

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

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

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 19. November 2013

Inhaltsverzeichnis

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

Abbildungen

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

Tabellen

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

A. Executive Summary

1. Die vorliegende Studie befasst sich schwerpunktmäßig mit den „infrastrukturbasierten Verbindungsnetzbetreibern“ (im Folgenden kurz „VNB“ genannt), d.h. den drei Marktbereichen Call-by-Call und Preselection, Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) sowie Business Communication Services (Anschluss-Resale und Preselection). Die Studie verfolgt im Kern das Ziel, die möglichen Folgen eines Wegfalls der Regulierung der Märkte 1 (Zugang von Privatkunden und anderen Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) und 2 (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) der Märkteempfehlung von 2007 für die Geschäftsfelder der VNB, für Endnutzer und für den Wettbewerb im TK-Markt zu untersuchen und zu bewerten. Die Studie ist im Zeitraum September – November 2013 von der WIK-Consult im Auftrag des Verbandes der Anbieter von Auskunfts- und Mehrwertdiensten erstellt worden.
2. Hintergrund der Studie ist der im Gang befindliche Paradigmenwechsel in der europäischen TK-Politik, der sich insbesondere auf drei Ebenen zeigt. Erstens kommt im Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation das wettbewerbspolitische und marktstrukturelle Leitbild des marktlichen (engen) Oligopols einiger weniger europaweit tätiger TK-Konzerne zum Tragen. Die Europäische Kommission kommt nämlich zu dem Befund, dass es eine viel zu hohe Anzahl an Netzbetreibern in Europa gebe und eine Marktstruktur wie in den USA und China mit 4-5 großen Betreibern wünschenswert sei. Zweitens wird der Vorrang der Vorleistungsregulierung vor jeglicher Endkundenpreisregulierung aufgegeben. Im Mobilfunk wird bereits seit einiger Zeit Endkundenpreisregulierung betrieben. Der Paradigmenwechsel der Regulierung soll nun jedoch auch auf das Festnetz übertragen werden, wenn gefordert wird, dass Auslandsgespräche nicht teurer sein sollen als Inlandsgespräche. Drittens steht für das Jahr 2014 die Überarbeitung der Märkteempfehlung von 2007 an. Eine dazu von der Europäischen Kommission beauftragte Studie¹ kommt zu dem Vorschlag, dass die Anzahl der ex-ante zu regulierenden TK-Märkte zu reduzieren und die Regulierungsbedürftigkeit insbesondere für die heutigen Märkte 1 und 2 nicht mehr gegeben sei. Diese beiden Märkte würden nicht mehr den Erfordernissen des Drei-Kriterien-Testes genügen, da sie sich in den meisten Mitgliedsstaaten auf dem Weg zum wirksamen Wettbewerb befinden würden.
3. Um dem o.g. Ziel der Studie gerecht zu werden, analysieren wir (1) die Grundlage und die Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs für den Wettbewerb auf den TK-Märkten im Allgemeinen sowie (2) die Marktcharakteristika für die drei genannten Marktbereiche und (3) die geltenden wettbewerbs- und regulierungspolitischen Gegebenheiten im Besonderen. Darauf aufbauend untersuchen wir (4) die Bedeutung und die Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbe-

¹ Vgl. Ecorys et al. (2013).

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

4. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass derzeit und in absehbarer Zukunft zumindest in Deutschland die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Tests und damit der Regulierungsbedürftigkeit für die Märkte 1 und 2 weiter gegeben sind. Funktionsfähiger und effektiver Wettbewerb auf dem TK-Markt ist ohne Dienstewettbewerb durch die VNB nicht denkbar. Politik und Regulierung müssen daher effiziente Rahmenbedingungen für beide Formen des Wettbewerbs schaffen bzw. bewahren. Der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb ist insbesondere in der Lage, die Früchte des Wettbewerbs gezielt für bestimmte Kundengruppen zu erschließen. Dazu ist ein räumlich begrenzter und auf eine enge Marktstruktur ausgerichteter reiner Infrastrukturwettbewerb ohne regulierte Zugangsmöglichkeiten nicht in der Lage.
5. Die Betreiber(vor)auswahl hat nach wie vor eine hohe Bedeutung für bestimmte Marktsegmente. Für manche Kundengruppen ist sie nach wie vor die einzige Form, Zugang zum Wettbewerb im Telefondienst zu erhalten. Das Weiterbestehen der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung war (und ist) wesentliche Voraussetzung für die Abschaffung der Regulierung der Verbindungsmärkte im Festnetz. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl würde den Interessen der Endnutzer zuwiderlaufen und absehbar nachteilige Auswirkungen auf nachhaltigen Wettbewerb in den Märkten für Telefonverbindungen haben. Insbesondere würde ein (wieder) deutlich ansteigender Marktanteil der TDG² in diesen Märkten wahrscheinlich und im Markt für Auslandsverbindungen wäre (wieder) eine beträchtliche Marktmacht der TDG absehbar. Schließlich sind nachteilige Auswirkungen auf den Preiswettbewerb in Deutschland evident.
6. Es ist uns nicht ersichtlich, dass mit der Betreiber(vor)auswahl gesamtwirtschaftliche Nachteile verbunden sein könnten, die gegen diese gesamtwirtschaftlichen Vorteile vorgebracht werden könnten. Um dem Dienstewettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren müssen die Zugangsverpflichtungen im Markt 1 und zur Verbindungszuführung in Markt 2 auch in Zukunft fester Bestandteil deutscher Regulierungspolitik bleiben. Dabei ist es letztlich unerheblich, ob die Betreiber(vor)auswahl als Verpflichtung im Markt 1 oder (wie in den meisten anderen europäischen Ländern) im Markt 2 auferlegt wird.

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

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

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

1 Einleitung

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Bedeutung des Dienstewettbewerbs für den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten. Sie analysiert dazu insbesondere die Bedeutung des Marktes 1 (Zugang von Privatkunden und anderen Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) und des Marktes 2 (Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten) der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission von 2007³ für die Geschäftsmodelle der infrastrukturbasierten „Verbindungsnetzbetreiber“ (VNB). Im Rahmen dieser Studie werden hierunter die Angebote von Auskunfts- und Mehrwertdiensten (nachfolgend „AMWD“ genannt), Call-by-Call sowie Preselection (Betreiber(vor)auswahl bzw. Carrier Selection) subsumiert. Alle drei Segmente werden zusammenfassend auch als „VNB-Geschäft“ bezeichnet.

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

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

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

³ Vgl. Europäische Kommission (2007).

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2013b).

⁵ Vgl. Europäische Kommission (2013b), S. 4f.

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

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

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

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

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

⁷ Vgl. Ecorys et al (2013).

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

2 Grundlage und Bedeutung des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs

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

2.1 Charakterisierung der relevanten Geschäftsmodelle

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

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

2.1.1 Betreiber(vor)auswahl

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

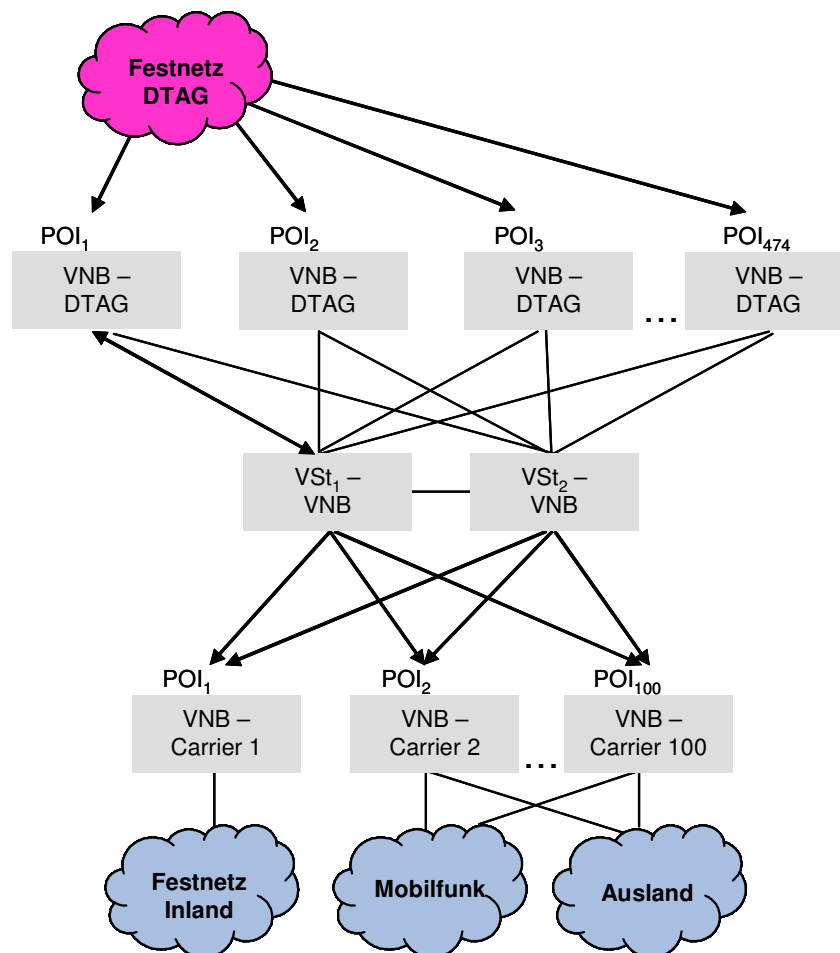
- Zusammenschaltungspunkte (POIs) mit dem Incumbent: diese dienen insbesondere der Zuführung, aber auch der Terminierung von Verkehr im Netz des Incumbent; derzeit werden in Deutschland 474 PIs angeboten;

⁸ Vgl. Säcker (2013), § 9, Rn. 107.

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

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

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



Quelle: Doose, Elixmann und Schwab (2010).

2.1.2 Anbieter von Auskunft- und Mehrwertdiensten

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

Wertschöpfungskette für die Bereitstellung von AMWD⁹

AMWD weisen charakteristische Merkmale auf, die sie von anderen elektronischen Kommunikationsdiensten unterscheiden. So ist zunächst zu differenzieren zwischen den Diensten über Servicerufnummern und Mobilfunk spezifischen Diensten. Dienste über Servicerufnummern umfassen im Wesentlichen 0800-Freephone Dienste, 0180-Service Dienste, 0900-Premium Rate Dienste, 0137-MABEZ Dienste¹⁰ und 118xy-Auskunftsdienste. Mobilfunkspezifische Dienste umfassen im Wesentlichen Mobilfunk interne Premium-Voice Dienste (22xyz-Kurzwahlnummern), Mobilfunk interne Premium-Datendienste über Kurzwahlnummern (Abonnement-Nutzung, Ad hoc-/Einmalnutzung) sowie Mobilfunk interne Payment-Dienste über Kurzwahlnummern.

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

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

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

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

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

¹⁰ „MABEZ“ steht hier für: Massenverkehr zu bestimmten Zielen.

Dies ist in der nachfolgenden Abbildung noch einmal grafisch illustriert.

Abbildung 2: Wertschöpfungsstufen bei der Bereitstellung von AMWD



Quelle: Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

Die einzelnen Stufen haben dabei die folgende Bedeutung:

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

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

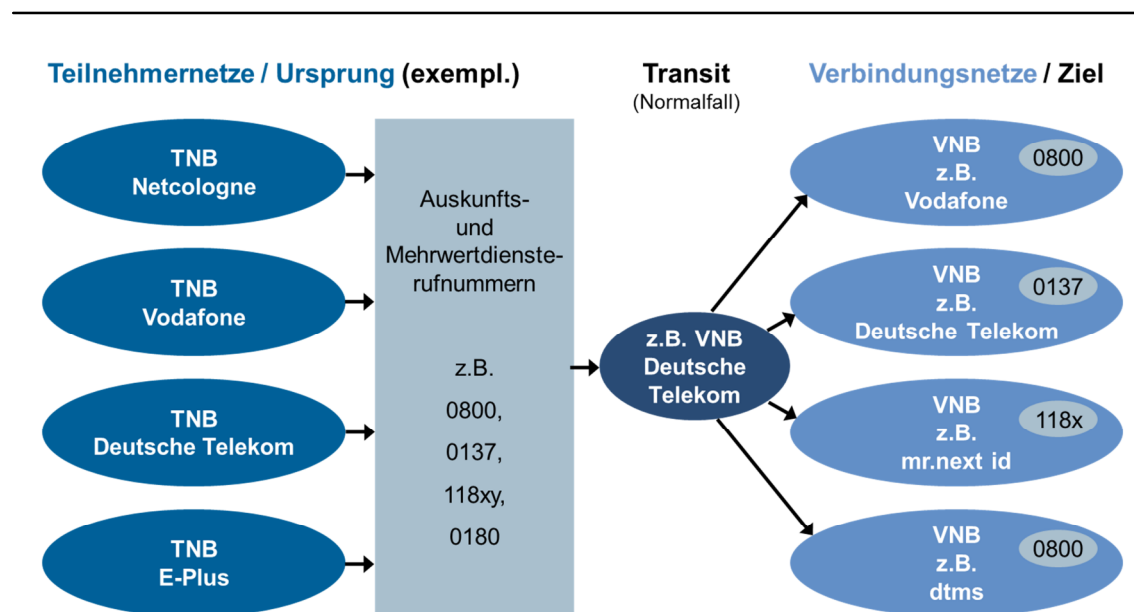
Aus der Perspektive der im Markt agierenden Unternehmen sind die einzelnen Wertschöpfungsstufen in der Praxis in unterschiedlichen Integrationsvarianten beobachtbar. Die Spannbreite reicht hier von der Komplettintegration aller Funktionen (so insbesondere bei der TDG) bis zur Teilintegration nur der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

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

Zusammenspiel von Marktteilnehmern bei der Bereitstellung von AMWD

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

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



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

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

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

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

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

„Funktionen“ von AMWD für Endkunden und Inhaltenanbieter

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

Die einzelnen genannten Funktionen haben dabei die folgende Bedeutung:

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

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

Anwendungsgebiete von AMWD

Wir haben in der o.g. Studie¹² eine Vielzahl von Lieferungs- und Leistungsbeziehungen zwischen Wirtschaftseinheiten in Deutschland identifiziert, in denen AMWD eine Rolle

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

¹² Doose, Elixmann und Schäfer, a.a.O.

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

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

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

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

2.2 Der infrastrukturbasierte Dienstewettbewerb in theoretischer Sicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Marktcharakteristika

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

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

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

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

Mit Blick auf die marktliche Bedeutung der Verbindungsnetzbetreiber, die sich auf die Betreiber(vor)auswahl abstützen, kommt die gemeinsame TK-Marktanalyse 2013 des VATM und von Dialog Consult¹³ zu folgenden Befunden:

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

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

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

¹⁴ Hier ist die Betrachtung auf die Sprachverbindungsminuten der Wettbewerber insgesamt abgestellt.

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

Darüber hinaus ergibt sich auf Basis der Erhebungen der Bundesnetzagentur (für 2011) das folgende Bild¹⁷

- Auf die Betreiber(vor)auswahl entfallen noch rd. 10 Mrd. Verkehrsminuten bzw. 11% des auf Wettbewerber insgesamt entfallenden Telefonverkehrs.¹⁸ Bezogen auf den Gesamtmarkt sind dies ca. 5%.¹⁹ Bezogen auf den adressierbaren Markt der Anschlusskunden der TDG²⁰ haben die Verbindungsnetzbetreiber jedoch einen Marktanteil von 9%.
- Deutlich differenzierter ist das Bild mit Blick auf einzelne Teilmärkte im Bereich der Telefonie. Für Gespräche vom Festnetz in die Mobilfunknetze ist das auf die Betreiber(vor)auswahl entfallende Verkehrsvolumen mit 10% Anteil am gesamten Marktvolumen überdurchschnittlich hoch. Bezogen auf den adressierbaren Markt liegt dieser Anteil sogar bei 18%.²¹
- Noch wesentlich deutlicher sind die Markterfolge der Verbindungsnetzbetreiber bei Auslandsgesprächen. Wir schätzen den Anteil bezogen auf die Gesamtzahl der Verkehrsminuten, die in das Ausland gehen, auf 34%. Bezogen auf den adressierbaren Markt liegt dieser Anteil sogar bei 50%.²²

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

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

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

¹⁸ Vgl. BNetzA (2011).

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

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

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

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

3.2 Auskunft- und Mehrwertdienste

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

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

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

Primäreffekte (2008)

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

Sekundär-/Tertiäreffekte (2008)

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

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

²⁴ Vgl. Doose, Elixmann und Schäfer (2009).

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

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

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

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

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

²⁶ Vgl. hierzu Böcker (2013).

3.3 Business Communication Services (Anschluss-Resale und Preselection)

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Vgl. Godlovitch et al. (2012).

Nach Schätzungen des WIK²⁹ beträgt der Wert der von MSC/MNC nachgefragten Kommunikationsdienste europaweit mehr als 90 Mrd. Euro; dies sind mehr als 53% aller von Unternehmen nachgefragten Kommunikationsdienste oder mehr als 27% aller insgesamt nachgefragten Kommunikationsdienste. Für Deutschland liegen zwar keine unmittelbar vergleichbaren Zahlen vor. Wir gehen jedoch davon aus, dass angesichts der deutschen Industrie- und regionalen Wirtschaftsstruktur sowie unserer Position in der europäischen und Weltwirtschaft die relative Bedeutung von Geschäftskundenangeboten noch größer ist als in der EU insgesamt.

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

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

²⁹ Siehe Godlovitch et al. (2012), Seite 2.

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

4 Regulatorische Voraussetzungen für effektiven Wettbewerb

4.1 Betreiber(vor)auswahl (Call-by-Call und Preselection)³¹

Infrastrukturbasierter Dienstewettbewerb im Telefondienst ist nur auf Basis regulatorischer Maßnahmen herstellbar. Wie das Marktverhalten nicht zur Betreiber(vor)auswahl verpflichteter TNBs zeigt, steht es nicht zu erwarten, dass diese Ausgangsvoraussetzung von einer nicht dazu verpflichteten TDG freiwillig angeboten würde. Die Verlockungen, das Verbindungsgeschäft bei eigenen Teilnehmeranschlüssen nicht mit anderen Wettbewerbern teilen zu müssen, wären zu groß. Im Bemühen, dem infrastrukturbasierten Dienstewettbewerb den Weg zu bahnen und ihn zu bewahren, waren (und sind) die entsprechenden Regulierungsaufgaben denn auch (bislang) immer fester Bestandteil deutscher Regulierungspolitik. Dies manifestiert sich in der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl in Markt 1³² und zur Verbindungszuführung in Markt 2³³.

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

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

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

³¹ Vgl. hierzu ausführlicher Elixmann et al. (2013).

³² Vgl. BNetzA (2010).

³³ Vgl. BNetzA (2013).

Markt 1³⁴ in vielen Ländern scheint dieser Markt einer der Streichkandidaten zu sein. Die europäischen Incumbents engagieren sich jedenfalls in diesem Sinne.³⁵ In manchen europäischen Ländern ist dieser Markt bereits dereguliert. Generell wollen sich die europäischen Regulierungsbehörden ganz aus der Regulierung von Endkundenmärkten zurückziehen. Regulierungssystematisch handelt es sich bei der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht um die Regulierung eines Endkundengeschäfts, sondern letztlich um eine Zugangsregulierung, die Wettbewerb auf den Endkundenmärkten für Verbindungen intensivieren will und notwendige Voraussetzung für den Dienstewettbewerb ist. Insofern sehen wir keinerlei regulatorische Zwangsläufigkeit, die Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl als entbehrlich anzusehen, selbst wenn eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 in Zukunft regulatorisch nicht mehr festgestellt werden sollte. Wohlgermerkt, wir reden hier nicht einer Abschaffung der Regulierung des Marktes 1 das Wort. Dies bedarf einer vertiefenden Marktanalyse, die nicht Gegenstand dieser Studie ist. Wir weisen nur darauf hin, dass der Weiterbestand der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl nicht mit der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes 1 verknüpft sein muss. Regulierungssystematisch könnte dies genauso gut eine Verpflichtung im Rahmen des Marktes 2 sein. Dieses Konzept haben bislang auch die meisten Regulierungsbehörden in Europa verfolgt.

Die Begründungen der Bundesnetzagentur in ihrer Marktanalyse zu Markt 1³⁶, warum dem festgestellten Marktversagen nicht mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinreichend begegnet werden kann, führen in ihrer Deduktion unmittelbar zur Erforderlichkeit der Betreiber(vor)auswahl-Verpflichtung. In ihrer modifizierten Greenfield-Betrachtung sieht die Bundesnetzagentur die Gefahr, dass die TDG ohne Betreiber(vor)auswahl ihre Marktmacht im Anschlussmarkt auch auf andere Märkte, d.h. insbesondere den Verbindungsmarkt übertragen kann. Die Bundesnetzagentur stellt zu Recht fest, dass die TDG diese Option ihren Anschlusskunden nicht freiwillig bereitstellen würde. Dies wird auch unterlegt durch das Marktverhalten der Teilnehmernetzbetreiber, die nicht zur Betreiber(vor)auswahl verpflichtet sind. Die TDG könnte durch Verzicht auf diese Option ihre Marktposition im Verbindungsmarkt stärken. Das heute auf die Betreiber(vor)auswahl entfallende Marktvolumen würde ihr unmittelbar zufallen. Diese Marktveränderung ginge zu Lasten des Wettbewerbs und der Endverbraucher. Um die Übertragung von Marktmacht auf die Verbindungsmärkte zu verhindern, bedarf es der Auferlegung von Betreiber(vor)auswahl als Regulierungsmaßnahme. Das Weiterbestehen von beträchtlicher Marktmacht der TDG in Markt 1 macht die Auferlegung von Betreiber(vor)auswahl gleichsam unabdingbar.

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

³⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 5.1.

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

³⁶ Vgl. Bundesnetzagentur (2012a).

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

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

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

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

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

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

4.2 Auskunfts- und Mehrwertdienste

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

Im Rahmen ihrer Marktanalyse zu den Märkten 2 und 3 von 2012⁴⁰ grenzt die BNetzA neben dem Markt für Verbindungsaufbau zu Diensten der Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz einen davon unabhängigen „nationalen Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten“ ab. Auch dieser Markt ist nach den Feststellungen der BNetzA durch strukturelle Wettbewerbsprobleme gekennzeichnet, denen nur durch eine ex ante Regulierung begegnet werden kann. Zum relevanten Markt zählen sowohl Zuführungsleistungen, die von Schmalbandanschlüssen als auch solche, die von Breitbandanschlüssen (DSL, Breibandkabel-Netz, IP-basiertes Glasfasernetz, stationäre Mobilfunklösungen) aufgebaut werden. Anders als noch in früheren Marktanalysen gelten Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse⁴¹ nicht mehr als regulierungsbedürftig.

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

³⁸ Vgl. Ecorys et al (2013).

³⁹ Vgl. Abschnitt 2.1.2.

⁴⁰ Vgl. hierzu BNetzA (2012b).

⁴¹ Dies sind Anschlüsse von Telefonanlagen für Geschäftskunden mit 30 ISDN B-Kanälen.

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

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

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

Um also sicherzustellen, dass alle Teilnehmer von allen TNBs sämtliche AMWD erreichen können⁴⁵, ist die TDG sowohl betreffend der direkten Zuführung des Telekommunikationsverkehrs in die Netze von alternativen VNB/MWD-Anbietern, als auch betreffend der Zuführung im Transit aus alternativen Teilnehmernetzen über Markt 2 in dem nationalen Markt als marktbeherrschend im Sinne einer ex-ante-Regulierung eingestuft worden.

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

⁴² Vgl. BNetzA (2012b), S. 145.

⁴³ Vgl. BNetzA (2013), S. 18.

⁴⁴ Vgl. BNetzA (2013), S. 33.

⁴⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1.2.

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

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

Wir haben auf die Erforderlichkeit der regulierten Zuführungsleistung für einen wettbewerblichen AMWD-Markt bereits hinreichend verwiesen. Mit dem Wegfall der Zuführungsverpflichtung, wie sie die Studie von Ecorys (2013) der Europäischen Kommission empfiehlt, wären entsprechende Konsequenzen verbunden. Die Analyse von Ecorys ist hier⁴⁸ in besonderem Maße widersprüchlich und inkonsistent. Zugang zu AMWD wird in Abweichung von der regulatorischen Praxis etwa der BNetzA nicht als Teil von Markt 2 analysiert, sondern als neuer Markt, der eventuell für Regulierung in Frage käme. Zwar kommt Ecorys zu dem Schluss, dass dieser Markt wohl alle Kriterien des Drei-Kriterien-Tests erfüllt und damit nach der zumindest bisherigen Logik der Märkteempfehlung regulierungsbedürftig ist. Trotz dieser Feststellung kommt Ecorys zum Ergebnis, dass der Markt für Zuführung zu AMWD nicht regulierungsbedürftig sei, da Regulierung nicht zu einer positiven Kosten-Nutzen-Bilanz führt. Ecorys bleibt jedoch jeden quantitativen Beleg für diese These schuldig. Damit würde ein neues Kriterium der Entscheidung über die Regulierungsbedürftigkeit von Märkten eingeführt, das bislang jedenfalls nicht Bestandteil der europäischen Rechtsrahmens ist.

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

⁴⁷ Vgl. BNetzA (2013), S. 26.

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

4.3 Business Communication Services (Anschluss Resale und Preselection)

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

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

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

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

⁴⁹ Vgl. hierzu Godlovitch et al. (2012).

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

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

5 Bedeutung und Perspektiven des infrastrukturbasierten Dienstewettbewerbs in der Zukunft

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

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

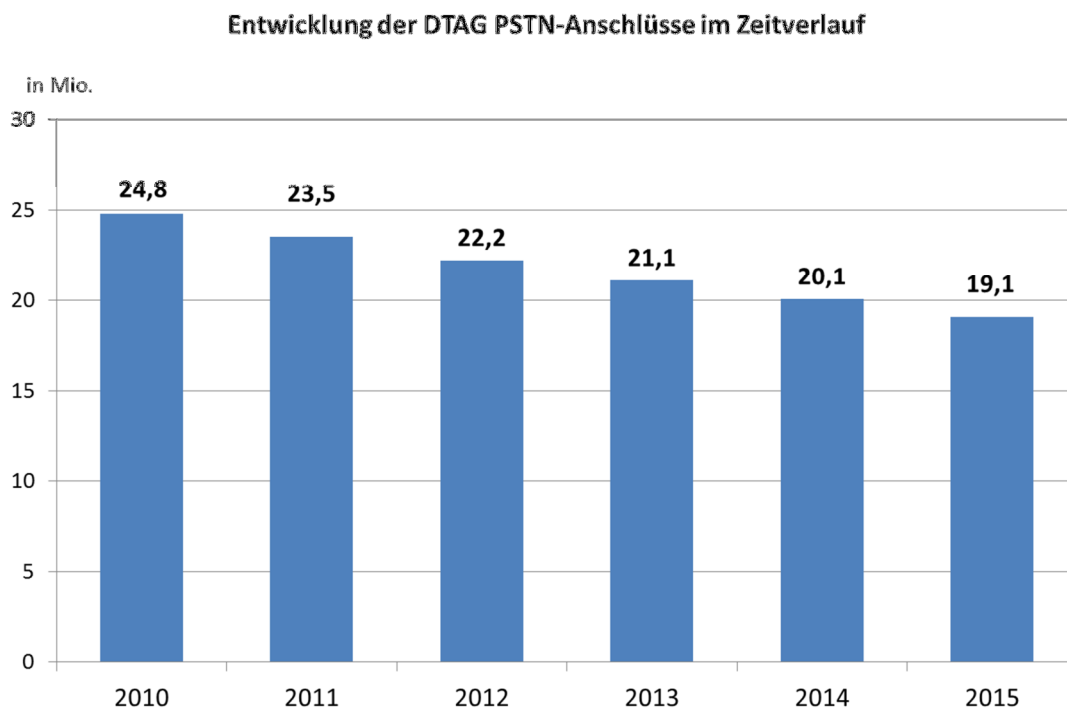
Jenseits ihrer Bedeutung für den Wettbewerb in der Fläche unterstützt der Dienstewettbewerb die „Teilhabe“ weiterer spezifischer Nutzergruppen am Wettbewerb. Ergebnisse früherer Markterhebungen zeigen, dass die Betreiber(vor)auswahl überdurchschnittlich von älteren Personen und von Personen mit Migrationshintergrund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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

	Effective competition - no ex ante regulation		1	1st round-competition/regulation
	No effective competition - ex ante regulation		2	2nd round-competition/regulation
	Partial competition - partial ex ante regulation		3	3rd round-competition/regulation
			4	4th round-competition/regulation

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

Quelle: Europäische Kommission; abrufbar unter: https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market_overview_25_february_2013.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵² Vgl. Abschnitt B17 der Delibera 128/11/CIR.

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

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

⁵⁵ Vgl. Telekom-Control-Kommission (2013), S. 6.

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

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

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

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

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

rung in Abrede stellen. Gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt wird diese Position jedoch nicht. So fordert etwa die im Auftrag von ETNO für die europäischen Incumbents erstellte Studie von Plum⁵⁶ undifferenziert die europaweite Streichung des Marktes 2 (Verbindungszuführung) von der Liste der relevanten Märkte. Die gegebene Begründung stellt ausschließlich auf die Wettbewerbsbedingungen im Markt für Telefonverbindungen ab. Es wird argumentiert, dass in europaweiter Betrachtung inzwischen mehr Telefonverbindungen in Mobilfunknetzen als in Festnetzen entstehen. Außerdem habe sich „voice over broadband“ zu einem wesentlichen Marktsegment entwickelt. Unabhängig davon, dass die Marktverhältnisse in Deutschland, was den Sprachverbindungsmarkt angeht, sich anders darstellen als bei einer Einheitsbetrachtung über einen hier nicht existenten europaweiten Markt, lässt diese Betrachtung die Verhältnisse auf dem Markt für Zuführung zu AMWD völlig außer Betracht. Insofern geht diese undifferenzierte Betrachtung zumindest an den (auch regulatorisch festgestellten) Marktverhältnissen in Deutschland völlig vorbei.

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

Aus unserer Sicht erscheint es plausibel, dass sich z.B. VNB/MWD-Anbieter in ihrer marktlichen Aufstellung durchaus darauf beschränken können⁵⁷, sich mit den größten „Verkehrsquellen“ – das sind in der Regel die TDG und die vier Mobilfunknetzbetreiber - zusammenzuschalten. Weitere Zusammenschaltungen mit kleineren Netzbetreibern erhöhen tendenziell nämlich die Komplexität (Transaktionskosten) und bringen tendenziell wenig Kundenzuwachs.

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

⁵⁶ Vgl. Plum (2013), S. 40.

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

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

Dem Markt der Business Communication Services kommt insgesamt eine wachsende Bedeutung zu⁵⁸. Dies gilt auch und gerade für Sprachdienste. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Integration von fester und mobiler Sprache in ein unternehmensweites, länderübergreifendes Unternehmensnetzwerk, zukünftig integriert in eine sog. Centrex⁵⁹ Lösung, die die Festnetz-Telefonie mit der Mobiltelefonie mithilfe eines länderübergreifenden MVNO Ansatzes in ein einheitliches Sprachangebot integriert („unified communication“).

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

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

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

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

⁵⁸ Vgl. hierzu Godlovitch et al. (2012).

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

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

- Böcker, J. (2013): Ergebnisse der Befragung zur Studie „Mensch-zu-Mensch-Kommunikation“, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Sankt Augustin 2013
- Bundesnetzagentur (2010): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen der Auferlegung von Verpflichtungen auf dem Markt Nr. 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ der Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2007/879/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 344 vom 28. Dezember 2007, S. 65 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung), Beschlusskammer 2, BK 2c 09/002-R, 25.1.2010, Az.: BK 2c 09/002-R vom 25.1.2010.
- Bundesnetzagentur (2011): Tätigkeitsbericht 2010/2011.
- Bundesnetzagentur (2012a): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, Markt Nr. 1 der Empfehlung vom 17. Dezember 2007.
- Bundesnetzagentur (2012b): Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen, Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG, 28.2.2012.
- Bundesnetzagentur (2013): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen der Beibehaltung der Auferlegung und des Widerrufs von Verpflichtungen auf den Märkten „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz“ und „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ (Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG), Beschlusskammer 3, BK 3d-12/009, 30.08.2013.
- Dialog Consult / VATM (2013): 15. TK-Marktanalyse Deutschland 2013.
- Doose, A.M., Elixmann, D. und R.G. Schäfer (2009): Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland; Studie im Auftrag des VATM; Dezember.
- Doose, A.M., Elixmann, D. und R.Schwab (2010): Das VNB-Geschäftsmodell in einer sich wandelnden Marktumgebung: Herausforderungen und Chancen, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 340, Bad Honnef, April 2010.
- Ecorys, IDATE und ICRI (2013): Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, Studie für die Europäische Kommission; Rotterdam, 18 September.
- Elixmann, D. und R. G. Schäfer (2004): Der Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste in Deutschland – Wirtschaftliche Bedeutung und Kundennutzen, Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM); Bad Honnef, März.

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