwingend angewiesen sind. Eine direkte Zusammenschaltung wird seitens der Mobilfunknetzbetreiber grundsätzlich abgelehnt.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

6. Größenvorteile

6.1. In welcher Weise entwickeln sich die Kosten z.B. bei einer Verdoppelung des Umsatzes mit den Leitungen des Verbindungsaufbaus bzw. der Anrufzustellung?

6.2. Welche (spezifischen) Kostenpositionen nehmen bei einem Umsatzrückgang bzw. einem Umsatzanstieg nicht entsprechend zu oder ab?

Insbesondere die fixen Kosten für eine physikalische Zusammenschaltung mit dritten Netzbetreibern bleiben gleich. D.h. unabhängig von der Verkehrsmenge, welche im Bereich des Verbindungsaufbaus zu Diensten immer nur einen sehr geringen Teil, gemessen an dem Gesamtverkehrsvolumen (Sprache und Daten) ausmacht, fallen die Fixkosten einer direkten physikalischen Zusammenschaltung besonders ins Gewicht (Sichtweise Nachfrager).

7. Verbundvorteile

7.1. Bietet Ihr Unternehmen neben den genannten Verbindungsleistungen noch weitere Telekommunikationsdienste auf anderen Telekommunikationsmärkten an? Wenn ja, welche?



7.2. Ergeben sich hierdurch für die einzelnen Leistungen Synergieeffekte? Wenn ja, sind diese quantifizierbar?



Die Effekte sind kaum quantifizierbar.

8. Potenzieller Wettbewerb.

8.1. Wie beurteilen Sie allgemein die Möglichkeit von Unternehmen auf den genannten Märkten neu tätig zu werden? Bestehen nach Ihrer Auffassung Marktzutrittsschranken bzw. Expansionshemmnisse für bereits auf den Zusammenschaltungsmärkten tätige Unternehmen?

[REDACTED]

Aus Nachfragersicht existiert heute für den Verbindungsaufbau zu Diensten indessen kein Wettbewerb und auch keine Tendenz zum Wettbewerb. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Ziffer D. verwiesen.

8.2. Sofern das von Ihnen vertretene Unternehmen zudem auch als Nachfrager von Leistungen im Bereich der Verbindungsleistungen auftritt, geben Sie bitte an, ob und inwieweit es Barrieren gibt, den Anbieter zu wechseln.

[REDACTED]

Liegen Ihnen Anhaltspunkte bzw. Erkenntnisse darüber vor, ob und inwieweit das Verhalten der Endkunden die Marktstellung von auf den Vorleistungsmärkten in den Bereichen des Verbindungsaufbaus und/oder der Anrufzustellung tätigen Unternehmen auf diesen Märkten selbst beeinflusst?

[REDACTED]

9. Vertikale Integration.

Sofern Sie auch gegenüber (eigenen) Endkunden Verbindungsleistungen anbieten; in welcher Weise unterscheiden sich Ihre Kostenvorteile, sofern Sie hierbei auf eigene bzw. fremde Infrastrukturen zugreifen? Welche Wirkungen hat diese Abhängigkeit bei den einzelnen Vorleistungen von Ihren Konkurrenten für Ihr Markteintrittsrisiko?

[REDACTED]

10. Sonstige Aspekte

10.1. In der Arbeitsunterlage zur Überarbeitung der Märkte-Empfehlung, die von der Kommission vom 9. Oktober 2014 auf ihrer Webseite veröffentlicht worden ist,¹¹ weist die Kommission auf die

zunehmende Bedeutung von Sprachdiensten, die über das öffentliche Internet als sog. Over-the-top-Dienste und die daraus resultierenden Implikationen für die Abgrenzung des Marktes für den Verbindungsaufbau im Bereich des Festnetzes hin. Entsprechende OTT-Sprachanwendungen ermöglichen beispielsweise ähnliche Funktionalitäten wie ein üblicher Telefondienst, bei denen Anrufe zu Telefonnummern aus dem Nummernplan kostenpflichtig angeboten würden. Zumeist werden diese Dienste demnach allerdings dazu verwendet, um Anrufe von und zu Teilnehmern zu ermöglichen, die denselben OTT-Dienst nutzten. Weiterhin ist es erforderlich, dass beide Nutzer im Internet „eingeloggt“ sind.

Sind Sie der Ansicht, dass das Auftreten von Sprachdiensten über so genannte „Over the Top“-Diensten Änderungen bei der Abgrenzung der relevanten Märkte für Verbindungsleistungen erfordert bzw. einen relevanten Einfluss auf die Marktmachtverhältnisse auf den vorliegend betrachteten beiden Märkten hat? Begründen Sie bitte Ihre Auffassung.

Vor dem Hintergrund, dass Verkehre von diesen IP-Anschlüssen regelmäßig nicht abgerechnet werden können, ist es umso entscheidender, dass diese Verkehre erkannt und entsprechend unterdrückt werden können. Hierzu ist es zwingend erforderlich, dass die diesbezüglichen A-Rufummern (CLI) sicher erkannt und zugeordnet werden kann. Ansonsten besteht ein signifikantes Missbrauchspotenzial.

10.2. In der Arbeitsunterlage weist die Kommission zugleich auf eine zunehmende Konvergenz von Sprachdiensten über Fest- als auch über Mobilfunkdienste hin. So können Mobilfunknetze in vielen Fällen die gleichen Funktionalitäten wie über Festnetze realisiert werden, wie etwa das Tätigen und Empfangen von Anrufen als auch das Angebot von Internetkonnektivität. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Lösungen für die Nutzung eines Mobiltelefons als "Telefon zu Hause". Sind Sie der Ansicht, dass die Märkte für Verbindungsleistungen im Festnetzbereich mit Mobilfunkverbindungen in einen einheitlichen Markt einzubeziehen sind bzw. Sprachdienste über Mobilfunknetze einen relevanten Einfluss auf die Marktmachtverhältnisse auf den vorliegend betrachteten Märkten haben und wenn ja, inwieweit?

Die mobile@home-Produkte zeigen, dass im Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste gerade keine Konvergenz existiert. Bei einem mobile@home Produkt zahlt der Teilnehmer zwar für das geografische Gespräch in Teilen einen dem Festnetzanschluss vergleichbaren Preis.

Nimmt der Teilnehmer allerdings einen Auskunft- oder Servicedienst unter einer nicht geografischen Rufnummer in Anspruch, zahlt er den deutlich

höheren Preis, den die Mobilfunknetzbetreiber für die Zuführung zu den Auskunfts- und Mehrwertdiensten veranschlagen.

10.3. Sind aus Ihrer Sicht in Bezug auf die vorliegenden Zusammenschaltungsmärkte für die Bestimmung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht weitere Aspekte von Bedeutung, bspw. technologische Vorteile oder Überlegenheit, leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten/finanzielle Ressourcen, Diversifizierung von Produkten (z.B. Bündelung von Produkten und Dienstleistungen), hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz, Expansionshemmnisse? Sofern dem so ist, erläutern Sie dies bitte.

Die Frage ist grundsätzlich mit ja zu beantworten. Insoweit verweisen wir insbesondere auf die Ausführungen zur Ausgestaltung unserer Produkte gegenüber dem Endnutzer (Thema Art der Abrechnungsleistung „Online“- bzw. „Offline-Billing“) sowie die aus unserer Sicht zwingende Notwendigkeit, das Thema des Zugangs zur Rechnungsstellung im Bereich Inkasso und Fakturierung als Teilbereich dieses Marktes mit abzugrenzen.

Während im Online-Billing (0180/0137, etc.) der TNB die Forderung gegenüber dem Endnutzer als eigene (er erwirbt diese über das Zusammenschaltungsverhältnis vom VNB/SP) behandelt, stellt sich bei Leistungen, welche im Offline-Billing abgerechnet werden, die Problematik des Zugangs zur Rechnungsstellung durch den Teilnehmernetzbetreiber.

Derzeit erfolgt die Leistungsbereitstellung hinsichtlich der Fakturierung und Inkassierung von offline abgerechneten Leistungen seitens des hier einzig marktbeherrschenden Unternehmens, der Telekom Deutschland GmbH, auf freiwilliger Basis. Soweit über den ggf. neu zu verhandelnden Leistungsumfang und die diesbezüglichen Preise keine Einigung erzielt werden kann, bedarf es einer Überprüfung nach den sektorspezifischen Gesichtspunkten und auf Grundlage des § 21 Abs. 2 Nr. 7 TKG. Da die dort beschriebene Leistung des Zugangs zur Rechnungsstellung aber bisher nicht Eingang in die Marktabgrenzung der Märkte 8 bis 10 (jetzt 2 und 3) gefunden hat, besteht die Gefahr, dass im fraglichen Zeitpunkt ein Verfahren i.S.d. § 21 Abs. 2 Nr. 7 TKG ggf. in Verbindung mit § 42 TKG nicht durchgeführt werden könnte. Es ist daher eine entsprechende Abgrenzung für den Bereich Inkasso und Fakturierung vorzunehmen.

Anders als im Offline-Billing liegen die Problemfelder im Online-Billing nicht in den unterschiedlichen Voraussetzungen der Fakturierung durch den Netzbetreiber gegenüber dem Endnutzer, sondern im Vorleistungsbereich zwischen VNB/SP und der Telekom Deutschland GmbH, als derzeit mit Abstand größtem marktmächtigen Unternehmen im Festnetzbereich. Dies

betrifft zum einen Fragen der Produktgestaltung und zum anderen das gänzliche Vorenthalten einer Abrechnungsalternative für bestimmte Rufnummern(teil-)bereiche. Alternative Netzbetreiber können das Abrechnungsverfahren für ihre eigenen Leistungen nicht frei bestimmen (oben 1.). Diese sind durch die Telekom Deutschland GmbH derzeit faktisch vorbestimmt. Darüber hinaus bringt das marktmächtige Unternehmen im Festnetzbereich gegenüber seinen Endnutzern teilweise anders strukturierte Vorleistungen zur Anwendung bzw. bietet seinen Nachfragern andere, alternative Abrechnungsverfahren, welche den Wettbewerbern vorenthalten werden. Systematisch müsste es aber dem leistungserbringenden VNB/SP obliegen, welche Abrechnungsvariante gegenüber dem Endnutzer in Ansatz gebracht wird.

Der Zugang zur Rechnungsstellung kann daher nur sichergestellt werden, wenn diese Leistung auch ausdrücklich als Teil des Marktes für den Verbindungsaufbau zu Auskunft- und Mehrwertdiensten mit umfasst wird. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass das zu regulierende Unternehmen eine vorherige Marktabgrenzung inklusive eines Notifizierungsverfahrens einfordert.

D. Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme

§ 10 Abs. 2 TKG sieht vor, dass die Bundesnetzagentur feststellt, inwieweit auf einem Markt, auf dem ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt, ein Bedürfnis zur sektorspezifischen Regulierung nach dem TKG besteht. Hierzu ist es erforderlich, dass die Bundesnetzagentur Kenntnis von der Art sowie dem Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme erlangt, die ohne Regulierung auf den betreffenden Märkten zu erwarten wären.

Geben Sie bitte, sofern es Ihnen möglich ist, an, ob und sofern ja, mit welchen Wettbewerbsbehinderungen (beispielsweise Zugangsbehinderung, Preisdiskriminierung etc.) Sie für den Fall erwarten würden, dass ein Unternehmen auf den einzelnen Märkten jeweils über beträchtliche Marktmacht verfügt und wenn keine Regulierungsmaßnahmen erfolgen würden.

1. Marktpolitische Bedeutung des Verbindungsaufbaus zu Diensten im Markt 1

Ohne die essentiellen Zuführungsvorleistungen im Bereich des alten Marktes 2 und 3 (jetzt Markt 1) im Zuführungs- bzw. Verbindungsaufbaubereichs droht dem Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste nach jetzigem Stand in

kürzester Zeit die Remonopolisierung. Es existiert heute kein Substitutionsprodukt zum Zuführungsprodukt zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich Dienste auf dieser Wertschöpfungsebene (VNB/SP) generell nur dann vermarkten lassen, wenn entsprechend der Konkurrenzprodukte des nationalen Incumbents (TDG) die Dienste aus allen alt. TNB-Netzen erreichbar sind. Zudem muss die Kostenstruktur vergleichbar sein, da auf der VNB-Ebene keine Skaleneffekte wie auf Seiten der TDG generiert werden können. Die auf diese Dienste spezialisierten Unternehmen transportieren ganz überwiegend nur den vergleichsweise geringen Verkehrsanteil betreffend ihrer Dienste, aber ansonsten keine Sprach- und Datendienste.

Dies hat auch die Kommission erkannt und den Markt 1 und Markt 2 zwar sind derzeit bei der EU-Kommission zur Streichung von der nicht mehr explizit in der EU-Märkteempfehlung vorgesehen, aber den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit gegeben diesen Bereich weiterhin in der Regulierung zu belassen sofern sich national keine Tendenz zum Wettbewerb zeigt. Genau hieran fehlt es vorliegend bezogen auf den deutschen Markt. Durch den Wegfall dieser Märkte würde der Wettbewerb in Teilen des Geschäftskundensegments signifikant gefährdet, insbesondere käme der Wettbewerb für Dienste auf Geschäftskundenseite zum Erliegen; mit nachhaltigen negativen Folgen für die Wirtschaft. Dies hätte zudem erhebliche Auswirkungen auf den Geschäftskundenmarkt, da die hier betroffenen Dienste als Teil des Geschäftskundenmarktes im Bundle mit anderen Produkten nachgefragt werden und der Nachfrager (Allianz etc.) typischerweise ein Angebot von einem Telekommunikationsunternehmen annimmt, welches seine Voraussetzungen erfüllen kann.

Um diesen Effekt zu verhindern, ist es geboten, dass insbesondere Markt 2 weiterhin von der Märkteempfehlung umfasst wird, um den Dienstewettbewerb auf Seiten der Geschäftskunden zu sichern und nachhaltige Auskunfts- und Mehrwertdiensten sowie die Betreiber(vor-)auswahl mittelfristig zu sichern. Dieser Forderung liegen folgende Überlegungen zu Grunde:

- Ohne eine die Regulierung der Produkte für den Verbindungsaufbau im neuen Markt 1 beider Märkte, Markt 1 und Markt 2, gäbe es kurzfristig insbesondere für wichtige Dienste wie 0800er oder 116-Rufnummern keinen Wettbewerb mehr, da die Telekom Deutschland GmbH die zwingend erforderlichen Vorleistungen freiwillig nicht mehr anbieten würde und insbesondere die Zuführung des Telekommunikationsverkehr und mithin die Erreichbarkeit dieser Dienste in anderen Telekommunikationsnetzen nicht mehr gesichert wäre.

- Nach den aktuellen Marktanalysen der Bundesnetzagentur (BNetzA) und der WIK-Studie zu diesem Thema besteht für die Märkte 1 und 2 eine signifikant starke SMP-Stellung der Telekom Deutschland GmbH, bei den für diese Dienste erforderlichen Zuführungsleistungen (z.B. Zuführung aus dem Netz der Telekom zu Auskunftsdiensten, 116er und 0800er Rufnummern sowie im Transitfall aus alternativen Netzen zu Mehrwertdiensten) von bis zu 100%. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern, da die Telekom Deutschland GmbH bereits aus technischen Gründen hier eine Monopolstellung innehat.
- Das BKartA Bundeskartellamt hat bereits in der Vergangenheit dargelegt, dass es zwar im Falle des Wegfalls der Vorleistungsregulierung grundsätzlich zuständig sei, aber wohl auf diesem Markt nicht tätig werden und somit keinen Ersatz bei Wegfall der sektorspezifischen Regulierung nach dem TKG darstellen wird., .
- Sowohl Auskunfts- und Mehrwertdiensteanbieter als auch die Anbieter der Betreiber(vor)auswahl tragen zu einer Anbietervielfalt des Gesamtmarkts für Geschäftskunden bei. Sie setzen Impulse und sind starke Nachfrager auf den Wholesale-Märkten. Dies gilt für IC-Leistungen, aber auch für Mietleitungen und weitere Dienstleistungen wie Abrechnungs- und Inkassodienstleistungen, Vorleistungen für Nummernportierungen und Überwachung usw. Ohne ihre Nachfrage nach Wholesale-Leistungen würde auch dieser Wholesale-Markt stark konsolidieren, zu Lasten des gesamten Wettbewerbs und auch zu Lasten vieler Arbeitsplätze und natürlich auch der Endkunden. Der Schritt wäre irreversibel, weil die Infrastruktur in Zukunft nicht erneut aufgebaut würde.
- Ein Wegfall von Auskunfts- und Mehrwertdiensteanbietern im Festnetz würde Festnetzteilnehmernetzbetreiber und Mobilfunknetzbetreiber negativ treffen, weil sich das Gesamtangebot an erreichbaren Auskunfts- und Mehrwertdiensten stark verkleinern würde.
- Ohne eine entsprechende Regulierung des Marktes 1 würde es zudem auch kein Resale von Geschäftskundenanschlüssen mehr geben – die Geschäftskundenanschlüsse durch Wettbewerber würden dadurch erheblich behindert. Zudem hat das BVerwG in einer aktuellen Entscheidung die BNetzA gerade zur Auferlegung eines Anschluss-Resale zu Vorleistungskonditionen verpflichtet.

- Wenn die Vermutung zutrifft, dass durch Regulierungsentscheidungen der Festnetzmarkt kurzfristig konsolidieren wird, dann wird die Marktstellung der Telekom Deutschland GmbH mittelfristig weiter steigen. Umso nötiger wird aber unter Wettbewerbsgesichtspunkten für die Endkunden die Möglichkeit, durch die Betreiber(vor)auswahl zumindest einen Wettbewerb bei der Verbindungsauswahl zu haben und ebenso für die Nachfrager von Mehrwertdiensten eine Angebotsvielfalt, weil andernfalls reine Diensteanbieter und Anbieter der Betreiber Auswahl an die Telekom Deutschland GmbH als Monopolist hohe Preise für die Erreichbarkeit ihrer Dienste bezahlen müssten (Kundenhotlines, Infonummern, etc..).
- Anstatt die Märkte für die sektorspezifische Regulierung zusammenzustreichen, wie von der EU-Kommission angedacht, muss die sektorspezifische Regulierung und damit die Märkteempfehlung mindestens beibehalten werden.

Hinsichtlich der defizitären Wettbewerbssituation und der Erforderlichkeit einer nachhaltigen Regulierung in Bezug auf die genannten Geschäftskundenvorprodukte auf den Markt 1 (neu) - Märkten 1 und 2 (alt) verweisen wir im Übrigen auf

- die WIK-Studie, „Die Regulierung der Märkte 1 und 2 als Voraussetzung eines nachhaltigen und infrastrukturasierten Wettbewerbs, Neumann, Elixmann, Plückbaum, Bad Honnef, 19.November 2013“ (beiliegend, **Anlage 1**)
- die ECTA-Studie „The Future of Regulation: A Report for ECTA“ (**Anlage 2**). Dort insbesondere Seite 5 ff.
- Geschäftskundenpapier des VATM (**Anlage 3**)

In beiden Studien und dem Geschäftskundenpapier wird nochmals aufgezeigt, dass für die beschriebenen Geschäftskundenmärkte die Regulierung der Vorleistung unabdingbar ist. Dies wird im Übrigen auch durch die aktuellen nationale Marktabgrenzung der Märkte 1 und 2 seitens der Bundesnetzagentur (BNetzA) bestätigt.

Wir möchten darum bitten, dass diese wissenschaftlich unterlegten Hinweise nochmals zum Anlass genommen werden, die Leistungen zum Verbindungsaufbau zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten um von einer Streichung der Märkte 1 und 2, insbesondere aber des Marktes 2 aus der EU-Märkteempfehlung abzusehen weiterhin in der erforderlichen ex-ante-

Regulierung zu belassen. Dies gilt insbesondere auch für den Teil des Verbindungsaufbaus, welcher früher unter dem Begriff Transit reguliert wurde. Nachhaltiger Wettbewerb bestimmt sich aus unserer Sicht alleine danach wie viele regulierte Märkte im TK-Sektor abgegrenzt werden, sondern danach, ob in den einzelnen Bereichen tatsächlich ein funktionierender Wettbewerb entstanden ist. Für die genannten Geschäftskundenfelder ist dieser Zustand nachweislich nicht gegeben; dies lässt sich auch anhand des so genannten Drei-Kriterien-Tests belegen.

2. Einzelne Aspekte des Verbindungsaufbaus zu Diensten aus Nachfragersicht

a. Zuführung aus dem Netz der Telekom Deutschland GmbH

Aufgrund des weiterhin signifikant hohen Marktanteils der Telekom Deutschland GmbH von mindestens 70 % ist die Zuführung zu Diensten in den Netzen alternativer Verbindungsnetzbetreiber mit Ursprung im Netz der Telekom Deutschland AG auch weiterhin ex-ante regulierungsbedürftig.

b. Zuführung im Transit über das Netz der Telekom Deutschland GmbH

Die Marktabgrenzung zu den Märkten 8-10 (jetzt 2 und 3) kam zu dem Ergebnis, dass die Märkte der Transitsdienste für den Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten mangels Regulierungsbedürftigkeit nach § 10 Abs. 2 S. 1 TKG nationalen Rechts (sog. Drei-Kriterien-Test) in Zukunft teilweise vollständig aus dem Anwendungsbereich der sektorspezifischen Regulierung nach dem TKG fallen. Danach unterfallen nur noch solche Dienste der sektorspezifischen Regulierung, die technisch über das IN (intelligente Netzwerk) der Telekom Deutschland GmbH geführt werden. Als Folge ist der Verbindungsaufbau zu allen anderen Diensten lediglich noch der Kontrolle durch das allgemeine Wettbewerbsrecht unterworfen. Angesichts der Tatsache, dass auch weiterhin kein alternatives Produkt auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt existiert und auch in absehbarer Zeit kein solches Produkt in Konkurrenz zur Transitzuführung durch den Incumbent anzunehmen ist, droht in den aus der Regulierung entlassenen Marktsegmenten ein Marktversagen. Dieses hat sich bisher lediglich deshalb nicht eingestellt, da von einer möglichen Preisanpassung zu Lasten der die Dienste realisierenden Unternehmen bisher kein Gebrauch gemacht wurde.

Die Leistung ist für mittelständische Unternehmen nicht reproduzierbar und eine Tendenz zu einem wirksamen Wettbewerb ist nicht ansatzweise erkennbar. Die Versuche der Telekom Deutschland GmbH, gerade in diesem

Bereich des Transits durch strategische Preissetzung die Wettbewerber vom Markt zu verdrängen (Interconnectionentgelte BNetzA BK3c 08/137), stellen auch keine reinen Hypothesen dar, sondern entsprechen der Realität, wie insbesondere das vorgenannte Entgeltverfahren gezeigt hat.

Im Rahmen des Verbindungsaufbaus im Transit zu Auskunft- und Mehrwertdiensten (national als telekommunikationsgestützte Dienste i.S.d. § 3 Nr. 25 TKG bezeichnet) sind fast alle Netzbetreiber auf die Telekom Deutschland GmbH als marktbeherrschenden Transitnetzbetreiber angewiesen, da für die betreffenden Leistungen kein Substitut auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt existiert. Dies liegt sowohl an der Komplexität der nationalen Zusammenschaltungsverhältnisse (vgl. unten im gleichen Abschnitt) als auch an den Netzfunktionalitäten, welche heute fast ausschließlich seitens der Telekom Deutschland GmbH angeboten werden und durch alternative Netzbetreiber nicht zu erbringen sind.

Nach Kenntnis der next id GmbH verfügen die meisten Netzbetreiber nur über 5 bis maximal 10 Zusammenschaltungsverträge, während die Telekom Deutschland GmbH regelmäßig mit allen Teilnehmernetzen im Bereich des Rufaufbaus zusammengeschaltet ist. Dies sind nach Kenntnis der next id GmbH immer noch über 50 Unternehmen. Dies macht die Leistung der Telekom Deutschland GmbH im Bereich der Transitleistungen für den ganz überwiegenden Teil der alternativen Verbindungsnetzbetreiber nicht substituierbar.

Eine solch umfassende Zusammenschaltung wäre durch die alternativen Netzbetreiber nur mit erheblichem finanziellem Aufwand zu realisieren, der beispielweise durch die Bereitstellung der technischen Voraussetzungen, Anmietung von Übertragungswegen, ICAs, Einrichtung der erforderlichen Billingsysteme oder der notwendigen Kollokationsflächen bei jeder einzelnen Zusammenschaltung entsteht. Daneben würde ein großer organisatorischer Aufwand erforderlich, der u.a. aus einem umfassenden Vertragsmanagement, Durchführung von Tests, Einrichtung von Intercarrierbilling, etc. resultiert. Die damit verbundenen Kosten rechnen sich aber auch hier wieder nur ab einem erheblichen Verkehrsvolumen. Für kleine oder mittlere Verbindungsnetzbetreiber, die sich auf bestimmte Verkehrsarten spezialisiert haben, ist der Aufbau der zu realisierenden Zusammenschaltungen ökonomisch nicht abbildbar. Sie wären nicht mehr konkurrenzfähig, da ihnen die erforderlichen Skaleneffekte nicht zu Gute kommen.

Daher macht die Unterhaltung einer Vielzahl von Zusammenschaltungen für einzelne Verkehrssenen (Verbindungsnetzbetreiber) keinen Sinn. Sie hätte

vielmehr einen marktverdrängenden Effekt. Namentlich Netzbetreiber, die sich auf die Erbringung von Mehrwertdiensten (0900, 0137, etc.) spezialisiert haben, müssen sich von ihrem Geschäftsmodell her darauf beschränken, sich mit den größten Verkehrsquellen (z.B. Telekom Deutschland GmbH und die vier Mobilfunknetzbetreiber) zusammenzuschalten. Alle weiteren Zusammenschaltungen mit kleineren Netzbetreibern erhöhen aus Sicht der Mehrwertdiensteanbieter die Komplexität und Kosten und erhöhen in keiner Weise den Umsatz.

Exemplarisch sei darauf hingewiesen, dass sich bei einer Zusammenschaltung aller alternativen Netzbetreiber untereinander eine Anzahl von maximal über 6000 (!) Interconnects ergeben würde $((n*n+1)*2$ bei angenommenen 115 alternativen Netzbetreibern¹). Damit würden die gesamtwirtschaftlichen Kosten für die Substitution von Transit zu Lasten der Unternehmen erheblich erhöht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich die Anzahl der TNB's in jüngster Vergangenheit aufgrund der Erschließung der weißen Flecken durch Gemeinden und kleinere lokale Anbieter, die sich auf die Verlegung von Glasfaser spezialisiert haben deutlich erhöht hat.

In der Praxis wäre eine umfassende Erreichbarkeit aller Mehrwertdiensterrufnummern über die Netze von alternativen Netzbetreibern nur noch mittels einer „Transitkaskade“ über die Netze von mehreren Transitcarriern möglich. Dadurch würden aber zum einen die Kosten für die Leistung Transit weiter erhöht. Die Wettbewerbsfähigkeit würde weiter sinken und zum anderen die Qualität wegen der Vielzahl von Netzübergängen unnötig gefährdet.

Des Weiteren muss der Wettbewerbsvorsprung der Telekom Deutschland GmbH im Rahmen der Marktabgrenzung berücksichtigt werden. Zum momentanen Zeitpunkt verfügt die Telekom Deutschland GmbH - ungeachtet aller für die Zukunft angenommenen Tendenzen - aktuell insgesamt über das mit Abstand am weitesten ausgebaute nationale Teilnehmer- und Verbindungsnetz. Damit hat sie - wie auch schon angedeutet - gegenüber ihren Wettbewerbern durch die bereits bestehenden umfassenden Zusammenschaltungen einen erheblichen Kosten- und damit Wettbewerbsvorteil. Ein weiterer Vorteil entsteht für sie durch die Tatsache, dass sie einmal die Zusammenschaltungsleistungen erhebliche Skalenvorteile erzielt. Diese resultieren insbesondere auch daraus, dass die Telekom Deutschland GmbH aufgrund ihres hohen Marktanteiles aus ihrem eigenen

¹ Die Anzahl der Teilnehmernetzbetreiber lag 2010 noch bei 53 Unternehmen. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Glasfaserausbau ist alleine die Anzahl der im BREKO-Verband zusammengeschlossenen Teilnehmernetzbetreiber auf über 115 Netzbetreiber angewachsen; Tendenz weiter steigend. <http://www.brekoverband.de/aoeber-uns/>

Netz so hohe Verkehrsvolumina zu allen mit ihr zusammengeschalteten Carriern terminiert, dass demgegenüber die Kosten für die Erbringung von Transitleistungen für Dritte kaum ins Gewicht fallen.

Der Markt für den Verbindungsaufbau zu Diensten ist ferner daraufhin zu untersuchen, ob er neben der IN-Abfrage technische Annex-Komponenten aufweist, welche den Zugang zu dieser Leistung des Verbindungsaufbaus für das nachfragende Unternehmen unabdingbar machen. Ein solches Beispiel findet sich bei den Mehrwertdiensten insbesondere bei der MSV-Datenbank (vgl. unten). Diese Leistung lässt sich im Falle einer direkten Zusammenschaltung nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand substituieren. Der Zugriff auf diese Funktionalitäten ist aber z.B. beim Verbindungsaufbau zu 0900er-Rufnummern aus den Mobilfunknetzen zwingender Bestandteil, da nur dort die Tarifierung abgefragt werden kann. Dies zeigt, dass schon aus diesem Grunde eine direkte Zusammenschaltung je nach Art der Leistung nicht umsetzbar ist.

Eine direkte Zusammenschaltung ist den nachfragenden Unternehmen zudem auch aus rein praktischen Gründen vielfach gar nicht möglich, da z.B. die Mobilfunknetzbetreiber und Teile der Teilnehmernetzbetreiber regelmäßig eine direkte Zuführung zu Mehrwertdiensten – mit ganz wenigen Ausnahmen – ausdrücklich verweigern, da auch die zuführenden Teilnehmernetzbetreiber die Komplexität im Intercarrierverhältnis möglichst gering halten möchten.

Die teilweise Entlassung im Bereich des Transits für den Verbindungsaufbau zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten aus der sektorspezifischen Regulierung hat nach unserer Einschätzung zur Folge, dass auf diesem Teilmarkt kurz- bis mittelfristig die kleineren und mittleren Unternehmen verdrängt werden. Aufgrund fehlender Alternativen ist nicht ersichtlich, wie alternative Netzbetreiber unter den nationalen Besonderheiten diese Dienste neben dem Incumbent noch wettbewerbsfähig anbieten können.

Eine (weitere) Entlassung der Telekom Deutschland GmbH aus der Regulierung für den Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten wird daher äußerst kritisch eingestuft. Wir weisen darauf hin, dass die Entlassung des Marktes für Transit im Rahmen des Verbindungsaufbaus zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten nicht gerechtfertigt ist.

3. Regulatorische Ausgangssituation

Gemäß Ihrer aktuellen Regulierungsverfügung in Bezug auf die Marktdefinition und Marktanalyse sind die nationalen Märkte „Transitdienste

im öffentlichen Festtelefonnetz“ bis auf eine Ausnahme² in allen Teilbereichen regulierungsbedürftig.³ In dieser vor nicht einmal drei Jahren ergangenen Entscheidung wurde in allen Bereichen der Märkte 2 und 3 auf eine ex-ante-Regulierungsbedürftigkeit seitens der Telekom Deutschland GmbH erkannt. Diesbezüglich wurden als Remedies die Verpflichtungen zur Zusammenschaltung, Transparenz, Gleichbehandlung, getrennte Rechnungsführung und ex-ante-Entgeltgenehmigung genannt.

Auch 2 Jahre später ist in diesen Teilbereichen des Transitmarktes die Tendenz zu nachhaltigem Wettbewerb unter Erfüllung des Drei-Kriterien-Tests feststellbar. Eine diesbezügliche Entwicklung ist für den Verbindungsaufbau zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten im Transit in keiner Form erkennbar. Die Ausgangsvoraussetzungen haben sich in Bezug auf den genannten vorherigen Prüfungszeitraum, in dem beträchtliche Marktmacht festgestellt wurde, nicht geändert.

4. Regulierungsbedürftigkeit anhand des Drei-Kriterien-Tests

Der Drei-Kriterien-Test zur Feststellung einer Vorabregulierungsbedürftigkeit weist für den Gesamtmarkt eine sektorspezifische Regulierungsbedürftigkeit auf, da alle oben unter I. beschriebenen Leistungen die gleichen strukturellen Defizite aufweisen. Daher verbietet sich die Differenzierung nach einzelnen Diensten. Insbesondere kann die Art der technischen Realisierung zwar ein weiteres Indiz für die Regulierungsbedürftigkeit darstellen, die (nicht substituierbare) IN-Abfrage kann zwar für sich genommen eine Regulierungsbedürftigkeit rechtfertigen. Da die anderen Leistungen aber im Übrigen die gleichen strukturellen Unzulänglichkeiten aufweisen, ist der gesamte Markt für den Verbindungsaufbau im Transit zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten der sektorspezifischen Regulierung zu unterwerfen. Auf Dienste, die nicht mittels einer IN-Abfrage zugeführt werden, sondern über das sogenannte Basisnetz, treffen die nachfolgenden Ausführungen ebenso zu wie für Dienste, die einer IN-Abfrage bedürfen.

a. Strukturelle Marktzutrittsbarrieren

Ihrerseits wird insbesondere darauf verwiesen, dass das Vorliegen von Marktzutrittsschranken nicht mehr feststellbar sei, da Transitleistungen bereits in weiten Teilen von alternativen Netzbetreibern vermehrt Dritten gegenüber angeboten würden und zudem die Leistungen auch

² Eine Ausnahme bildet der Markt für Transitdienste in Verbindung mit der Terminierung von Verbindungen mit Ursprung und Ziel in Mobilfunknetzen, da Mobilfunknetzbetreiber untereinander unmittelbar zusammengeschaltet sind.

³ BNetzA, BK 4a-05-005/R.

vergleichsweise einfach zu duplizieren seien. Dies trifft auf den Bereich der Transitzuführung zu Mehrwertdiensten wie beschrieben nicht zu. Die Nachfrager haben immer noch keine Optionen, ein alternatives Angebot in Anspruch zu nehmen. Die direkte Zusammenschaltung mit den alternativen TNB, insbesondere mit den Mobilfunknetzbetreibern, wird ganz überwiegend von den nachgefragten Netzbetreibern abgelehnt. Dass sich an dieser Gesamtsituation etwas ändert oder im Verhältnis zur vorhergehenden Marktanalyse geändert haben sollte, ist nicht erkennbar.

Dies liegt in der strukturellen Ausgestaltung dieses Marktes begründet, da keine ausreichende Möglichkeit der direkten Zusammenschaltung existiert.

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Tendenz zu direkten Zusammenschaltungen zwischen den einzelnen Wettbewerbern, nach der von einer Wettbewerbsfähigkeit des Transitmarktes auszugehen wäre, für den Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste gerade nicht ersichtlich ist. Hierbei sind den Besonderheiten dieses Teilmarktes und dem hohen Komplexitätsgrad der Abrechnungsbeziehungen im Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste in diesem Zusammenhang entsprechend Rechnung zu tragen.

Zwar haben sich einige Netzbetreiber direkt zusammengeschaltet. In diesem Zusammenhang muss aber zum einen beachtet werden, dass weiterhin nur die Telekom Deutschland GmbH aber über direkte Zusammenschaltungsvereinbarungen mit sämtlichen alternativen Teilnehmer- und Verbindungsnetzbetreibern besitzt und eine Änderung dieses Zustandes nicht ersichtlich ist.

So hat die next id GmbH, wie die meisten Netzbetreiber, nur einen bis ca. fünf Zusammenschaltungsverträge, während die Telekom Deutschland GmbH über 75 aufweist. Unabhängig von den fehlenden Netzfunktionalitäten im Bereich der alternativen Anbieter macht dies die Leistung der Telekom Deutschland GmbH im Bereich der Transitleistungen für den ganz überwiegenden Teil der alternativen Netzbetreiber nicht substituierbar.

Wie bereits vorstehend erörtert, wäre eine solch umfassende Zusammenschaltung nur für den Verkehr zu Auskunft- und Mehrwertdiensten seitens der alternativen Netzbetreiber nur mit erheblichem finanziellem Aufwand zu realisieren, der beispielweise durch die Bereitstellung der technischen Voraussetzungen, Anmietung von Übertragungswegen, ICAs, Einrichtung der erforderlichen Billingssysteme oder der notwendigen Kollokationsflächen entsteht. Daneben würde ein großer organisatorischer Aufwand erforderlich, der u.a. aus einem umfassenden Vertragsmanagement, Durchführung von Tests, Einrichtung von Intercarrierbilling, etc. resultiert. Die damit verbundenen Kosten rechnen

sich aber auch hier wieder nur ab einem erheblichen Verkehrsvolumen, was für kleine oder mittlere Netzbetreiber in diesem Marktsegment die Anzahl der wirtschaftlich zu realisierenden Zusammenschaltungen stark begrenzt.

Dies gilt umso mehr, weil einzelne Netzbetreiber überhaupt kein Interesse daran haben, viele Zusammenschaltungen zu unterhalten (siehe auch oben). Namentlich Netzbetreiber, die sich auf die Erbringung von Mehrwertdiensten (0900, 0137, etc.) spezialisiert haben, können - wie auch von Ihnen im Entwurf ausgeführt - sich von ihrem Geschäftsmodell her darauf beschränken, sich mit den größten Verkehrsquellen (Telekom Deutschland GmbH und die vier Mobilfunknetzbetreiber) zusammenzuschalten. Gleiches gilt für alternative Teilnehmernetzbetreiber, für die sich eine Zusammenschaltung als originierender Netzbetreiber ebenfalls aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht rechtfertigt. Alle weiteren Zusammenschaltungen mit kleineren Netzbetreibern erhöhen aus Sicht der Mehrwertdiensteanbieter die Komplexität und bringen wenig Kundenzuwachs.

Ebenfalls zu beachten ist, dass sich bei einer Zusammenschaltung aller alternativen Netzbetreiber untereinander eine Anzahl von **über 6.000** Interconnects ergeben würde ($(n*n+1):2$ bei angenommenen 115 alternativen Netzbetreibern im Ursprung⁴). Damit würden die gesamtwirtschaftlichen Kosten für die Substitution von Transit zu Lasten der Verbraucher erheblich erhöht. Die Kostenerhöhungen würden ausschließlich die Kunden alternativer Teilnehmernetzbetreiber betreffen, weil nur diese die Transitleistung nachfragen.

Zudem wäre eine umfassende Erreichbarkeit aller Diensterufnummern über die Netze von alternativen Netzbetreibern nur mittels einer „Transitkaskade“ über die Netze von mehreren Transitcarriern möglich. Dadurch würden aber zum einen die Kosten für die Leistung Transit weiter erhöht und zum anderen die Qualität wegen der Vielzahl von Netzübergängen unnötig gefährdet.

Ferner ist zu beachten, dass zum momentanen Zeitpunkt die Telekom Deutschland GmbH - ungeachtet aller für die Zukunft angenommenen Tendenzen - aktuell insgesamt über das am weitesten ausgebaute nationale Teilnehmer- und Verbindungsnetz verfügt. Damit hat sie gegenüber ihren Wettbewerbern durch die bereits bestehenden umfassenden Zusammenschaltungen einen erheblichen Kosten- und damit Wettbewerbsvorteil. Ein weiterer Vorteil entsteht ihr durch die Tatsache, dass sie einmal die Bündelung der über sie abgewickelten Transitverkehre sowie durch

⁴ Die Anzahl der Teilnehmernetzbetreiber lag 2010 noch bei 53 Unternehmen. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Glasfaserausbau ist alleine die Anzahl der im BREKO-Verband zusammengeschlossenen Teilnehmernetzbetreiber auf über 115 Netzbetreiber angewachsen; Tendenz weiter steigend. <http://www.brekoverband.de/aoeber-uns/>

die Vielzahl von Zusammenschaltungsleistungen erhebliche Skalenvorteile erzielt. Diese resultieren insbesondere auch daraus, dass die Telekom Deutschland GmbH aufgrund ihres hohen Marktanteiles aus ihrem eigenen Netz so hohe Verkehrsvolumina zu allen mit ihr zusammengeschalteten Carriern terminiert, dass demgegenüber die Kosten für die Erbringung von Transitleistungen für Dritte kaum ins Gewicht fallen.

All diese Faktoren sprechen hier aber aktuell gegen eine Bejahung der Wettbewerbsfähigkeit des Transitmarktes und es ist auch nicht absehbar, dass sie kurz- bis mittelfristig behoben werden könnten.

So können alternative Teilnehmernetzbetreiber derzeit auch nur unter ganz engen Voraussetzungen überhaupt zu einer Zusammenschaltung im Bereich der Zuführung verpflichtet werden (§ 18 TKG). Selbst wenn also ein potenzieller Transit-Anbieter die Leistungen der Telekom Deutschland GmbH nachbilden wollte, wäre er darauf angewiesen, dass die alternativen Teilnehmernetzbetreiber ihm umfassend den Verkehr zuführen und mittelfristig die Zuführungsvereinbarungen auch nicht kündigen, da er ansonsten seinen Nachfragern keine Planungssicherheit gewährleisten könnte. Die Leistung ist daher schon aus strukturellen Gesichtspunkten nicht substituierbar. Hinzu treten nicht substituierbare Alleinstellungsmerkmale der Telekom Deutschland GmbH im Annexbereich bei der technischen Abwicklung. Diese werden teilweise nachfolgend gesondert behandelt.

b. Keine Tendenz zu einem wirksamen Wettbewerb

Aufgrund der auch weiterhin sehr hohen Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH im Bereich des Transits zu Auskunft- und Mehrwertdiensten ist von der Tendenz zu wirksamem Wettbewerb nicht auszugehen. Teilweise wird davon ausgegangen, der zunehmende Infrastrukturausbau im Transitbereich führe einem verstärkten Transitdienste-Angebot alternativer Anbieter und werde den Marktanteil der Telekom Deutschland GmbH dadurch verringern werde.⁵ Dies mag für den allgemeinen Sprachverkehr zutreffen, nicht aber für den Transit zu Auskunft- und Mehrwertdiensten.

Auch die EU-Kommission kam in ihren Arbeitspapieren zu der neuen Märkte-Empfehlung zu dem Ergebnis, der Transitdienstemarkt weise signifikante Marktzutrittsschranken auf; auch sei ein fehlender wirksamer Wettbewerb zu verzeichnen. Als Folge sollte dieser Markt auch für die Zukunft regulierungsbedürftig bleiben und nicht aus der Regulierungsverpflichtung entlassen werden.⁶ Soweit – aus welchen ggf. sogar politisch motivierten

⁵ Ebenda, S. 93.

⁶ Working Document, Sec(2006)837, S. 25.

Gründen – der Markt in der Märkteempfehlung 8-10 (jetzt 2 und 3) trotzdem aus der Märkteempfehlung herausgenommen wurde, ist vor diesem Hintergrund nicht erklärlich. Es ist diesbezüglich eine besondere Sorgfaltspflicht der nationalen Regulierungsbehörden geboten. Eine Entlassung aus dem Transitmarkt wird der Situation im Zuführungsbereich zu Auskunft- und Mehrwertdiensten nicht gerecht.

Es sind immer noch signifikante Marktzutrittsschranken erkennbar, da die Transitstrecken bereits in weiten Teilen nicht dupliziert sind und alternative Netzbetreiber gerade nicht dazu übergehen, Transitdienste für Dritte anzubieten.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Dienste zu gleichen Bedingungen und ohne zusätzliche technischen Anforderungen und Restriktionen über die Netzgrenzen ausgetauscht werden können. Insbesondere im Bereich der Mehrwertdienste unterliegt jeder Dienst bestimmten Funktionsanforderungen, die heute weitestgehend von der Telekom Deutschland GmbH übernommen werden. Hinzu kommt gerade bei den Mehrwertdiensten der fehlende Anreiz zu einer direkten Zusammenschaltung aufgrund geringer Verkehrsmengen.

Die Annahme eines zunehmenden Angebotes an alternativen Transitleistungen erscheint auch vor dem Hintergrund einer Migration vom PSTN- in eine IP-basierte Netztechnologie höchst fraglich. Zumindest kann aufgrund der weitestgehend offenen Fragen in Bezug auf die zukünftigen Zusammenschaltungsstrukturen heute kein alternativer Netzbetreiber eine Aussage dazu treffen, ob und in welcher Form er zukünftig in das Angebot von Transitdiensten für Dritte investieren wird. Schon vor diesem Hintergrund ist die Einschätzung, dass einige Netzbetreiber mehr und mehr dazu übergehen, Fremdleistungen zu transportieren, mehr als zweifelhaft.

Auch die Aussage über den allgemeinen Trend ist vor dem Hintergrund einer Migration hin zu einer IP-basierten Netzstruktur kaum belastbar. Heute dürfte sich kaum ein Netzbetreiber finden, der Kapazitäten im Rahmen der „alten“ PSTN-Netzstruktur aufbaut, um diese Dritten zur Verfügung zu stellen. Dem allgemeinen Markttrend folgend wird, wenn überhaupt, nur in die neue Technologie investiert und zunächst einmal lediglich zu Zwecken des eigenen Netzausbaus.

Der Rückgang der Nachfrage nach der Betreibervorauswahl deutet zudem darauf hin, dass es sich um einen rückläufigen Markt handelt, der typischerweise nicht affin für Infrastrukturanreize ist. Es muss auch aus diesem Grunde bezweifelt werden, dass Netzbetreiber sich in diesem Segment auf eine Transitsnachfrage spezialisieren.

Die zweite Voraussetzung des Drei-Kriterien-Tests liegt somit ebenfalls vor.

c. Allgemeines Wettbewerbsrecht nicht ausreichend

Das allgemeine Wettbewerbsrecht kann aufgrund eines fehlenden Alternativproduktes und der Tatsache, dass das marktmächtige Unternehmen selbst auf diesem Markt tätig ist, keinen ausreichenden Schutz für die alternativen Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten bieten. Dies zeigt sich z.B. an der akuten Gefahr der strategischen Preissetzung durch das marktmächtige Unternehmen. Die Telekom Deutschland GmbH hat bereits im aktuellen Interconnectionverfahren (BNetzA BK3c-08/137 vom 01.12.2008) versucht, durch gezielte wettbewerbswidrige Niedrigpreise den Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die strategische Preissetzung im jüngsten Interconnectionverfahren (BNetzA BK3c-08/137 vom 01.12.2008) wurde Ihrerseits der BNetzA zu Recht mit folgender Begründung abgelehnt:

„Die von der Antragstellerin für die Tarifzone III beantragten Entgelte sind unter Geltung der aktuellen Regulierungsverfügung nicht vereinbar [...] weil sie die [...] zu betrachtenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unterschreiten und zwar um 33% (!).

“

und weiter

„stichhaltige Gründe, die gegen die gesetzliche Vermutung einer missbräuchlichen Verhaltensweise [...] sprechen, wurden von der Antragstellerin nicht vorgetragen und sind ebenso ersichtlich wie sonstige Rechtfertigungsgründe“.

Aufgrund der schon jetzt absehbaren strategischen Schritte auf dem Transitmarkt darf der Transitmarkt für den Verbindungsaufbau zu Auskunft- und Mehrwertdiensten unter keinen Umständen aus der Regulierung entlassen werden.

Eine solche Vorgehensweise würde diesen Teilmarkt gefährden und wäre aufgrund der jetzt schon ersichtlichen Schritte der Telekom Deutschland GmbH nicht nachvollziehbar.

Dies zeigt, dass allgemeines nachgelagertes Wettbewerbsrecht weder materiell noch in seiner Effizienz ein ausreichendes Instrument bietet, um der Gefahr der strategischen Marktverdrängung in diesem Bereich entgegenzuwirken.

Nur der Vollständigkeit halber muss darauf hingewiesen werden, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht, mithin institutionell das Bundeskartellamt, heute weder qualitativ noch quantitativ ausreichend ausgestattet ist, um die sich abzeichnenden Defizite effizient und zeitnah zu beseitigen.

5. Fehlende technische Substitutionsfähigkeit

a. IN-Abfrage nur im Netz der Telekom Deutschland GmbH möglich

Insbesondere die IN-Abfrage ist bis heute nicht substituierbar und muss im Transit notwendigerweise durch die Telekom Deutschland GmbH erbracht werden. So ist es den TNB ohne direkte Zusammenschaltung nicht möglich, eine direkte Zuführung zu den VNB/SP vorzunehmen, da dies eine IN-Abfrage in ihrem Netz voraussetzen würde. Gerade kleinere TNB verfügen häufig aber über keine entsprechende Technologie, welche eine IN-Abfrage erlauben würde.

Zusammenschaltungen mit den Anbietern von Mehrwertdiensteanbietern lassen sich aber – wie ebenfalls bereits ausgeführt – ökonomisch nicht rechtfertigen. Die Kosten für eine direkte Zusammenschaltung übersteigen in diesen Fällen nahezu immer den möglichen zu generierenden Umsatz, da der Verkehr zu Mehrwertdiensten, bezogen auf den jeweiligen TNB, vielfach vergleichsweise gering ist. Mag eine Zusammenschaltung technisch implementierbar sein, so wird sie aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit sowohl auf Seiten des Zuführenden, wie auch des nachfragenden Netzbetreibers abgelehnt. Die kritische Masse an Verkehrsströmen wird in aller Regel nicht erreicht. Durch eine Entlassung aus der Regulierung würden daher alle kleineren Ursprungsnetzbetreiber und VNB/SP nicht zu kompensierende Nachteile erleiden. Ohne die Zuführungsverpflichtung im Bereich des Transits zu Mehrwertdiensten wäre zudem der Grundsatz der Any-to-Any-Kommunikation in Frage gestellt.

Die Markteintrittshürde (Aufbau von Netzinfrastrukturen mit IN-Abfrage) ließe sich – insbesondere aufgrund einer bevorstehenden Migration in ein IP-Umfeld – nicht mehr rechtfertigen.

In der Folge wäre die Erreichbarkeit von Mehrwertdiensternummern im Falle der Entlassung der Transitdienste aus der Regulierung nicht sichergestellt.

Alternative Teilnehmernetzbetreiber führen lediglich der Telekom Deutschland GmbH den Verkehr zu, wodurch sich für einen Großteil des Transitmarktes automatisch ein „Zwangstransit“ ergibt. Die Telekom Deutschland GmbH führt im Zuge des Transits in ihrem Netz dann die erforderliche IN-Abfrage zwecks des erforderlichen Routings für den zuführenden Netzbetreiber durch. Aber auch im Mobilfunk kommt es zu keiner anderen Situation. Auch dort bietet niemand die notwendige IN-Abfrage für das Routing an, welche bei den Mobilfunknetzbetreibern nicht implementiert ist. Auch bei den Festnetzbetreibern ist weder der next id GmbH noch der next id GmbH ein Anbieter bekannt, der die Leistung „direkte Zuführung zu Servicernummern“ anbieten würde.

Als weiterer Aspekt muss in die Betrachtung mit einbezogen werden, dass die zuführenden TNB grundsätzlich selbst entscheiden können, über welchen Carrier sie die Terminierung durchführen wollen. Selbst im unwahrscheinlichen Fall einer direkten Zusammenschaltung ausschließlich für die Zuführung zu Mehrwertdiensten würde die Entscheidung des Routings durch den TNB-A getroffen. Ob dieser – z.B. um eine eigene IN-Abfrage nicht durchführen zu müssen – den Verkehr direkt routet oder der Telekom Deutschland GmbH für den Transit übergibt, liegt nicht in der Entscheidung des nachfragenden VNB/SP.

Ungeachtet der IN-Abfrage als nicht bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu reproduzierbarem Teil der Leistung für den Transitverkehr zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten, muss vorliegend nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es bei der Frage, ob ein Dienst im Verbindungsaufbau über den Transit der Telekom Deutschland GmbH der beträchtlichem Marktmacht unterfällt, nicht alleine auf die Abgrenzung ankommen kann, ob ein Dienst über das IN der Telekom Deutschland GmbH oder mittels einer anderen technischen Realisierungsmethode realisiert wird. Denn neben der nicht reproduzierbaren IN-Abfrage sind es gerade die strukturellen Besonderheiten (vergleichsweise viele TNB und vergleichsweise geringfügige Verkehrsmengen) in Deutschland, die zu einer Regulierungsbedürftigkeit führen.

b. MSV-Datenbank für die Leistung ICP-Z.17

Die fehlende Substitutionsfähigkeit zeigt sich z.B. auch durch andere technische Netzfunktionalitäten, welche die Telekom Deutschland GmbH bewusst in den letzten Jahren in ihrem Netz für die Wettbewerber zur Verfügung gestellt hat und die nicht reproduziert werden können. So dient die MSV-Datenbank dazu, die Erreichbarkeit und Abrechenbarkeit von 0900er-Rufnummern aus den Mobilfunknetzen sicherzustellen.

Die MSV-Datenbank hat die Telekom Deutschland GmbH mit dem Einverständnis der Mobilfunknetzbetreiber in ihrem Netz implementiert. Die Einrichtung von 0900er-Rufnummern in dieser Datenbank der Telekom Deutschland GmbH ist zwingende Voraussetzung, um eine Erreichbarkeit und Abrechenbarkeit dieser Dienste aus den Mobilfunknetzen zu gewährleisten. Damit untrennbar verbunden ist die Verkehrsführung im Transit über die Telekom Deutschland GmbH zur Abfrage der Datenbank in deren Netz. Die Mobilfunknetzbetreiber akzeptieren auch keine redundante Lösung und führen den Verkehr ausschließlich über diese Netzfunktion der Telekom Deutschland GmbH, welche alle für das Routing und Billing relevanten Daten enthält. Eine Duplizierung dieser Netzfunktionalität, welche eine zwingende Transitverkehrsführung über das Netz der Telekom Deutschland GmbH erfordert, ist somit weder mittel- noch langfristig möglich.

c. Fehlende Signalisierungskennung zur Verkehrstrennung (ONIP)

Aufgrund der seitens der Telekom Deutschland GmbH immer wieder verweigerten Einführung der Ursprungskennung (ONIP-open network identification parameter), verbunden mit einer unzureichend genauen dezentralen Portierungsdatenbank für die im Netz der Telekom Deutschland GmbH implementierten Teilnehmerrufnummern, kann eine Erreichbarkeit und Abrechenbarkeit von Transitverbindungen bis heute nicht sicher gewährleistet werden. Die alternativen Netzbetreiber hatten in den letzten Jahren mehrfach eine Signalisierung bei der Telekom Deutschland GmbH nachgefragt, welche eine Trennung des Verkehrs und sichere Zuordnung zu Drittnetzen seitens der Verbindungsnetzbetreiber gewährleistet hätte. Durch die Verweigerung, die technisch ohne weiteres mögliche Signalisierung einzuführen, ist es alternativen Netzbetreiber bis heute nicht möglich, eine mit der Telekom Deutschland GmbH vergleichbare Transitleistung zwischen Teilnehmernetzbetreiber und Verbindungsnetzbetreiber zu erbringen. Dies dürfte einer der relevantesten Gründe sein, warum sich auf dem Transitmarkt für die Zuführung von Verkehren zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten bis heute kein Wettbewerber neben der Telekom Deutschland GmbH nachhaltig etablieren konnte.

Ferner fragen wir, wie fast alle Unternehmen am deutschen Markt, die Leistungen für den Zugang zur einheitlichen Rechnungsstellung im Bereich Fakturierung und Inkassierung von offline-gebillten Diensten bei der Telekom Deutschland GmbH nach (§ 21 Abs. 2 Nr.7 TKG), welche untrennbar mit der Zuführung des Verkehrs (im Offline-Billing = 0900, 118xy, 012, 0181-0189) verbunden ist. Diese Leistung ist weder in der aktuellen Marktabgrenzung noch in den Plänen für die neue Marktabgrenzung enthalten, für die Leistungserbringung im Bereich des Offline-Billings aber zwingend erforderlich.

Somit auch für den Leistungsteil, der nunmehr aus der Regulierung entlassen werden soll.

Das existierende Angebot der Telekom Deutschland GmbH zu F+I-Transit, welches – entsprechend des Namens – zwingend die Verkehrsführung über das Netz der Telekom Deutschland GmbH voraussetzt, ist heute praktisch ohne Konkurrenz. Insbesondere ist ein Verbindungsnetzbetreiber als terminierender Teil eines Auskunft- und Mehrwertdienstes gezwungen, F+I-Transit über das Netz der Telekom Deutschland GmbH zu realisieren, wenn er den Verkehr aus den alternativen Teilnehmernetzen zugeführt bekommen möchte, die auf Seite der Teilnehmernetzbetreiber am F+I-Verfahren der Telekom Deutschland GmbH teilnehmen. Dies dürfte schätzungsweise mindestens 80 % des Verkehrs der alternativen Teilnehmernetzbetreiber sein.

Letztlich ist noch zu ergänzen, dass auch eine Substituierbarkeit durch NGN heute nicht gegeben ist. Die next id GmbH übergibt und übernimmt – wie alle Netzbetreiber im Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste – ausschließlich Verkehr auf PSTN-Basis. Soweit Verkehr für den Transport im Backbone mittels IP-Technologie geführt wird, erfolgt die Wandelung nicht im Netz der next id GmbH. Eine Substituierbarkeit durch eine etwaige Netzzusammenschaltung im Bereich des IP-Verkehrs ist nicht gegeben, da bisher keine diesbezüglichen Vorprodukte auf dem deutschen Markt erhältlich sind. Nach Angaben der Telekom Deutschland GmbH kann mit einer IP-Zusammenschaltung im Bereich der telekommunikationsgestützten Dienste auch frühestens Anfang 2012 gerechnet werden.

6. Negative Auswirkungen auf den Wettbewerb

Eine fehlende sektorspezifische Regulierung hätte für die betroffenen Bereiche, dies sind in erster Linie die Auskunftsnummern, erhebliche nachteilige Auswirkungen für den nationalen Telekommunikationsmarkt.

a. Auswirkungen auf Endnutzer (Any-to-Any-Kommunikation)

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Wegfall der Regulierung in Bezug auf den Markt für den Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten über Interconnectionanschlüsse negative Auswirkungen auf den Endnutzermarkt hätte.

Würde die Telekom Deutschland GmbH bei Wegfall der Regulierung den Transit etwa zu 118xy-Nummern aus alt. Drittnetzen im Rahmen der Leistung ICP-Z.16 verweigern, gäbe es (mit Ausnahme des als reine Kann-Vorschrift

ausgestalteten § 18 TKG) keine rechtliche Möglichkeit, den Drittnetzbetreiber zur Zusammenschaltung zu zwingen, denn es gibt bei Diensterufnummern weder die Feststellung beträchtlicher Marktmacht noch eine Verpflichtung zur direkten Zusammenschaltung. Der Wegfall der Transitverpflichtung in diesem Bereich könnte dazu führen, dass zahlreiche Diensterufnummern für Endnutzer aus kleineren Ursprungsnetzen nicht mehr erreichbar wären (diese Problematik ist aus der Startphase des Offline-Billings bekannt). Im Ergebnis könnte der Endnutzer nur dann alle Dienste erreichen, wenn er Anschlusskunde der Telekom Deutschland GmbH ist. Dies führt zu einer doppelten Sogwirkung. Zum einen erwarten die Kunden regelmäßig die Erreichbarkeit aller Dienste in allen Netzen. Dies ist nur als Telekom-Endnutzer gewährleistet. Zum anderen erwarten die Diensteanbieter, dass ihre Diensterufnummer vice versa aus allen Teilnehmernetzen erreichbar ist. Auch dies ist nur dann der Fall, wenn die Inhalteanbieter ihre Auskunfts- und Mehrwertdiensterufnummer nicht im Netz eines alternativen Verbindungsnetzbetreibers sondern im Netz der Telekom Deutschland GmbH realisieren.

b. Wettbewerb auf dem Endnutzermarkt von Auskunfts- und Mehrwertdiensten

next id GmbH möchte des Weiteren darauf hinweisen, dass der Wegfall der Transitverpflichtung für die Telekom Deutschland GmbH auch negative Auswirkungen in Bezug auf den Wettbewerb auf dem Endnutzermarkt für die Schaltung von Diensterufnummern hätte. Dies lässt sich exemplarisch am Beispiel der Einführung der Diensterufnummer "115" (einheitlicher Behördenruf) verdeutlichen. Der öffentliche Auftraggeber verlangt hier nämlich im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung, dass die Diensterufnummer (Online-Billing) vom Tag des Betriebsbeginns an aus allen Netzen erreichbar sein muss. Diese vom öffentlichen Auftraggeber zwingend geforderte Vergabevoraussetzung könnte, fiele eine Transit-Verpflichtung zu Lasten der Telekom Deutschland GmbH weg, nur von dem einzigen Unternehmen ausreichend erfüllt werden, das zum momentanen Zeitpunkt bereits Zusammenschaltungen mit allen anderen Teilnehmernetzbetreibern hat, mithin der Telekom Deutschland GmbH. Resümierend lässt sich festhalten, dass der Wegfall der Transitverpflichtung zusätzlich dazu führen, dass bestimmte Diensterufnummern in Zukunft zwingend im Netz der Telekom Deutschland GmbH zu schalten wären, sofern der ausschreibende oder anbietende Diensteanbieter eine Erreichbarkeit aus alternativen Netzen zwingend fordert. Wie sich an einem aktuellen Beispiel (vgl. Ziffer 2.5.1. Zuführung durch E-Plus in alternative Verbindungsnetze) zeigt, ist die Zuführung aus den alternativen Teilnehmernetzen regelmäßig zwingende Voraussetzung, um ein Produkt im Bereich der Auskunfts- und Mehrwertdienste an einen Nachfrager verkaufen zu können.

Auch diesbezüglich kann nicht auf den potentiellen Wettbewerb und damit auf die Tatsache verwiesen werden, wonach es ggf. möglich wäre - wenn auch nach unserer Ansicht keinesfalls zwingend ökonomisch sinnvoll -, dass sich alle alternativen Teilnehmernetzbetreiber zukünftig wechselseitig zusammenschalten werden. Die Alternative zur Transitleistung der Telekom Deutschland GmbH ist in der Realität momentan weder existent, noch ist absehbar, ob und wann dieser Fall eintreten wird.

c. Eigenrealisierung führt nicht zu wirksamem Wettbewerb

Auch unter dem Gesichtspunkt der Eigenrealisierung lässt sich nach unserer Ansicht keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb erkennen (siehe S. 92 des nationalen Konsultationsentwurfes). Wie oben bereits ausgeführt, sind insbesondere kleine bis mittlere Teilnehmernetzbetreiber wie Verbindungsnetzbetreiber - unter anderem aufgrund des Aufwandes solcher Zusammenschaltungen, der sich erst ab einem bestimmten Verkehrsvolumen rechnet - nicht in der Lage, eine Vielzahl von direkten Zusammenschaltungen vorzunehmen, was nach unserer Ansicht dazu führen wird, dass sich die Anzahl der direkten Zusammenschaltungen in der Zukunft nicht unendlich erhöhen kann. Eine eigenrealisierte Zusammenschaltung lässt sich selbst bei einer Zuführung durch einen Mobilfunknetzbetreiber, der über vergleichsweise hohe Verkehrsmengen im Ursprung verfügt, wirtschaftlich nicht darstellen, da die Nachfrage nach Auskunfts- und Mehrwertdiensten gemessen am Gesamtverkehr nur einen geringen Bruchteil ausmacht. Dies mag auch ein Grund sein, warum eine direkte Zusammenschaltung seitens der Mobilfunknetzbetreiber (wie der alternativen Carrier) regelmäßig verweigert wird.

Des Weiteren haben Sie festgestellt, dass der Trend zu einer weitergehenden Eigenrealisierung der Transitstrecken durch alternative Netzbetreiber bewirke, dass alternative Netzbetreiber, die eine entsprechende Transitinfrastruktur für eigene Dienste aufgebaut haben, freie Kapazitäten an Dritte anbieten. Dies verkennt aber, dass die Telekom Deutschland GmbH weiterhin der einzige Anbieter ist und - wegen der oben geschilderten Kosten auch bleiben wird - der mit allen anderen Netzbetreibern zusammengeschaltet ist. Dies führt dazu, dass die Telekom Deutschland GmbH eine weiterhin herausragende wettbewerbliche Stellung haben wird und zu den von ihr angebotenen Leistungen auf dem Transitmarkt auch langfristig keine Substitutionsmöglichkeit besteht. Auch ist es verfehlt zu erwarten, dass alternative Netzbetreiber in einer Situation, in der die Telekom Deutschland GmbH bei Wegfall der Regulierung die Preise für Transitleistungen erhöhen würde, verstärkt Transitstrecken ausbauen würde, um dann diese Leistungen auch Dritten anzubieten. Ein solcher Ausbau würde sich für kleinere und mittlere Netzbetreiber aufgrund der damit verbundenen Kosten

nie nur wegen einer einzelnen Interconnectionleistung, nämlich hier Transit zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten, wirtschaftlich rechnen.

Auch das Argument, dass die Möglichkeit der Eigenrealisierung die Position des Nachfragers nach Transitleistungen stärken könne, trägt nicht. Da - wie oben bereits angeführt - die mit einer solchen Eigenrealisierung verbundenen Kosten die Anzahl der wirtschaftlich von kleineren oder mittleren Netzbetreibern zu realisierenden Zusammenschaltungen nach oben begrenzt und dies auch der Telekom Deutschland GmbH bekannt ist, ist es für diese mehr als unrealistisch, durch eine entsprechende Drohung Druck auf den Preis ausüben zu können.

d. Wegfall einer Any-to-Any-Kommunikation

Aufgrund der vorstehend beschriebenen Systematik ist davon auszugehen, dass für die aus der sektorspezifischen Regulierung entlassenen Teilbereiche auch eine Any-to-Any-Kommunikation nicht mehr gewährleistet werden kann. Da sich eine direkte Zusammenschaltung zwischen alternativen Carriern alleine für den Bereich der Auskunfts- und Mehrwertdienste nicht wirtschaftlich abbilden lässt, werden die betroffenen Dienste im ersten Schritt nicht mehr aus allen alternativen Teilnehmernetzen zu erreichen sein.

Da die Erreichbarkeit aus allen Netzen heute aber zwingende Wettbewerbsvoraussetzung darstellt, können die Dienste auch aus diesem Gesichtspunkt heraus nicht mehr zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden.

7. Ergebnis

Die tatsächlichen Gegebenheiten auf den deutschen Transitmärkten sprechen zweifelsohne gegen die teilweise Entlassung aus der ex-ante-Regulierung. Der Drei-Kriterien-Test i.S.d. § 10 Abs. 2 TKG führt zu einer Regulierungsbedürftigkeit des Transitmarktes von Auskunfts- und Mehrwertdiensten.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Voraussetzungen der Regulierungsbedürftigkeit gemessen an dem Drei-Kriterien-Test des § 10 Abs. 2 TKG auch für den Transitmarkt zu Mehrwertdiensten weiterhin vorliegen und auf diesem Markt weiterhin eine erhebliche Regulierungsbedürftigkeit besteht. Die strukturellen Defizite, die sich das marktbeherrschende Unternehmen in Zusammenhang mit den Zuführungsleistungen inklusive des Transits zu Mehrwertdiensten in den vergangenen Jahren sukzessive aufgebaut hat, lassen sich auch längerfristig nicht beseitigen bzw. durch alternative Substitutionsprodukte im Transit nachbilden. Eine direkte Zusammenschaltung

lässt sich, wie ebenfalls dargestellt, wirtschaftlich aufgrund der geringen Verkehrsmengen im Bereich des Verbindungsaufbaus zu Auskunft- und Mehrwertdiensten nicht realisieren. Dieser Effekt wird nochmals verstärkt, wenn nunmehr noch einzelne Leistungen (solche ohne IN-Abfrage) selektiv aus dem Markt definiert werden. Die Zuführung alleine zu Auskunftsrufnummern mit weit über 115 alternativen Teilnehmernetzbetreibern im Wege der direkten Zusammenschaltung zu realisieren und zugleich konkurrenzfähig zur Telekom Deutschland GmbH ein Angebot am Markt platzieren zu können, ist ein wirtschaftlich nicht darstellbares Vorhaben.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Teilnehmernetzbetreiber derzeit sehr stark ansteigt, da die Erschließung der weißen Flecken vornehmlich durch kleinere Anbieter, z.B. Tochterunternehmen von Stadtwerken, realisiert wird. Die Anzahl der Teilnehmernetzbetreiber, die im Wege der Eigenrealisierung lediglich für den Bereich des Verbindungsaufbaus zu Auskunft- und Mehrwertdiensten realisiert werden müssten steigt daher im Augenblick sehr stark an. Derzeit wird davon ausgegangen, dass die Anzahl der alt. TNB auf 500 bis 1000 Unternehmen steigen wird (Auskunft Verbände BREKO, VATM). Die Anbindung im Wege einer 1:1 Beziehung ist durch ein kleines mittelständisches Unternehmen weder organisatorisch, noch technisch und ökonomisch zu realisieren.

Ferner dürften die hier genannten Bereiche IN-Abfrage, MSV-Datenbank, Inkasso- und Fakturierung im Bereich F+I Transit nur einige Beispiele sein, die aufzeigen, dass die im Transit erbrachten Leistungen der Telekom Deutschland GmbH bewusst darauf ausgelegt sind, eine Nachbildbarkeit zu vermeiden.

Im Falle einer Entlassung aus der Regulierung im Bereich der Zuführung zu Auskunft- und Mehrwertdiensterrufnummern, ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die dann verfügbaren Eingriffsmittel nicht ausreichen, um auch nur die heute bestehende Anbieterstruktur und Angebotsvielfalt zu wahren.

Daher sind Instrumentarien notwendig, die ein schnelles und effektives Eingreifen der Aufsichtsbehörden ermöglichen und Rechtssicherheit für die Wettbewerber schaffen.

Im Falle der Entlassung der Telekom Deutschland GmbH aus der Regulierung ist daher mit signifikanten Wettbewerbsbehinderungen (beispielsweise Zugangsbehinderung, Preisdiskriminierung, etc.) zu rechnen bis hin zu einer Remonopolisierung des Dienstmarktes.

E. Ziele und Grundsätze der Regulierung

In § 10 Abs. 1 TKG wird gemäß dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 10.05.2012 klargestellt, dass im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu berücksichtigen sind. Der Verweis auf § 2 TKG insgesamt unter ausdrücklicher Nennung nur der Ziele entspricht der Vorgehensweise in den Richtlinienvorgaben. Gibt es aus Ihrer Sicht Aspekte bezogen auf die relevanten Ziele und Grundsätze des § 2 TKG, denen bei der noch vorzunehmenden Marktabgrenzung eine besondere Bedeutung zukommt bzw. die eine bestimmte Marktabgrenzung nahe legen?

Aus Sicht der next id GmbH wird dem Aspekt, dass die Bedeutung der Regulierung des Verbindungsaufbaus zu Diensten aus allen Netzen für die Verbindungsnetzbetreiberseite als Nachfrager und für die Geschäftskunden eine essentielle Bedeutung zukommt.

Regelmäßig lassen sich Dienste bereits dann nicht mehr vermaken, wenn sie nicht aus ALLEN Netzen erreichbar sind (any-to-any-Kommunikation). Aufgrund des – an sich positiven Effektes – einer sehr vielschichtigen Carrierlandschaft mit einer zunehmenden Anzahl von TNB´s und Resellern im Bereich der TNBs lassen sich die Zuführungsleistungen heute noch weniger durch ein mittelständisches Unternehmen abbilden, als noch vor vier Jahren. In Bezug auf die Vielschichtigkeit und Anzahl der anzubindenden Unternehmen bildet Deutschland hier auch mit die Spitze in Europa. In anderen Mitgliedsstaaten mit vergleichsweise wenig Telekommunikationsunternehmen und entsprechend weniger Komplexität im Rahmen des Zuführungs- und Verbindungsaufbauregimes finden sich derartige Defizite teils gar nicht bzw. spielt das Erfordernis eines gesicherten Verbindungsaufbaus auch über einen zentrierenden Netzbetreiber keine Rolle.

Vor diesem Hintergrund bitten wir im Sinne der Any-to-any-Kommunikation ein besonderes Augenmerk auch auf die Nachfragerseite der Verbindungsnetzbetreiber zu legen (Colt, BT etc.), welche wie unser Unternehmen die Geschäftskunden mit einem vollwertigen Produktportfolio versorgen müssen, um wettbewerbsfähig zu sein. Hierzu zählt auch die in Markt 1 verankerte umfassende Erreichbarkeit der zur Verfügung gestellten Dienste und Rufnummern.

Mit freundlichen Grüßen

next id GmbH

i.V. Alexander Ditscheid

i.V. Jörg Ostermann

Positionspapier

Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen



Mai 2014



Anforderungen der Geschäftskundenanbieter an den Regulierungsrahmen

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

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.

1. Einleitung

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.

Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

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.

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.

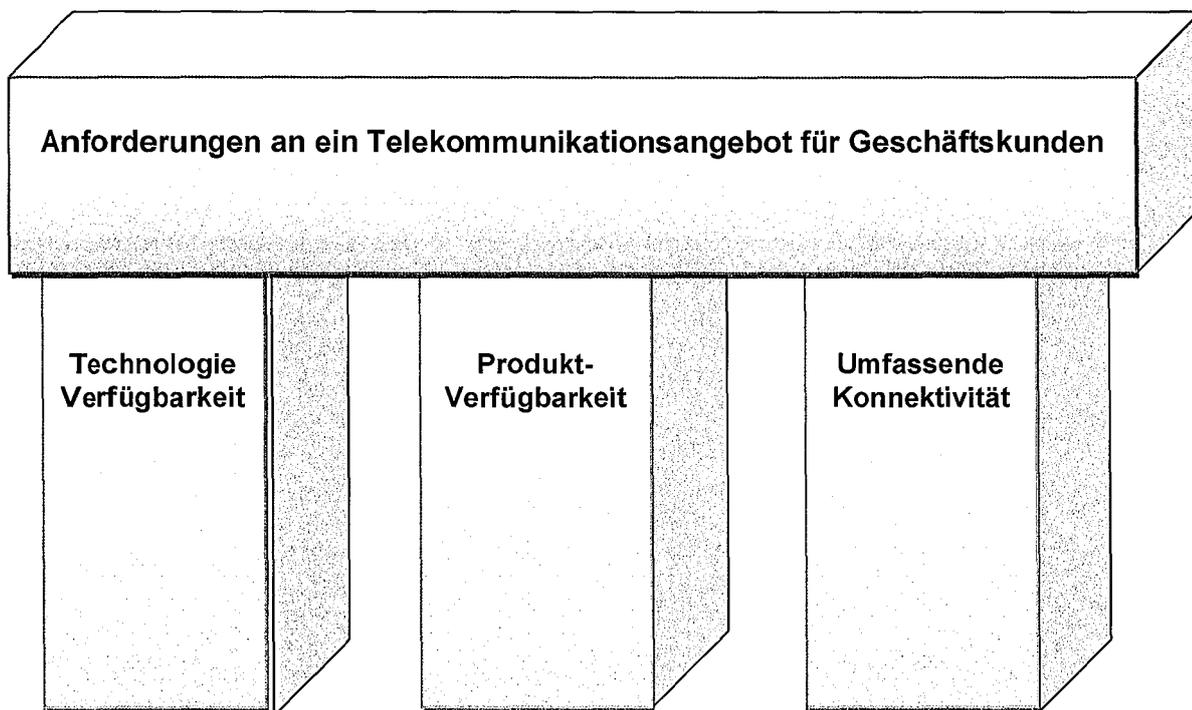
2. Die Bedeutung der Märkteempfehlung für den Endkundenmarkt als unabdingbares Element für Geschäftskundenangebote (insb. Märkte 1 und 2)

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 Servicenummern 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

3. 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.¹

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.² 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.

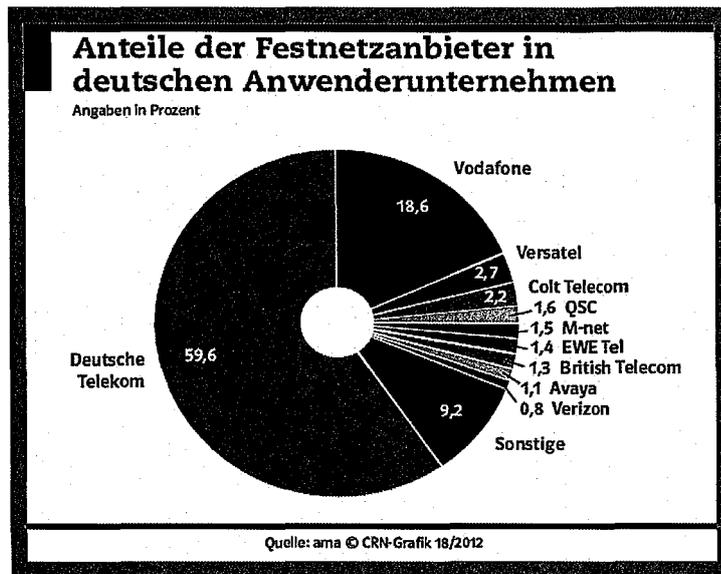
4. Marktanteile im Geschäftskundensegment

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%.³ Der Geschäftskundenmarkt ist insgesamt deutlich weniger von Wettbewerb geprägt als der Privatkundenmarkt und bedarf hinsichtlich regulatorischer Eingriffe einer besonders umsichtigen Behandlung.

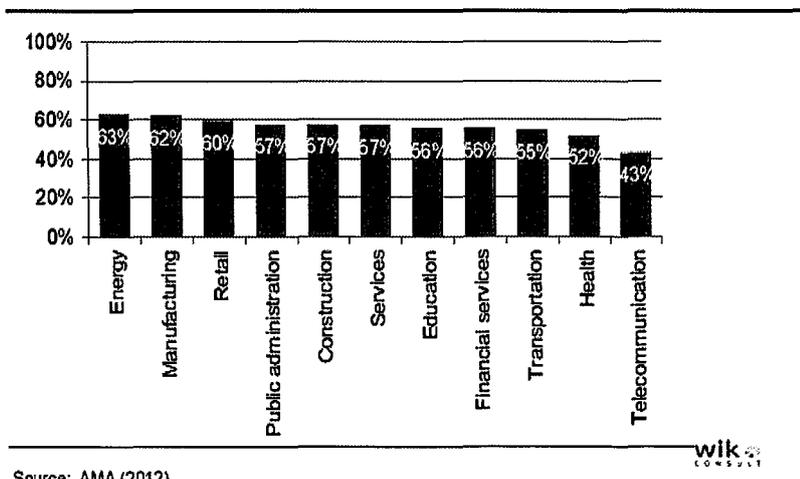
Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

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



Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

5. 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 3 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 3 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.⁴ Aber nur 53% dieser Kunden sind in der Lage, auf ein durchgängiges Angebot zuzugreifen. Über 50% berichten vielmehr von Problemen, Festnetz- und Mobilfunkdienste von

Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

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.

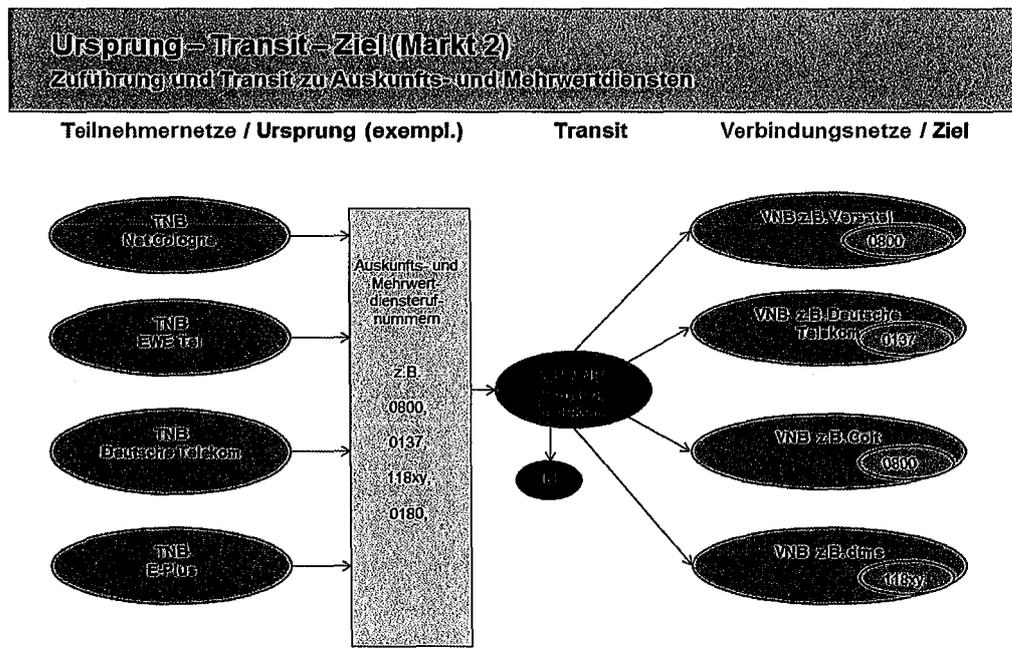
Positionspapier: Geschäftskundenmarkt

- **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 Service-rufnummern (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 Ethernetbasis, 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“⁵) 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 (noch) keinen schnellen Breitbandanschluss haben.⁶

6. 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 (bislang regulierten) Vorleistungen aus den Märkten 1 und 2 daher zwingend notwendig.⁷ 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.¹ 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

7. 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 marktlichen (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.⁸ 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 Studie⁹ 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:

At 7 Market Overview

2007 RECOMMENDATION								2003 RECOMMENDATION								
Access to P2M for res & services	Call orig. on fixed network	Call term. on fixed network	Unbund. access	Broadb. access	Term. segments LL	Voice call serv. on mobile networks		Local/nst. call for res.	Internat. call for res.	Local/nst. 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
Belgium																w
Bulgaria					2											
Croatia																
Cyprus																2
Czech Republic					2											
Denmark																
Estonia																2
Finland															v	2
France														2	w	3
Germany	3				1											2
Greece																
Hungary				2												2
Ireland																2
Italy					2								2			
Latvia																
Lithuania																3
Luxembourg																
Malta												3		2		
Netherlands																2
Poland																2
Portugal				2												1
Romania					1											1
Slovakia					2											
Slovenia																2
Spain														3		3
Sweden																3
UK	3				2	3		2	2	2	2		2			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

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 Servicrufnummern aus allen alternativen Netzen.

7. 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.¹⁰ 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 Auskunfts- 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.

¹ 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>

² 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

³ 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

⁴ Vgl. hierzu FN 4.

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

⁶ 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>.

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

⁸ Vgl. Art. 17 ff. des ESM-Verordnungsentwurfs.

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

¹⁰ Abrufbar auf der Internet-Seite der BNetzA.

WIK-Consult • Studie

Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten

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

Abbildungsverzeichnis	III
Executive Summary	V
1 Einleitung	1
2 Regulatorischer Hintergrund	3
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
3 Wesentliche Merkmale von Geschäftskundendiensten	12
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
4 Die Bedeutung der ex-ante Regulierung von Markt 2 für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten	23
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 Auskunfts- 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
5 Schlussfolgerungen für Endkundenmärkte unter besonderer Berücksichtigung von Geschäftskundendiensten	39
Abkürzungsverzeichnis	41
Literaturverzeichnis	42

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 Servicerufnummern	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 2014¹ 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.²

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.

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

² 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.³

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

³ 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).

⁴ Siehe EU-Kommission (2014b), S.20.

Markt 2 wird in der Märkteempfehlung (2007) definiert als Markt für Vorleistungen, deren Verbindungsaufbaudienste⁵ es ermöglichen, Retail-Telefondienste und Retail-Interneteinwahldienste an festen Standorten zu anzubieten.⁶

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),⁷
- der zunehmenden Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber (basierend auf Vorleistungen TAL⁸, Bitstrom⁹ oder eigenen NGA¹⁰-Anschlussnetzen, deren Ausbau durch erwartete Gesetzgebungen auf EU- und nationaler Ebene erleichtert würde, sowie Breitbandkabelanschlussnetzen),¹¹
- der Intensivierung des Wettbewerbs durch Double-, Triple- und Quadruple-Play-Dienste im Markt für Festnetzanschlüsse und darüber geführte Sprachtelefonverbindungen¹² und
- der zurückgehenden Nachfrage nach Sprachtelefondiensten an festen Standorten durch Nachfrageverlagerung zu mobilen Diensten und Nachrichtendiensten.¹³

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),¹⁴

5 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.).

6 Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

7 Siehe EU-Kommission (2014b), S.23f.

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

9 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.

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

11 Siehe EU-Kommission (2014b), S.23.

12 Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

13 Siehe EU-Kommission (2014b), S.24.

14 Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

- die Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetznetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen,¹⁵
- die Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Services.^{16 17}

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.¹⁸ Ihre Ausführungen lassen darauf schließen, dass sie eine nicht hinreichend differenzierte Betrachtung von Privat- und Geschäftskunden bei ihrer Evaluation vorgenommen hat.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹ Dementsprechend bezieht die BNetzA Markt 2 der EU-Märkteempfehlung 2007 in den Fragebo-

¹⁵ Siehe EU-Kommission (2014b), S.26f.

¹⁶ Siehe EU-Kommission (2014b), S.27.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.“

¹⁹ 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.“

²⁰ Dies entspricht den Vorschriften des TKG.

²¹ Siehe BNetzA (2015b), S.1f.

gen mit ein. Dies gilt auch für die Leistungen des Verbindungsaufbaus zu Mehrwertdiensten²².

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.²³

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.²⁴

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 Anschlussresales²⁵ behielt sich die BNetzA vor, sofern dies die

²² Siehe BNetzA (2015b), unter anderem S.5-7.

²³ Siehe BNetzA (2015b), S.16f.

²⁴ Siehe BNetzA (2013a), S. 170.

²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷

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 abgelehnt²⁸.

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:²⁹

- 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.³⁰ 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.³¹

²⁶ Siehe BNetzA (2010), S. 3.

²⁷ Siehe BNetzA (2010), S. 25-29.

²⁸ Siehe BNetzA (2014b), S. 3.

²⁹ Siehe BNetzA (2012a), S. 181-183.

³⁰ 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.

³¹ Siehe BNetzA (2012b), S. 5f.

2.2.3 Bisher 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. Teilnehmeranschlussleitungen 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.

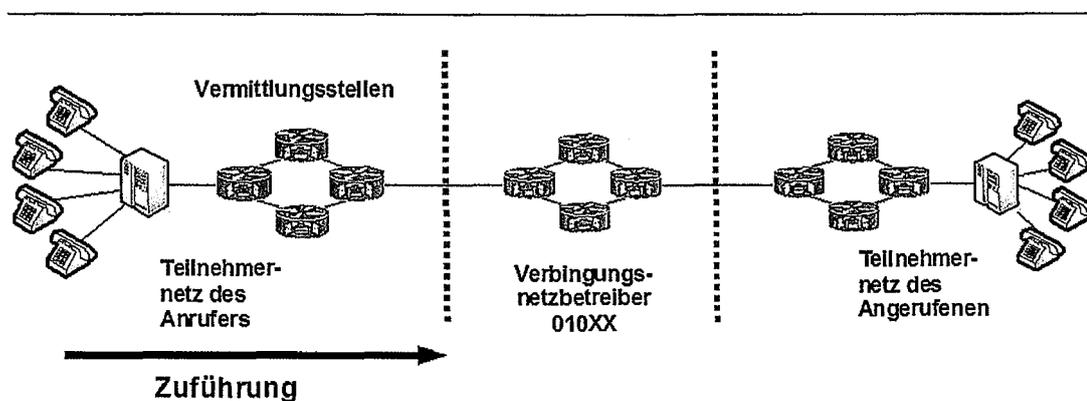
Für ein Angebot netzübergreifender Sprachtelefonverbindungen auf der Grundlage von Betreiber(vor)auswahl sind Zusammenschaltungsleistungen, hier Zuführungsleistungen sowie Terminierungsleistungen von den jeweils marktbeherrschenden Unternehmen erforderlich. Weiterhin ist die Einrichtung einer Verbindungsnetzbetreiberkennzahl 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).³² 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.³³ 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



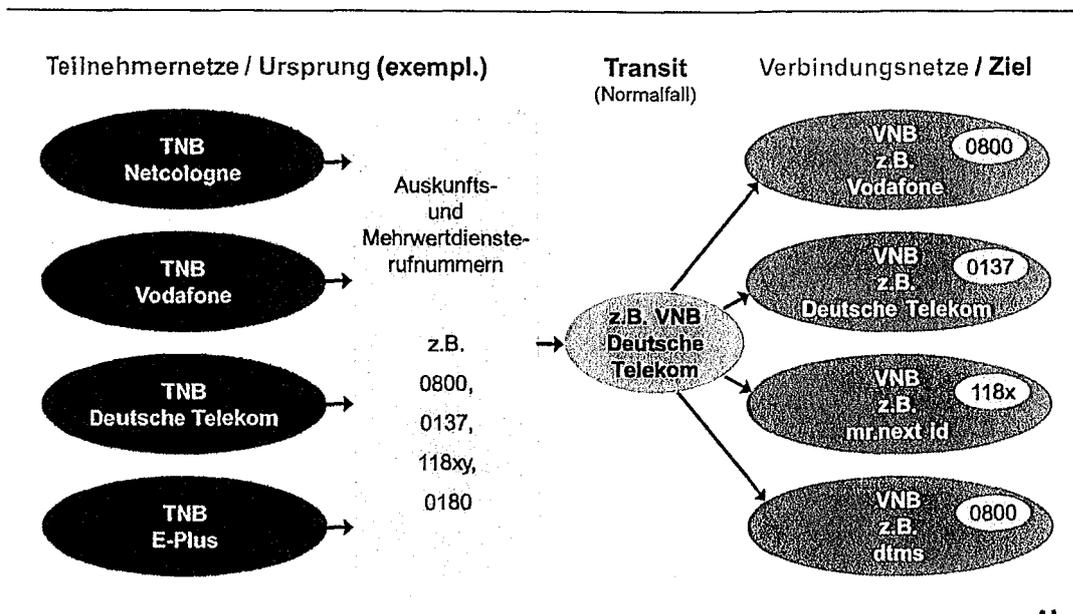
Quelle: BNetzA (2015b), S.5.

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).

³² TKG 2014, §3, Nr. 4 a.

³³ 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) AMWD³⁴ 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-

³⁴ 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

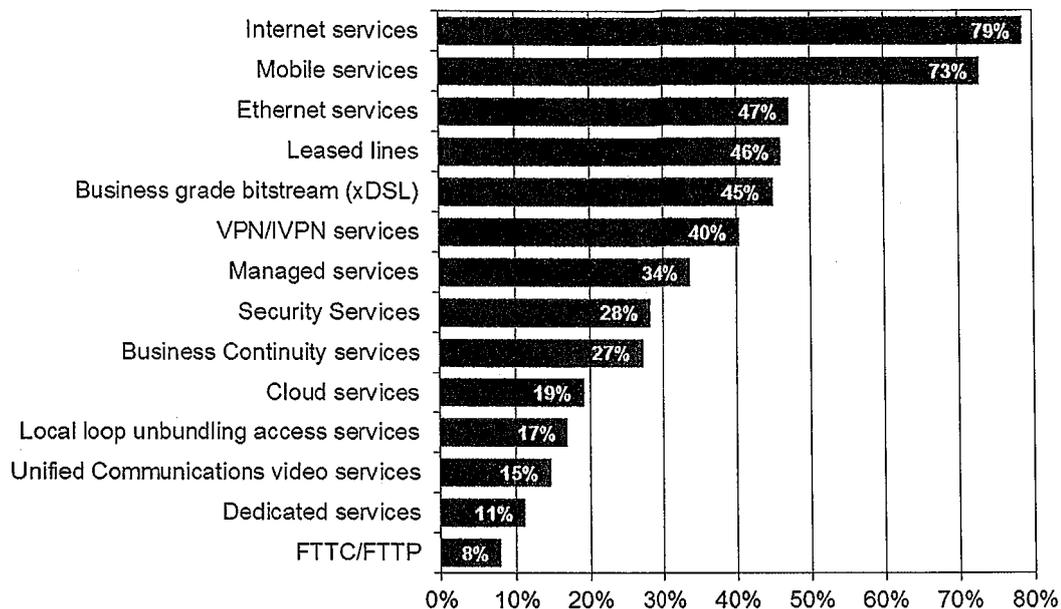
- Geschäftskunden fragen nicht nur ein breiteres TK-Produkt- und Dienstespektrum als Privatkunden nach, sondern haben auch höhere Qualitäts- und Sicherheitsansprüche.
- Für alternative Wettbewerber ist es im Wettbewerb unabdingbar, jedem Geschäftskunden die von diesem konkret nachgefragten Produkte und 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: ³⁵

³⁵ 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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸

³⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 6.

³⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7.

³⁸ 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 BEREC³⁹ 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² Geschäftskunden mit mehreren Standorten (MSC) und/oder transnationale Geschäftskunden (MNC)⁴³ nehmen eine bedeutende volkswirtschaftliche Stellung auf EU-27-Ebene⁴⁴ ein. Sie repräsentieren unter anderem 51% der Wertschöpfung aller Unternehmen in den EU 27-Ländern im Jahr 2010.⁴⁵ 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 WIK⁴⁶ 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.

³⁹ BEREC steht für Body of European Regulators for Electronic Communications.

⁴⁰ Vgl. ERG (2009) und BEREC (2011).

⁴¹ Siehe EU-Kommission (2014b), S.49ff.

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

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

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

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

⁴⁶ 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.⁴⁷

Nimmt man dazu die noch viel größere Zahl an kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs)⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ Auskunftsdienste dienen hierbei der neutralen Weitergabe von Rufnummer, Name, Anschrift sowie zusätzlichen Angaben von Telekommunikationsnutzern.⁵¹ Mehrwertdienste (auch Premiumdienste genannt), wie z.B. Hotlines zur Kundenbetreuung, können über Rufnummernbereiche oder Kurzwahlnummern erreichbar sein.⁵² An der Nutzung und Erbringung von AMWD sind verschiedene Parteien beteiligt.

⁴⁷ Vgl. BMWi (2014), S. 38.

⁴⁸ 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.

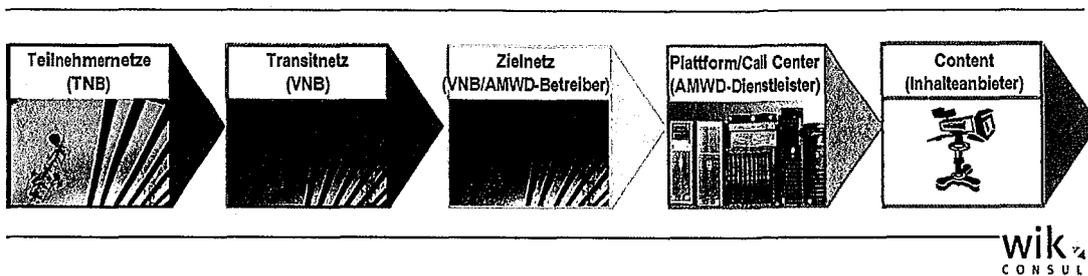
⁴⁹ Vgl. Böcker (2015), S. 1.

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

⁵¹ TKG 2014, §3, Nr. 2 a.

⁵² 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 anzubieten⁵³:

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;

⁵³ 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.⁵⁴ 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. €.⁵⁵

Die Bedeutung von AMWD wird unterstrichen durch eine repräsentative Umfrage zum Kommunikationsverhalten von Nutzern, die kürzlich für den VATM durchgeführt wurde.⁵⁶ Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Bedeutung des Kontaktweges Telefon bzw. der mit dem Telefon verbundenen Servicenummern im Verhältnis Unternehmen und Verbraucher. Der Einsatz von Servicenummern hat danach einen etablierten Platz in der Kommunikation der Menschen. Als Kernvorteil von Servicenummern 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).⁵⁷

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

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

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

⁵⁶ Vgl. Böcker, J. (2013).

⁵⁷ 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 11.000.⁵⁸ 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.

⁵⁸ 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.⁵⁹ Dies erscheint aus unserer Sicht naheliegend, weil diesem Begehren 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 Dienstbündel

Bei Dienstbündeln⁶⁰ 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.⁶¹ Hierbei legt der überwiegende Anteil der Geschäftskunden Wert darauf, sämtliche Bestandteile des Dienstbündels bei einem einzigen Unternehmen einzukaufen (einheitliche Ansprechpartner, einheitliche Rechnung, etc.).⁶² Ein typisches Dienstbündel umfasst dabei aus Sicht eines Großunternehmens auf Endkundenebene z.B. Mietleitungen, Internetanschluss aus dem Festnetz, Sprachverbindungen (aus Fest- und Mobilfunknetzen) sowie mobile Datendienste.⁶³

⁵⁹ Vgl. Angaben von Anbietern von Geschäftskundendiensten z.B. für Industrieunternehmen und Einzelhandel.

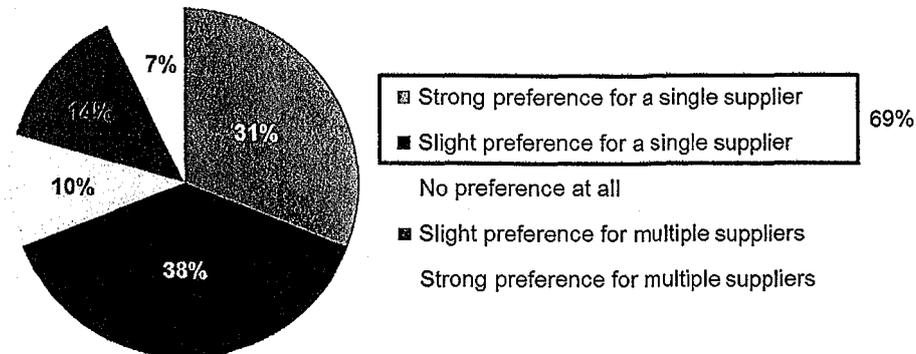
⁶⁰ Wir sprechen im Folgenden vereinfacht nur noch von Dienstbündeln.

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).

wik
CONSULT

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

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 insgesamt⁶⁵ 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.

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

⁶⁵ 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.⁶⁶

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.⁶⁷ 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."*⁶⁸

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."*⁶⁹

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-

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

⁶⁷ Siehe EU-Kommission (2014), S.13.

⁶⁸ Siehe EU-Kommission (2014), S.49.

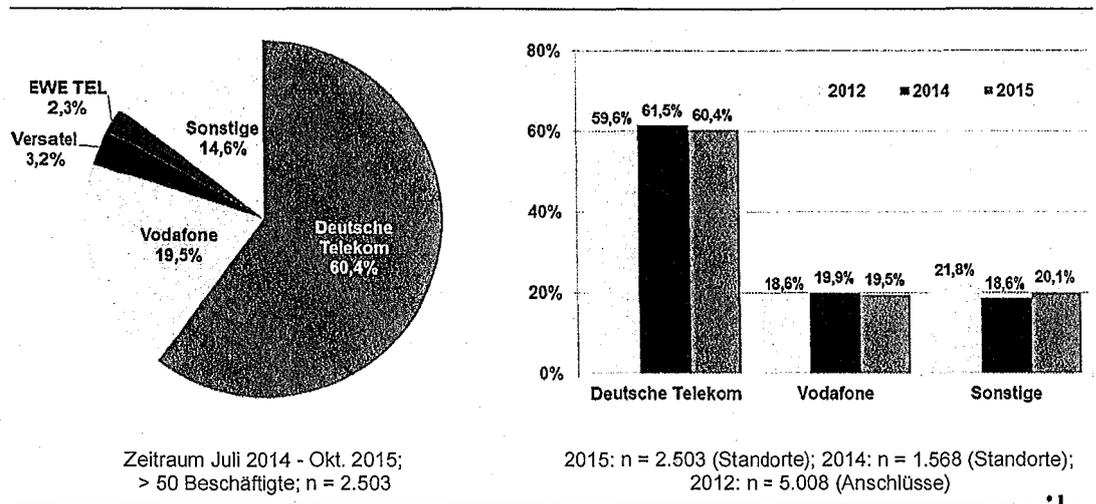
⁶⁹ Siehe EU-Kommission (2014), S.52.

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.⁷⁰

Abbildung 3-4: Marktanteile Angebote im Festnetz für Unternehmen



Quelle: ama (2015).

⁷⁰ 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.⁷¹
- 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.

⁷¹ <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 Anschlussnehmern Nachrichtendienste im Vergleich zu Sprachverbindungen deutlich im Nachteil sind.⁷² 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.⁷³ 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

⁷² 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.

⁷³ <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.⁷⁴
- 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.⁷⁵

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.⁷⁶ Die desbezüglichen Feststellungen der BNetzA in ihrer Marktanalyse 2010 sind deshalb weiterhin aktuell.⁷⁷

⁷⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S. 7

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

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

⁷⁷ 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.⁷⁸
- 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.“⁷⁹ 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.“⁸⁰

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:⁸¹

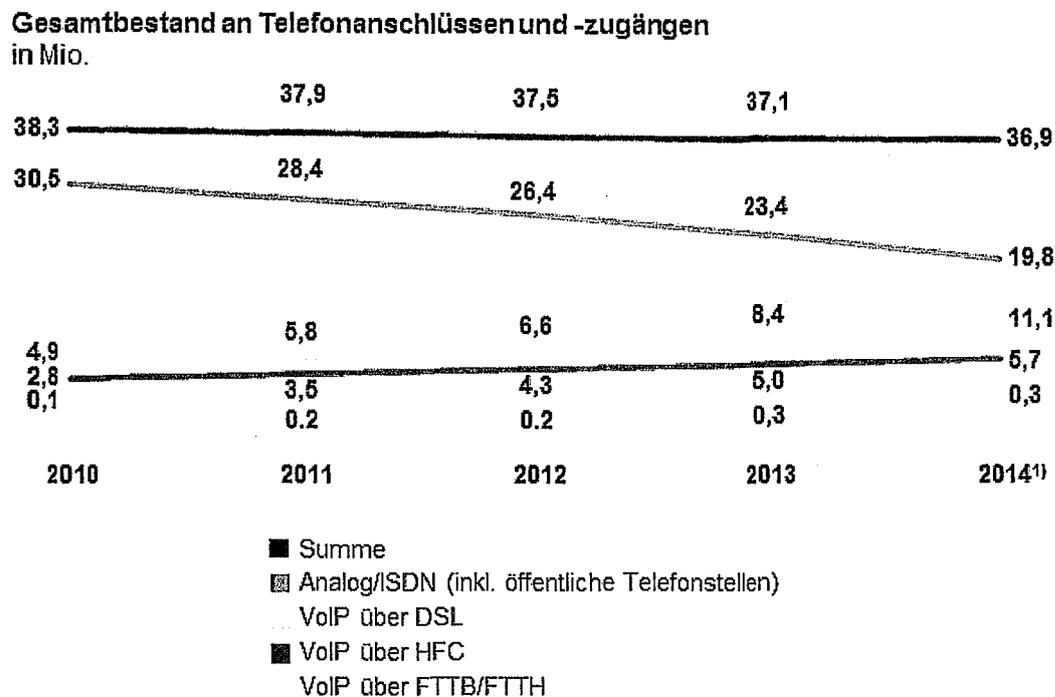
⁷⁸ Siehe https://www.etno.eu/datas/publications/economic-reports/ETNO_Annual_Economic_Report_2014_FINAL_21012015.pdf, S. 24.

⁷⁹ Vgl. BNetzA (2015a), S.73.

⁸⁰ Siehe Jay, S. et al. (2011), S. VII..

⁸¹ Vgl. BNetzA (2015a), S.76.

Abbildung 4-1: Entwicklung der Telefonanschlusszahlen alternativer Teilnehmernetzbetreiber



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 Marktzutrittschranken 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.⁸²

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.⁸³ 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-

⁸² Siehe BNetzA (2014c), S. 5.

⁸³ 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 Kabellängen⁸⁴). 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-

⁸⁴ 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 Dienstbündel bereitzustellen und somit wenig kostensenkende Skaleneffekte erzielbar sind.

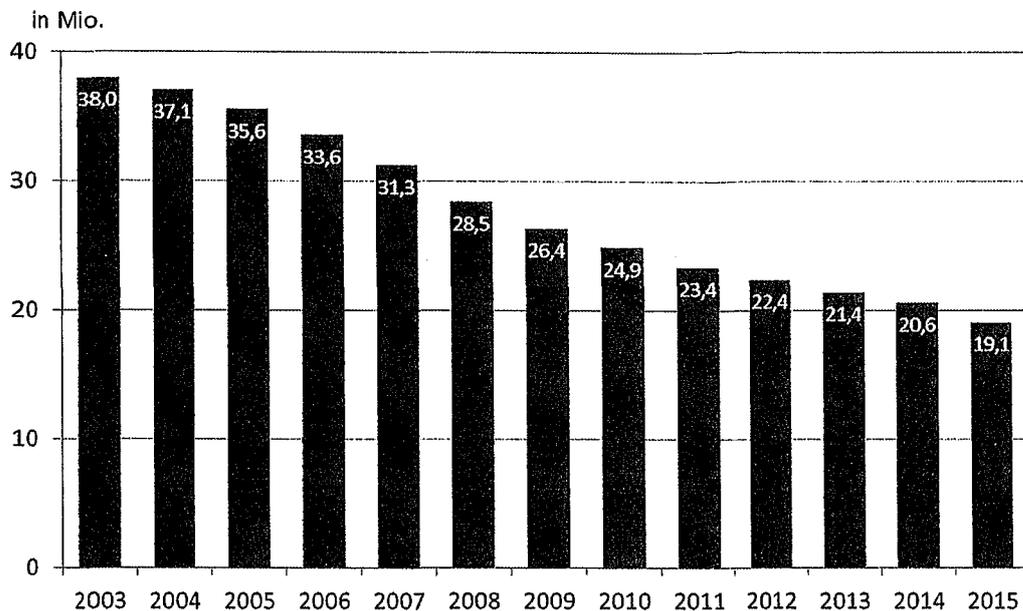
4.1.8 Zwischenfazit

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.⁸⁵

⁸⁵ <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 Auskunfts- 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 zeigt⁸⁶, 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 Servicrufnummern von einwandfreier Qualität sind. Ebenso erwarten dies die anrufenden Teilnehmer. Dies umso mehr, da sie je nach Servicrufnummer 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.⁸⁷ Diese Feststellung hat die BNetzA jedoch nicht für solche Zuführungsdienste getroffen, zu deren Zielrouting eine Abfrage des IN notwendig ist.⁸⁸ 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.⁸⁹ 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 Auskunft- und Mehrwertdiensten.
- Die Wettbewerbsprobleme auf Endkundenmärkten im Bereich der Geschäftskundenangebote können nicht mit (ex-post) wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen gelöst werden.

⁸⁷ Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...b).

⁸⁸ Siehe BNetzA (2012a), Ziffer ...7).

⁸⁹ 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 Geschäfts-kunden-angebote

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

- 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 Geschäfts-kundensegment. Auch die BNetzA weist in ihrem Tätigkeitsbericht 2014/2015 vom Dezember 2015 auf die wichtige Bedeutung der Betreiber-vorauswahl für den Wettbewerb in ausgewählten Kundensegmenten hin.⁹⁰
- Geschäfts-kunden-angebote, 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 Geschäfts-kundendiensten 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 Geschäfts-kunden-angeboten (Festnetzdienste) noch höher.⁹¹ Auch bei den abgehenden Gesprächsminuten hält die TDG im Festnetz im Jahr 2014 immer noch einen Marktanteil von mehr als 50%.⁹²

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

⁹⁰ Vgl. BNetzA (2015c), S. 46.

⁹¹ Vgl. ama (2015).

⁹² Vgl. BNetzA (2015a).

Andere Regulierungsbehörden sind zum Ergebnis gekommen⁹³, 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.⁹⁴ 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.

⁹³ Vgl. ERG (2009) und CMT (2011).

⁹⁴ 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.⁹⁵ 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.

⁹⁵ 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?tre=abq_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