

Call-by-Call und Preselection in Deutschland

Autoren:

Dr. Sonia Strube Martins
Dr. Iris Henseler-Unger
Dr. Christian Wernick

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, Juli 2017

Impressum

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

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführer und Direktor	Dr. Iris Henseler-Unger
Direktor Abteilungsleiter Post und Logistik	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Prokurist Leiter Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Winfried Ulmen
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7043
Steuer Nr.	222/5751/0926
Umsatzsteueridentifikations Nr.	DE 123 383 795

Executive Summary

In ihrer Stellungnahme vom 14.12.2016 zur von der Bundesnetzagentur (BNetzA) vorgelegten Marktanalyse zu Markt 2 (Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland) fordert die EU-Kommission die BNetzA auf, den Markt genau zu beobachten und bei Notwendigkeit eine neue Marktüberprüfung schon vor Ablauf des Überprüfungszeitraums von 3 Jahren durchzuführen. Sie bekräftigt ihre bei der Festlegung der Märkteempfehlung von 2014 zugrunde gelegte Prognose über die Entwicklung des Marktes. Vor diesem Hintergrund aktualisiert die WIK-Consult ihre Studie von 2015¹ und reflektiert die damals gegenüber den Argumenten der EU-Kommission vorgebrachten Gegenargumente zur Aufrechterhaltung der Betreiber(vor)auswahl. Diese Argumente haben zudem auch Gültigkeit für die anstehende Marktanalyse von Markt 1 der Märkteempfehlung von 2007 durch die BNetzA.

1. Das Marktpotenzial für Betreiber(vor)auswahl-Dienste entspricht allen Festnetz-Anschlusskunden der Telekom Deutschland GmbH (TDG), aktuell 19,8 Mio. Kunden und damit rund der Hälfte der bundesdeutschen Haushalte. Trotz eines Rückgangs der absoluten Gesprächsminuten, die über Betreiber(vor)auswahl abgewickelt werden, ist dieses Marktsegment weiterhin von großer Bedeutung.
2. Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt in Deutschland eine wichtige Maßnahme, um die nach wie vor vorhandenen Marktzutrittsschranken zu senken und den Wettbewerb für alle Kunden und Regionen zu stärken.
 - Ein beachtlicher Anteil der Haushalte in Deutschland profitiert trotz der Angebote der Kabelnetzbetreiber (noch) nicht von den Möglichkeiten des Wettbewerbs. In Deutschland sind 36% der Privathaushalte nicht an ein telefondienstfähiges Kabelnetz anschließbar (in Ostdeutschland liegt der Anteil bei über 50%).
 - Gleiches gilt für die Angebote alternativer Anbieter. Die Glasfaserabdeckung nimmt zwar stetig zu, aber auf einem niedrigen Niveau und damit absehbar viel zu langsam, um den Wettbewerb in den kommenden 3 Jahren nachhaltig zu befeuern.

¹ Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): *Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven*. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo, elektronisch veröffentlicht unter: <http://www.wik.org/index.php?id=715>. Auch die Studie für den VATM vom Januar 2016 geht auf die *Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten in Deutschland ein*. Vgl. Henseler-Unger, I.; Beyer, U.; Elixmann, D. und Strube Martins, S. (2016): *Geschäfts-kundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen*, elektronisch verfügbar unter: <http://www.wik.org/index.php?id=733>.

- Mit der Einführung von VDSL-Vectoring am KVz und HVt sowie dem Rückzug eines großen Wettbewerbers aus dem auf der Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) basierenden Geschäftsmodell nimmt die Nachfrage nach der TAL als Basis für alternative Angebote deutlich ab.
- Auch die Fixed-Mobile-Substitution ist vor allem bei Geschäftskunden wegen der Qualitätserfordernisse, die der Mobilfunk in Deutschland nicht erfüllt, und der Preisgestaltung der Mobilfunkunternehmen keine Alternative.
- Die Nutzung von OTT-Diensten setzt zumeist einen Breitbandanschluss voraus, der gerade in halbstädtischen und ländlichen Gebieten fehlt. Hinzu kommen auch andere Defizite, bis hin zu Qualitätsproblemen.

Die heutigen Fakten, wie die Prognose über die Marktsituation für die nächsten 3 Jahre, begründen keinen Anlass für die Bedenken der EU-Kommission.

3. Die Gesamtschau der Argumente verdeutlicht vielmehr, dass für den absehbaren Zeitraum von 3 Jahren, für den die Marktanalyse der BNetzA ausgelegt ist, die grundsätzliche Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb und die Nutzer anzunehmen ist. Eine Überprüfung der jetzigen Ergebnisse der BNetzA schon vor Ablauf dieses Zeitraums, wie von der EU-Kommission gefordert, scheint von daher nicht angemessen, bedenkt man den damit verbundenen bürokratischen Aufwand für den Regulierer und die betroffenen Unternehmen sowie die damit verbundene Beeinträchtigung der Rechts- und Planungssicherheit für die anbietenden TK-Unternehmen sowie ihre Geschäftskunden.
4. Gleiches gilt für Entscheidungen der BNetzA. Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl kann aufgrund von Marktmacht auf Markt 1 (der Empfehlung von 2007) oder auf Markt 2 (der Empfehlung von 2007) auferlegt werden. Allerdings ist der Verweis der Bundesnetzagentur im Notifizierungsentwurf der Marktanalyse vom November 2016² und im Beschluss zur Regulierungsverfügung vom Dezember 2016³ kritisch zu sehen, dass die Regulierungsverpflichtung zur Ermöglichung der

² Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG), S. 203, elektronisch verfügbar unter:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK1-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK1-14-0004/BK1-14-0004_Konsultationsentwurf_Download.pdf?blob=publicationFile&v=2.

³ Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Beschluss In dem Verwaltungsverfahren wegen Maßnahmen auf dem Markt Nr.1 „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ der Empfehlung der Kommission vom 09.10.2014 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 2014/710/EU), veröffentlicht im ABl. EU 2014, Nr. L 295, S. 79, sowie auf dem Markt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ der vorhergehenden Märkte-Empfehlung der Kommission vom 28.12.2007 (Empfehlung 2007/879/EG), elektronisch verfügbar unter: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormP>

Betreiber(vor)auswahl (auf der Grundlage der Marktanalyse des Vorleistungsmarktes für Verbindungsaufbau) im Rahmen der anstehenden Aktualisierungsrunde auf dem Anschlussmarkt (Markt 1 der Empfehlung von 2007) widerrufen werden kann.

Weitere Argumente, die gegen die vorzeitige Aufgabe der Betreiber(vor)auswahl sprechen, sind:

5. Die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl-Diensten ist vor allem für Haushalte und Unternehmen wichtig, die nicht oder nur eingeschränkt auf Zugangsprodukte alternativer Anbieter, wie z. B. Telefonanschlüsse auf der Grundlage der entbündelten TAL und/oder Breitbandanschlüsse auf der Grundlage von Bitstromzugang, zurückgreifen können oder möchten. Dies gilt auch heute noch, obwohl die Alternativen, wie z. B. Mobilfunkanschlüsse, an Bedeutung gewinnen. Noch haben diese in bestimmten Konstellationen nicht die Marktrelevanz erreicht, die die Betreiber(vor)auswahl obsolet machen würde.
6. Die Betreiber(vor)auswahl ist damit für Geschäfts- und Privatkunden eine wichtige Voraussetzung, um an den Vorzügen des Wettbewerbs auf Kommunikationsmärkten zu partizipieren, insbesondere in Regionen, die nur unzureichend mit Telekommunikationsinfrastruktur erschlossen sind.
7. Der Preisvergleich verdeutlicht, dass die Nutzung der Betreiber(vor)auswahl bei Sprachverbindungen sowohl damals bei der Einführung als auch heute mit beträchtlichen ökonomischen Vorteilen verbunden ist. Dies gilt heute insbesondere für Gespräche ins Ausland und in Mobilfunknetze, die üblicherweise nicht in den Flatrates enthalten sind.
8. Neben dem direkten preissenkenden Effekt ist der indirekte Effekt auf die Entgelte im Markt zu berücksichtigen. Feststellbar ist, dass die Betreiber(vor)auswahl einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der TDG ausübt. Der Preisvergleich zwischen der TDG und alternativen Teilnehmernetzbetreibern zeigt ein deutlich höheres Preisniveau für alternative Teilnehmernetzbetreiber, die keine Betreiber(vor)auswahl anbieten (müssen).

9. Die Möglichkeit, die Betreiber(vor)auswahl zu nutzen, hat zudem eine gesellschaftliche Komponente. Auf sie wird stark von Haushalten mit Migrationshintergrund zurückgegriffen, die Gespräche in ihre Herkunftsländer nachfragen, sowie von älteren Menschen, die wenig Zugang zu und Erfahrung mit der Nutzung internetbasierter Angebote haben. Damit erfüllen entsprechende Geschäftsmodelle auch eine wichtige gesellschaftliche und soziale Funktion.
10. Eine Fortsetzung der Regulierung bedeutet für die TDG auch keine unverhältnismäßig hohe Belastung. Die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen sind seit Jahren installiert und für den Bezug von Verbindungsaufbauleistungen werden kostenorientierte Preise zuzüglich einer marktkonformen Gewinnmarge abgerechnet.

Inhalt

Executive Summary	I
Abbildungsverzeichnis	VI
1 Ausgangssituation	1
1.1 Die Marktanalysen der BNetzA und die Stellungnahme der Europäischen Kommission	1
1.2 Die Entwicklung der Betreiber(vor)auswahl in Deutschland	5
2 Die Betreiber(vor)auswahl vor dem Hintergrund der Stellungnahme der EU-Kommission	9
2.1 Bedeutung eines regulierten Verbindungsaufbaus für den Abbau von Marktzutrittsschranken	9
2.1.1 Wettbewerbsdruck durch Kabelanbieter und alternative Netzbetreiber	10
2.1.2 Fixed-Mobile-Substitution	15
2.1.3 OTT-Dienste als Substitut für Betreiber(vor)auswahl	16
2.2 Bedeutung Call-by-Call und Preselection für den Preiswettbewerb und die Verbraucher	18
2.2.1 Preissetzung und -transparenz	18
2.2.2 Nutzen für Verbraucher	23
3 Fazit	25
Literaturverzeichnis	27

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach Wettbewerber und TDG, 2010-2016	6
Abbildung 1-2:	Über Wettbewerber abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP), 2010-2016	7
Abbildung 2-1:	Haushaltsabdeckung mit gigabitfähigen Netzen nach Clustern, Ende 2016	11
Abbildung 2-2:	Entwicklung der TAL-Nachfrage, DSL-Anschlüsse in Mio., 2010-2016	13
Abbildung 2-3:	Preisvergleich zwischen der TDG, Congstar, 1&1, Vodafone, Unity Media sowie den fünf günstigsten Call-by-Call-Anbietern nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen	19
Abbildung 2-4:	Vergleich der Preise der TDG (Privatkundentarif) sowie der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter in Deutschland nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen	20
Abbildung 2-5:	Preise für ein 1-Minuten-Gespräch in deutsche Mobilfunknetze (in Cent, April 2017)	21
Abbildung 2-6:	Kosten für ein 1-Minuten-Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstigster Call-by-Call-Anbieter sowie vs. SkypeOut, in Cent, April 2017)	22

1 Ausgangssituation

In ihrer Stellungnahme vom 14.12.2016 zur von der BNetzA vorgelegten Marktanalyse zu Markt 2 (Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland) fordert die EU-Kommission die BNetzA auf, den Markt genau zu beobachten und bei Notwendigkeit eine neue Marktüberprüfung schon vor Ablauf des Überprüfungszeitraums von 3 Jahren durchzuführen.⁴ Sie bekräftigt ihre bei der Festlegung der Märkteempfehlung von 2014 zugrunde gelegte Prognose über die Entwicklung des Marktes. Vor diesem Hintergrund aktualisiert die WIK-Consult ihre Studie von 2015⁵ und reflektiert die damals gegenüber den Argumenten der EU-Kommission vorgebrachten Gegenargumente zur Aufrechterhaltung der Betreiber(vor)auswahl. Diese Argumente haben zudem auch Gültigkeit für die anstehende Marktanalyse von Markt 1 der Märkteempfehlung von 2007 durch die BNetzA.

1.1 Die Marktanalysen der BNetzA und die Stellungnahme der Europäischen Kommission

Mit der Märkteempfehlung von 2014 hat die EU-Kommission vorgeschlagen, die Märkte 1 und 2 der Märkteempfehlung von 2007 („Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ und „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“) aus der Regulierung zu entlassen. In Abweichung von dieser Empfehlung hat die BNetzA hier jedoch für Markt 2 der Märkteempfehlung von 2007 die weitere Regulierungsbedürftigkeit für den deutschen Markt festgestellt (die Marktanalyse von Markt 1 der Märkteempfehlung von 2007 steht noch aus). Die Bundesnetzagentur hat die Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht betreffend den Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau im öffentli-

⁴ Vgl. Europäische Kommission (2016): Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1939–1940: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht), Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1945–1946: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Auferlegung von Verpflichtungen), Stellungnahme gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG, elektronisch verfügbar unter: https://circabc.europa.eu/sd/a/1b6b8d1e-1a80-4071-8562-5f390536a3e4/DE-2016-1939-1940_1945-1946%20Adopted_PUBLIC_DE.pdf.

⁵ Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo, elektronisch veröffentlicht unter: <http://www.wik.org/index.php?id=715>. Auch die Studie für den VATM vom Januar 2016 geht auf die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb bei Geschäftskundenangeboten in Deutschland ein. Vgl. Henseler-Unger, I.; Beyer, U.; Elixmann, D. und Strube Martins, S. (2016): Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen, elektronisch verfügbar unter: <http://www.wik.org/index.php?id=733>.

chen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland sowie die Auferlegung von Verpflichtungen auf diesem Markt im November 2016 notifiziert.⁶

Die Bundesnetzagentur definiert einen nationalen Markt

„für den Verbindungsaufbau zur Betreiber(vor)auswahl im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Dieser Markt umfasst sowohl den Verbindungsaufbau als auch das Bündelprodukt aus Verbindungsaufbau plus Transit plus Wandlung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands-, und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl (Call-by-Call) oder in festgelegter Vorauswahl (Preselection) vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber.“⁷

Der Markt umfasst sowohl den Verbindungsaufbau von Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen (DSL, Breitband-Kabelnetz, IP-basierte Glasfaseranschlüsse, stationäre Mobilfunklösungen) und bezieht sich auf Verbindungen, die auf Ebene des PSTN oder telefondienstspezifisch auf Ebene des Internet Protokolls übergeben werden.

Im Ergebnis stellt die BNetzA fest, dass für die relevante Regulierungsperiode die sektorspezifische Regulierung auf dem Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten derzeit noch unverzichtbar ist und dass die TDG auf diesem Markt über signifikante Marktmacht verfügt.

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2016 zur Marktanalyse und zu der Auferlegung von Verpflichtungen Stellung genommen und weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sich die Zutrittsschranken auf den Vorleistungsmärkten für den Verbindungsaufbau verringert haben, weil alternative Betreiber die Möglichkeit haben, direkte Anschlussleitungen zum Endkunden aufzubauen oder zu erwerben, und hebt die Bedeutung der Kabelnetzbetreiber und die Möglichkeit, Bitstromprodukte zu nutzen, hervor. Außerdem sieht die Kommission zunehmenden Wettbewerbsdruck aufgrund der Substitution zwischen Festnetz- und Mobilfunkdiensten. Vor diesem Hintergrund und angesichts des starken Rückgangs des Volumens der über Betreiber(vor)auswahl getätigten Anrufe von 2012 bis 2015 hat die Kommission die Bundesnetzagentur in ihrer

⁶ Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG), elektronisch verfügbar unter:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK1-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK1-14-0004/BK1-14-0004_Konsultationsentwurf_Download.pdf?blob=publicationFile&v=2.

⁷ Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG), S. 176, elektronisch verfügbar unter:

https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK1-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK1-14-0004/BK1-14-0004_Konsultationsentwurf_Download.pdf?blob=publicationFile&v=2.

Stellungnahme dazu aufgefordert, den Markt genau zu beobachten und bei Notwendigkeit eine neue Marktüberprüfung schon vor Ablauf des Überprüfungszeitraums von drei Jahren durchzuführen.⁸

Diese Aufforderung der EU-Kommission ist Anlass für die vorliegende Studie. Sie knüpft an die Studien des WIK zur Betreiber(vor)auswahl von 2013 und 2015 sowie an die Studie des WIK zu Geschäftskundenangeboten in Deutschland an⁹ und soll auf der Basis aktueller Zahlen sowie von Brancheninterviews erneut Argumente für den Beibehalt der Betreiber(vor)auswahl zusammenstellen sowie Hinweise dafür geben, dass die Betreiber(vor)auswahl für die gesamte Regulierungsperiode von 3 Jahren eine wichtige Rolle für den Wettbewerb und den Nutzer spielen wird.

Im Übrigen trägt nicht nur die EU-Kommission mit ihrer Stellungnahme Unsicherheit in den Markt. Gleiches trifft durchaus auch auf die BNetzA zu. Diese hat bisher die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl für Endkunden im Zusammenhang mit der Feststellung von Marktmacht auf Markt 1 (der Empfehlung von 2007) auferlegt, um dann aufgrund von Marktmacht auf Markt 2 die Zugangsverpflichtung zum Verbindungsaufbau für Netzbetreiber abzuleiten. Obwohl es durchaus auch möglich wäre, die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl allein auf Grundlage von Marktmacht in Markt 2 (2007) aufzuerlegen, bestätigt die BNetzA ihr bisheriges Vorgehen. Die Marktanalyse von Markt 1 (der Empfehlung von 2007) steht dabei noch aus und in der Marktanalyse von Markt 2 (der Empfehlung von 2007) weist die BNetzA darauf hin, dass der Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau im Zusammenhang mit dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten stehe. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Einrichtung der Betreiber(vor)auswahl liege demnach auf dem Endkundenmarkt, der nicht Gegenstand der Marktanalyse des Vorleistungsmarktes für Verbindungsaufbau sei.¹⁰ Auch in der Regulierungsverfügung BK 2b-16/0005

⁸ Vgl. Europäische Kommission (2016): Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1939–1940: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht), Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1945–1946: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Auferlegung von Verpflichtungen), Stellungnahme gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG, elektronisch verfügbar unter: https://circabc.europa.eu/sd/a/1b6b8d1e-1a80-4071-8562-5f390536a3e4/DE-2016-1939-1940_1945-1946%20Adopted_PUBLIC_DE.pdf.

⁹ Vgl. Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven. Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo, elektronisch verfügbar unter: <http://www.wik.org/index.php?id=715>, Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, Bad Honnef sowie Henseler-Unger, I.; Beyer, U.; Elixmann, D. und Strube Martins, S. (2016): Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen, elektronisch verfügbar unter: <http://www.wik.org/index.php?id=733>.

¹⁰ Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG), S. 203, elektronisch verfügbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK->

wird darauf verwiesen, dass die Regulierungsverpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl im Rahmen der anstehenden Aktualisierungsrunde auf dem Anschlussmarkt widerrufen werden könne.¹¹

Dies ist kritisch zu sehen, denn es birgt die Gefahr, dass sich wie durch die Auflage der EU-Kommission die Regulierungsperiode durch die BNetzA-Entscheidung auf eine Zeitspanne von unter drei Jahren verkürzt und die Regulierungsverpflichtung auf der Vorleistungsebene vorzeitig aufgehoben werden kann. Für Unternehmen besteht in der Konsequenz das Risiko, dass ihnen die Geschäftsgrundlage für ein Angebot von Betreiber(vor)auswahl entzogen wird. Dies sorgt für eine große Rechts- und Investitionsunsicherheit bei den Unternehmen, denen die Planungssicherheit für ihr Geschäftsmodell, zukünftige Umsatzentwicklungen und gegenüber Anteilseignern und Kapitalgebern fehlt. Hinzu kommt, dass auch die jetzigen Nachfrager vor der Unsicherheit stehen, wie lange sie auf das Produkt Betreiber(vor)auswahl zugreifen können. Diese Unsicherheit betrifft vor allem Geschäftskunden, die gegebenenfalls die zentrale Vorleistung „Telekommunikation“ in Zukunft bei einem anderen Anbieter zu anderen Konditionen einkaufen müssten.

Eine solche Einschränkung steht zudem im Widerspruch zu der Tatsache, dass die Regulierungsverpflichtung des Verbindungsaufbaus auf Vorleistungsebene den Wettbewerb auf Endkundenebene sichern soll und auf der Grundlage von Argumenten auferlegt wird, welche die Auswirkungen auf die betroffenen Endkundenmärkte im Blick haben und auf eine Regulierungsperiode von 3 Jahren ausgerichtet sind. Die Bundesnetzagentur entzieht sich durch den Verweis auf die ausstehende Marktanalyse von Markt 1 (2007) der Verpflichtung, eine Prognose zur Entwicklung der Endkundenmärkte im Zeithorizont der Regulierungsperiode abzugeben, obwohl die Entscheidungsgrundlage für eine solche Prognose gegeben ist.

[Geschaeftszeichen-Datenbank/BK1-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK1-14-0004/BK1-14-0004_Konsultationsentwurf_Download.pdf?_blob=publicationFile&v=2](https://www.geschaeftszeichen-datenbank.de/BK1-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_001bis099/BK1-14-0004/BK1-14-0004_Konsultationsentwurf_Download.pdf?_blob=publicationFile&v=2).

- 11 Vgl. Bundesnetzagentur (2016): Beschluss In dem Verwaltungsverfahren wegen Maßnahmen auf dem Markt Nr.1 „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ der Empfehlung der Kommission vom 09.10.2014 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 2014/710/EU), veröffentlicht im ABl. EU 2014, Nr. L 295, S. 79, sowie auf dem Markt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ der vorhergehenden Märkte-Empfehlung der Kommission vom 28.12.2007 (Empfehlung 2007/879/EG), elektronisch verfügbar unter: https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id1&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=92ea8df0-81eb-4b2f-aff4-bc4f17bd2428&javax.faces.ViewState=YRi43CKzEld8BjCbKn%2F79E2xmfXhVArCw4lzGShYiD9gE3TbZm2h1v5i2tGkHOWW5hEgyFilyTJM8p34N5CYx2TuyeE3pt4zz24TbMiJYkUivS%2FxsHwWK1CWeERy1IPA3cG9sIHEyGW%2BD9mGH8NjI%2BkBbZLYDoRgcikQ%3D%3D.

1.2 Die Entwicklung der Betreiber(vor)auswahl in Deutschland

In Deutschland ist allein die TDG regulatorisch verpflichtet, ihren Endkunden Zugang zur Betreiber(vor)auswahl zu ermöglichen. Alternative Teilnehmernetzbetreiber sind nicht dazu verpflichtet und bieten entsprechend auch nicht auf freiwilliger Basis Betreiber(vor)auswahl an. Im Privatkundensegment erstreckt sich damit das Marktpotenzial der Betreiber(vor)auswahl auf die Festnetz-Anschlusskunden der TDG und damit auf knapp 19,8 Mio. Kunden.¹²

Das in Festnetzen über klassische Telefon-, Kabel- und IP-basierte Festnetzanschlüsse generierte Minutenvolumen ist seit 2010 rückläufig. Wie Abbildung 1-1 zeigt, liegt die Zahl der abgehenden Gesprächsminuten im Festnetz in 2016 bei etwa 131 Mrd. Minuten. Der generelle Rückgang wird auf die zunehmende Verlagerung der Gespräche in die Mobilfunknetze sowie auf die in den letzten Jahren zunehmende Nutzung von Kommunikationsdiensten über das Internet (Over-the-top-Dienste) zurückgeführt.¹³ Das zeigen auch Datenerhebungen bei den Anbietern von Call-by-Call und Preselection.

Im Durchschnitt ist der Rückgang bei Call-by-Call und Preselection Sprachverbindungen ins nationale Festnetz stärker als bei Gesprächen ins Ausland oder in nationale Mobilfunknetze. Dies deckt sich mit der Annahme, dass der Rückgang des Minutenvolumens bei der Betreiber(vor)auswahl auf die zunehmende Nutzung von Flatrates für Gespräche zurückzuführen ist.

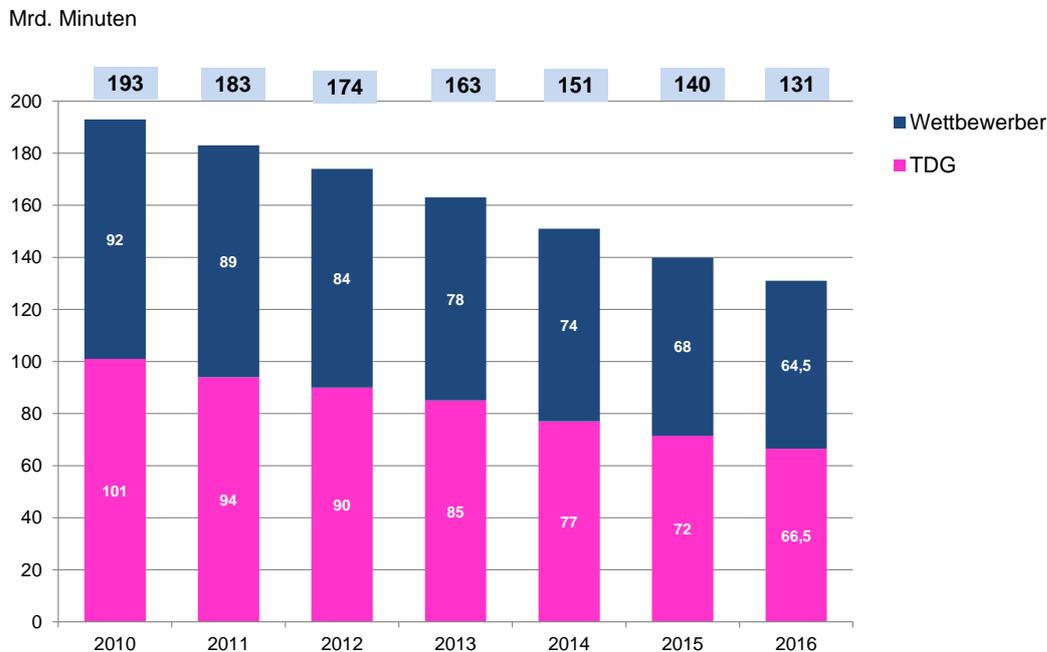
Insgesamt lag das über Wettbewerber der TDG geführte Gesprächsvolumen Ende 2016 bei etwa 64,5 Mrd. Minuten. Der überwiegende Teil dieser Minuten wurde IP-basiert (51 Mrd.) abgewickelt.

Der Marktanteil der TDG hat sich in den letzten Jahren bei rund 50% eingependelt und ca. die Hälfte der im Festnetz originierten Verbindungsminuten entfällt noch immer auf die TDG.

¹² Vgl. Deutsche Telekom (2017), Das Geschäftsjahr 2016, S. 52, elektronisch verfügbar unter: http://www.geschaeftsbericht.telekom.com/site0317/fileadmin/16_AR/PDF_DE/telekom_gb16_gesamt.pdf.

¹³ Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 55 f, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikation/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?__blob=publicationFile&v=1.

Abbildung 1-1: Abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach Wettbewerber und TDG, 2010-2016



Quelle: WIK auf Basis von Bundesnetzagentur (2017).¹⁴

Die Wettbewerber haben ihre Marktanteile in diesem insgesamt schrumpfenden Markt auf fast 50% der abgehenden Gesprächsminuten ausgebaut. Dieses Gesprächsvolumen von Wettbewerbern wird über Gespräche auf Basis der Betreiber(vor)auswahl sowie über Direktverkehr (von Kunden, die ihren Anschluss bei einem alternativen Netzbetreiber haben) realisiert. Die zeitliche Entwicklung der Gesprächsminuten von Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr alternativer Anbieter ist in Abbildung 1-2 dargestellt.

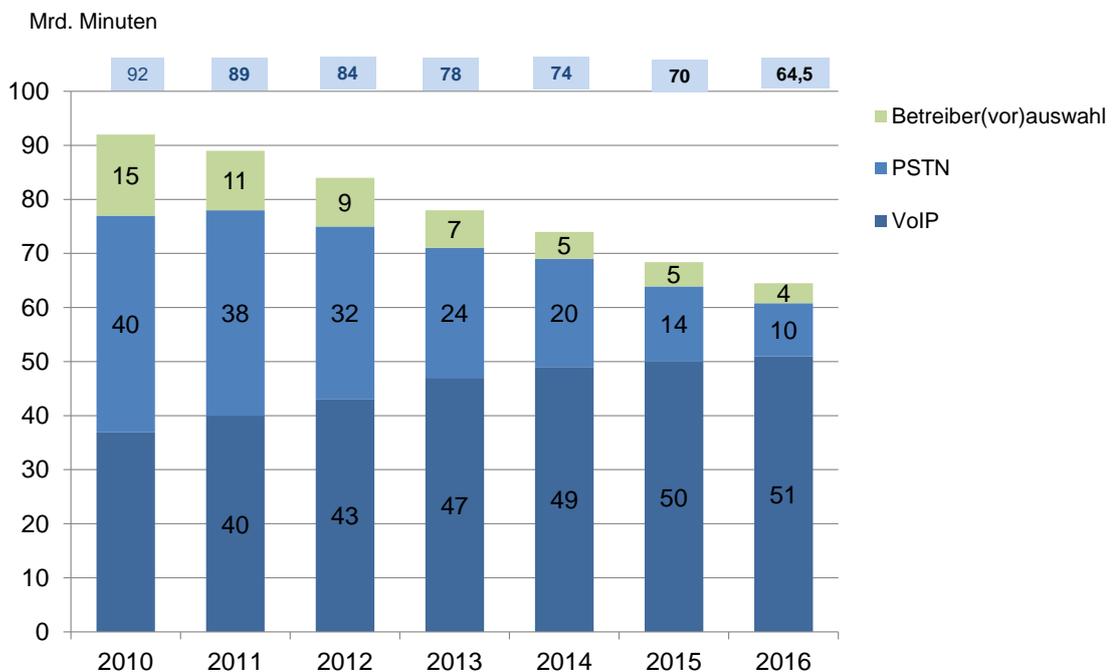
Diese zeigt, dass 2016 immerhin 4 Mrd. Verbindungsminuten der Wettbewerber über die Betreiber(vor)auswahl originiert wurden. Dies entspricht wie im Vorjahr einem Anteil von knapp sechs Prozent am Gesamtvolumen der 2016 über Wettbewerber abgewickelten Gespräche. Der Direktverkehr ist mit 61 Mrd. Minuten dominierend. Ob die Betreiber(vor)auswahl heute noch als Einstieg in den Aufbau eigener Infrastruktur bzw. auf eigener Wertschöpfung basierender Leistungen dient, mag dahingestellt sein. Als Ergänzung des Angebotsportfolios, z. B. bei Geschäftskundenangeboten, und damit als

¹⁴ Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 56, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publicationen/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?_blob=publicationFile&v=1

Absicherung der jeweiligen Geschäftsmodelle kann sie jedoch weiterhin eingestuft werden. Hinzu kommt, dass der Anteil der Wettbewerber an den Gesprächsminuten ohne Betreiber(vor)auswahl deutlich unter 50% liegen würde.

Laut Einschätzung der Bundesnetzagentur übertrifft das im Rahmen von Preselection geführte Sprachvolumen weiterhin die über Call-by-Call geführte Verkehrsmenge. Die Zahl der Preselection-Einstellungen lag dabei Ende 2015 bei 0,75 Mio. Ende 2016 waren schätzungsweise noch 0,6 Mio.¹⁵ Kundinnen und Kunden der TDG fest auf einen alternativen Anbieter voreingestellt.

Abbildung 1-2: Über Wettbewerber abgehende Gesprächsminuten im Festnetz nach den Zugangsvarianten Betreiber(vor)auswahl und Direktverkehr (PSTN und VoIP), 2010-2016



Quelle: WIK auf Basis von Bundesnetzagentur (2017).¹⁶

¹⁵ Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 56, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikation/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?__blob=publicationFile&v=1

¹⁶ Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 57, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikation/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?__blob=publicationFile&v=1

Ungeachtet des Rückgangs des Verkehrsvolumens der Betreiber(vor)auswahl stehen Call-by-Call und Preselection weiterhin für einen möglicherweise geringen, aber nichtsdestotrotz aus Sicht des Wettbewerbs wichtigen Anteil des Verkehrsvolumens bei Verbindungsminuten. Betreiber(vor)auswahldienste bieten ihren Nutzern trotz der Angebote der Kabelnetzbetreiber sowie der zunehmenden Bedeutung von Flatrate-Tarifen und OTT-Diensten wie Skype und Mobilfunkalternativen immer noch Vorteile. Die Betreiber(vor)auswahl stellt für Verbraucher eine wichtige Möglichkeit dar, um vom Wettbewerb zwischen TK-Anbietern zu profitieren. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen.

2 Die Betreiber(vor)auswahl vor dem Hintergrund der Stellungnahme der EU-Kommission

2.1 Bedeutung eines regulierten Verbindungsaufbaus für den Abbau von Marktzutrittsschranken

Die Europäische Kommission verweist in ihrer Stellungnahme zur Marktanalyse von Markt 2 darauf, dass durch Kabelnetze und alternative Netzbetreiber der Wettbewerbsdruck auf dem Markt für Festnetzanschlüsse zunimmt. In Deutschland profitieren tatsächlich immer mehr Haushalte von wettbewerblichen Angeboten, z.B. auf der Grundlage eigener Telekommunikationsnetze über Kabel- oder Glasfaserinfrastrukturen, der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung sowie von Bitstromzugängen oder DSL-Resale. Es gibt allerdings eine Reihe von Gründen, die dagegen sprechen, den zunehmenden Wettbewerbsdruck beim Angebot von Festnetzanschlüssen jetzt schon zum Anlass zu nehmen, den Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau zu deregulieren:

- Alternativen stehen nicht umfassend zur Verfügung.
 - Kabelnetzbetreiber erreichen einen beachtlichen Anteil der Haushalte nicht, nämlich 36,6%. Die Abdeckung variiert zudem stark zwischen Ballungsräumen und weniger dicht besiedelten Regionen. In halbstädtischen Gebieten sind die Hälfte und in ländlichen Gebieten 85% der Haushalte nicht an Kabelnetze anschließbar.¹⁷
 - Glasfaseranschlüsse erreichen nur 7,1% der Haushalte.
 - Wettbewerber fragen nur an ca. 3800 der insgesamt 7904 HVt entbündelte TAL nach,¹⁸ so dass nur die Haushalte und Unternehmen vom Wettbewerb beim Angebot von Festnetzanschlüssen profitieren, bei denen es sich für Wettbewerber aus wirtschaftlicher Sicht lohnt. Die Anzahl der entbündelten TAL ist zudem deutlich gefallen, von über 9 Mio. in 2010 auf unter 7 Mio. am Ende des ersten Quartals 2017.
- Call-by-Call und Preselection sind ein wichtige Bestandteile der Vorleistungen, die Netzbetreiber nutzen, um im Wettbewerb um Geschäftskunden attraktive Angebote machen zu können.

¹⁷ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

¹⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2015): Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang, S. 90, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/Marktanalysen/Festlegung_Markt4.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

- Call-by-Call und Preselection sind die Grundlage dafür, dass bestimmte Kundengruppen, insbesondere Kunden mit Migrationshintergrund und einkommensschwache Haushalte, am Wettbewerb zwischen Kommunikationsanbietern teilhaben können. Angebote der Wettbewerber auf der Grundlage der entbündelten TAL, von Bitstrom oder Resale haben ihren Fokus nicht auf diesen Kundengruppen, sondern eher auf Vielnutzern von Internet und Telefonie (Flatrates).

2.1.1 Wettbewerbsdruck durch Kabelanbieter und alternative Netzbetreiber

Trotz der Angebote der Kabelnetzbetreiber und alternativer Netzbetreiber profitiert ein beachtlicher Anteil der Haushalte in Deutschland (noch) nicht von den Möglichkeiten des Wettbewerbs. Mitte 2016 waren 36,6% der Privathaushalte nicht an ein telefonfähiges Kabelnetz anschließbar. In Ostdeutschland lag der Anteil bei über 50%. Die Ausbaugeschwindigkeit der Kabelnetzbetreiber lag von 2010 bis 2016 bei durchschnittlich 3%, mit abnehmendem Trend in den letzten drei Jahren. Somit ist auch nicht absehbar, dass die Kabelnetzbetreiber im Zeithorizont der nächsten Marktanalyse eine mit der TDG vergleichbare Flächendeckung erreichen. Dies würde bei der genannten Ausbaugeschwindigkeit weitere 15 Jahre dauern.¹⁹

Die Glasfaserabdeckung nimmt zwar stetig zu, aber auf einem niedrigen Niveau. Sie erreichte 2016 lediglich 7,1% der Privathaushalte mit einer hohen Varianz zwischen den Bundesländern.²⁰ In der aktuellen Ausbaugeschwindigkeit würde ein flächendeckender Ausbau weitere 17 Jahre benötigen, so dass auch hier nicht zu erwarten ist, dass in absehbarer Zeit eine Abdeckung erreicht wird, die mit dem flächendeckenden Telefonnetz der TDG vergleichbar ist.²¹

Die Marktrelevanz von Kabel und Glasfaser lässt sich auch an ihren Take-up-Raten festmachen. Diese haben zwar in den letzten Jahren zugenommen und lagen bei den Kabelnetzen 2016 bei 26,3%. Dies bedeutet aber auch, dass fast drei Viertel der anschließbaren Privathaushalte das Angebot der Kabelnetzbetreiber nicht nutzen. Laut Jahresbericht der Bundesnetzagentur lag die Anzahl FTTH-Anschlüsse 2016 bei 517.000, das sind 1,4% der Festnetzanschlüsse insgesamt.²²

¹⁹ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

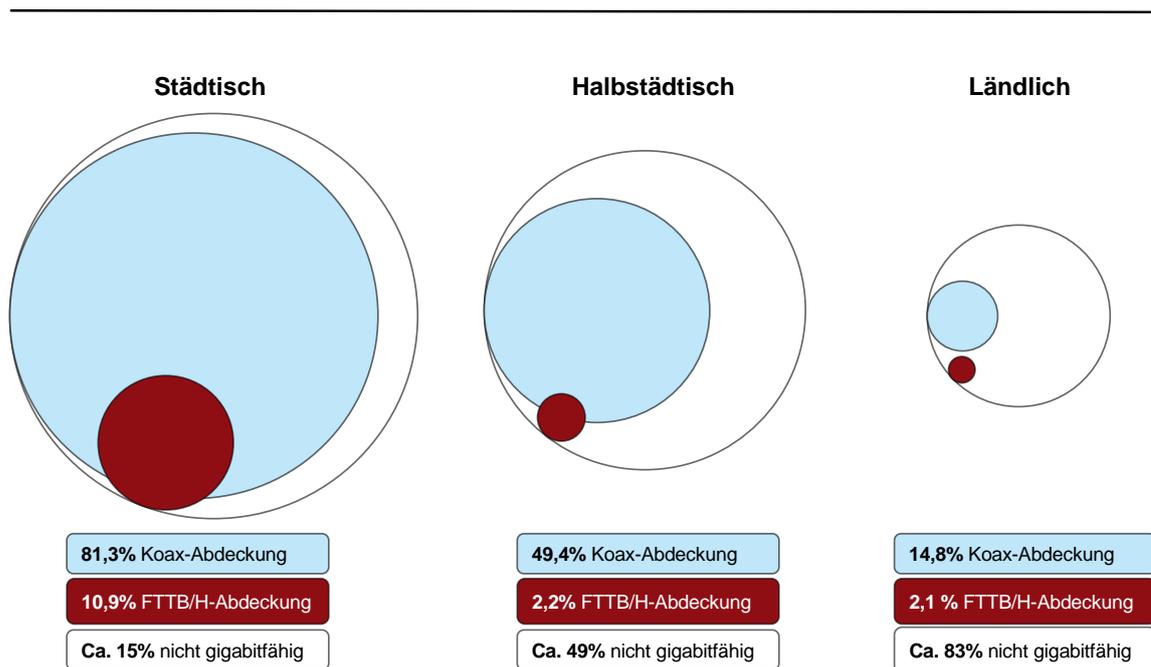
²⁰ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

²¹ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

²² Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 54, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publication/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?_blob=publicationFile&v=1.

Die Situation wird besonders deutlich, wenn man halbstädtische und ländliche Gebiete betrachtet. Nur 2,2% der Haushalte haben im halbstädtischen Bereich Zugang zu FTTB/H, knapp 50% zu Kabelnetzen (siehe auch Abbildung 2-1). Im ländlichen Bereich sind es sogar nur 2,1% der Haushalte, für die FTTB/H verfügbar ist, und knapp 15% haben Zugang zu Kabelnetzen. Von 2015 auf 2016 ist die Summe dieser Haushalte von 16,3 auf 16,9%, also allenfalls marginal, gestiegen.²³

Abbildung 2-1: Haushaltsabdeckung mit gigabitfähigen Netzen nach Clustern, Ende 2016



Quelle: WIK-Consult auf der Basis von TÜV Rheinland (2017).²⁴

Sie ist zudem in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich. Während in Hamburg und Schleswig-Holstein die Abdeckung mit jeweils 71,4% und 15,3% höher als in den anderen Bundesländern ist, sind in 14 Bundesländern weniger als 10% der Haushalte an FTTH anschließbar.²⁵

²³ Vgl. TÜV Rheinland (2017): Bericht zum Breitbandatlas Ende 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), S. 9, elektronisch verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2016-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ Vgl. TÜV Rheinland (2017): Bericht zum Breitbandatlas Ende 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), S. 9, elektronisch verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2016-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile.

²⁵ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Betreiber(vor)auswahl weiterhin einen möglicherweise geringen, aber nichtsdestotrotz aus Sicht des Wettbewerbs wichtigen Anteil des Verkehrsvolumens bei Verbindungsminuten ausmachen wird.

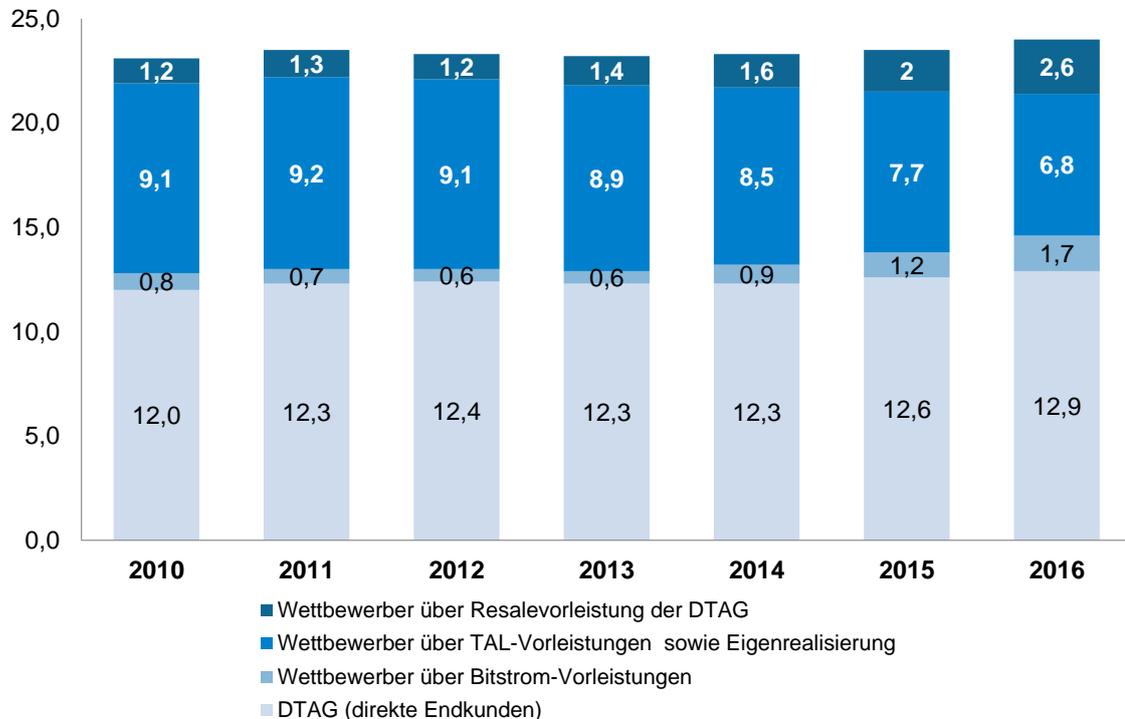
Die Wettbewerbsintensität auf Breitbandmärkten ist auf regionaler Ebene sehr unterschiedlich, wie beispielsweise auch die Marktanalyse der BNetzA zu Markt 3b herausgearbeitet hat. Während Privatkunden in urbanen Regionen auch mit Blick auf die Anschlussebene die Wahl zwischen zahlreichen Anbietern haben, sind die Wahlmöglichkeiten gerade in ländlichen Regionen stark eingeschränkt.²⁶

Mit der Einführung von VDSL-Vectoring am KVz und HVt sowie dem Rückzug eines großen Wettbewerbers aus dem auf der Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) basierenden Geschäftsmodell nimmt die Nachfrage nach der TAL als Basis für alternative Angebote deutlich ab (siehe Abbildung 2-2). Gleichzeitig steigt die absolute Zahl der über die TDG direkt realisierten Breitbandanschlüsse.²⁷

26 Vgl. Bundesnetzagentur (2015): Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Für Massenmarktprodukte auf der Vorleistungsebene an festen Standorten zentral bereitgestellter Zugang Marktdefinition und Marktanalyse des Marktes Nr. 3b der Märkteempfehlung der EU-Kommission vom 09. Oktober 2014, elektronisch verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2014/2014_0001bis0999/2014_100bis199/BK3-14-114/BK3-14-114_Erg%C3%A4nzung%20zur%20Festlegung_Regulierungsverf%C3%BCgung_download_bf.pdf?blob=publicationFile&v=5.

27 Vgl. Jahresbericht BNetzA (2017): Jahresbericht 2016, S. 52, elektronisch verfügbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?blob=publicationFile&v=1>.

Abbildung 2-2: Entwicklung der TAL-Nachfrage, DSL-Anschlüsse in Mio., 2010-2016



Quelle: WIK basierend auf Daten der Bundesnetzagentur (2017).²⁸

Besondere Bedeutung hat die Betreiber(vor)auswahl im Geschäftskundenmarkt.²⁹ Er ist hart umkämpft und die Zahl der Anbieter ist auch Jahre nach der Marktöffnung noch begrenzt. Mit Blick auf Geschäftskundenangebote sind aber Bitstromprodukte, DSL-Resale-basierte Angebote oder gar glasfaserbasierte Zugänge aufgrund der oft regional eingeschränkten Verfügbarkeit oder eingeschränkten Möglichkeiten zur Leistungsge-
 staltung in vielen Fällen nur bedingt geeignet. Kabelunternehmen sind allenfalls im Randbereich für Geschäftskunden tätig und bieten keine Vorleistungen an. Hinzu kommt, dass die TAL-Anbindung für entsprechende Geschäftsmodelle aus betriebswirt-
 schaftlicher Sicht wenig sinnvoll ist. Zusammenfassend lässt sich hieraus eine beson-
 dere Rolle zur Begründung des Fortbestehens von Call-by-Call und Preselection für
 dieses Marktsegment ableiten.

²⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, S. 52, elektronisch verfügbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=8434B23CFE3005A570>.

²⁹ Vgl. dazu auch Henseler-Unger, I.; Beyer, U.; Elixmann, D.; Strube Martins, S. (2016): Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen, Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM), Bad Honnef, elektronisch verfügbar unter: http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2016/Geschaefstkunden_WIK_Report_final.pdf

Nachfrageseitig spielen bei kleinen und mittleren Gewerbetreibenden sicherlich nicht nur Einsparungen bei Gesprächen ins nationale Fest- und Mobilfunknetz eine Rolle. Es ist davon auszugehen, dass Auslandsgespräche bei KMU mit Auslandsaktivitäten eine wichtige Rolle spielen. Der Anteil der KMU an den Exportunternehmen in Deutschland lag 2014 bei knapp 97%.³⁰

Vor allem stellen sich jedoch ohne entsprechende Verpflichtungen Herausforderungen, wenn es um die Anbindung von Kunden mit einer Vielzahl von regional gestreuten Standorten handelt. Hier müssen Anbieter von Geschäftskundendiensten in der Lage sein, Festnetzanschlüsse und Sprachverbindungen in der Fläche anzubieten. Eigene Infrastruktur oder die TAL-Anmietung mag sich in Ballungsräumen dort rechnen, wo bei der Anbindung von Endkunden Skaleneffekte realisiert werden können. Im ländlichen Raum, wo sich viele der Unternehmensstandorte befinden und Filialnetze in dünner besiedelten Gebieten angeschlossen werden müssen, ist ein solches Vorgehen jedoch betriebswirtschaftlich nicht darstellbar. Als Alternative bleibt nur Call-by-Call und Preselection.

Dabei geht es bei den Filialunternehmen nicht nur um Großunternehmen, wie Banken, Versicherungen oder Einzelhandel mit einer hohen Anzahl an regionalen und überregionalen Standorten bzw. Niederlassungen. Kleine und mittelständische Unternehmen sind häufig in dünn besiedelten oder ländlichen Regionen angesiedelt und haben mehr als einen Unternehmensstandort. Dazu gehören beispielsweise regional angesiedelte Handwerkerbetriebe, lokale/regionale Baumärkte, Möbelhäuser und andere Einzelhandelsbetriebe, Fitnessstudios und Gaststätten. Weitere Nachfrage nach Geschäftskundenangeboten, die sich über mehrere Standorte verteilen, kommt von Seiten der öffentlichen Hand mit Ämtern und Behörden, die über Stadtgebiete oder auch regional gestreut sind.

Die Nutzung von Preselection ermöglicht es in diesen Fällen Wettbewerbern, Unternehmen Dienste anzubieten. Hierunter fallen z. B. auch Angebote für die Anbindung von Mitarbeitern, denen die Nutzung von Telearbeit ermöglicht werden soll. Voraussetzung für den Erfolg bei entsprechenden Ausschreibungen ist jedoch, dass in solchen Fällen auch tatsächlich alle betroffenen Mitarbeiter angebunden werden können, was gerade im ländlichen Bereich ohne die Möglichkeit der Nutzung von Preselection wirtschaftlich kaum darstellbar ist.³¹ Andere Beispiele sind im Bereich der Auskunft- und Mehrwertdienste die Aufrechterhaltung von Kundenhotlines von Unternehmen im ländlichen Raum.

30 Das Institut für Mittelstand geht davon aus, dass „die Bedeutung der Exportaktivitäten auf Basis dieser Datenquelle erheblich unterschätzt werden, da z. B. bezogen auf den EU-Raum Exporte mit geringem Warenwert oder Lieferungen an Privatpersonen nicht erfasst werden. Auch werden Dienstleistungsexporte nicht berücksichtigt...“, vgl.

http://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/statistik/mittelstand_im_einzelen/dokumente/ExpUnt_KMU_2004-2014.pdf.

31 Angaben aus Experteninterviews.

Für Telekommunikationsanbieter von Geschäftskundenprodukten besteht somit ohne eine Verpflichtung der TDG zur Betreiber(vor)auswahl das Risiko, dass ihnen die Geschäftsgrundlage für ein Angebot an bestimmte Kundengruppen entzogen wird, wenn die Betreiber(vor)auswahl entfällt. Dies sorgt, wie bereits in Bezug auf Privatkundenprodukte ausgeführt wurde, auch bei Geschäftskundenangeboten für eine Rechts- und Investitionsunsicherheit sowohl bei den heute auf die Betreiber(vor)auswahl angewiesenen Geschäftskunden als auch bei den anbietenden TK-Unternehmen, denen die Planungssicherheit für ihr Geschäftsmodell, zukünftige Umsatzentwicklungen und gegenüber Anteilseignern und Kapitalgebern fehlt.

2.1.2 Fixed-Mobile-Substitution

In der Argumentation der EU-Kommission spielt die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen eine besondere Rolle. Diese stößt in Deutschland aber an Grenzen:

- Die Sprachqualität und Stabilität von Festnetzverbindungen ist weiterhin höher als die von Mobilfunkverbindungen.
- Darüber hinaus sind Mobilfunkleistungen nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Lückenhafte Netzabdeckungen finden sich insbesondere in ländlichen und grenznahen Gegenden, so dass hier Festnetzverbindungen nicht durch Mobilfunkverbindungen ersetzt werden können.
- Die Nutzung von Mobilfunkanschlüssen stellt vor allem für Sprachverbindungen ins Ausland einen erheblichen Kostenfaktor dar, da Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen meist teurer sind als von Festnetzanschlüssen.³² Die Betreiber(vor)auswahl bietet damit Festnetzkunden der TDG die Möglichkeit, bei Auslandsgesprächen signifikante Preisvorteile zu realisieren.
- Auch Verbindungen zu sogenannten Auskunft- und Mehrwertdiensten sind aus dem Mobilfunk deutlich teurer als von Festnetzanschlüssen.

Vor allem für Geschäftskunden ist Mobilfunk im stationären Einsatz daher keine Alternative zum Festnetz. Neben dem Kostenfaktor spielt die Qualität der Verbindung insbesondere beim Kundenkontakt eine entscheidende Rolle, Handicaps des Mobilfunks sind daher in diesem Kundensegment die lückenhafte Mobilfunkabdeckung sowie die häufig noch schlechtere Sprachqualität und Stabilität der Verbindungen. Ebenfalls lassen sich an Mobilfunkanschlüssen keine Faxgeräte betreiben.

Auch vor dem Hintergrund der Erkenntnisse zum Nachfrageverhalten von Call-by-Call und Preselection Nutzern im Endkundenbereich ist nicht davon auszugehen, dass diese

³² Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Sparpotenzial für Anrufe in ausländische Mobilfunknetze.

Sprachverbindungen aus dem Mobilfunknetz als Substitut für Sprachverbindungen aus dem Festnetz betrachten. Ältere Bevölkerungsgruppen – nach Aussagen befragter Anbieter eine wichtige Kundengruppe bei Preselection – wechseln typischerweise nur ungern den Festnetzanschlusserbieter, haben sich an die Nutzung von Preselection gewöhnt und zeigen häufig kein Interesse an der Nutzung von Mobilfunkdiensten.

Auch Mobilfunkanschlüsse mit einer zugeteilten Festnetzrufnummer werden von Endkunden überwiegend nicht als Substitut betrachtet. Wesentliche Vorbehalte resultieren aus dem Erfordernis der Vorwegwahl der jeweiligen Ortsnetzrufnummer, auch bei Gesprächen in demselben Ortsnetz, und aus der Nichtverfügbarkeit von Hausnotrufsystemen.

2.1.3 OTT-Dienste als Substitut für Betreiber(vor)auswahl

Für die EU-Kommission kann die Nutzung von OTT-Diensten, wie z.B. Skype und WhatsApp, die Wettbewerbssituation auch in der Sprachtelefonie prägen. Hier kann u. a. auf die Position der europäischen Regulierer verwiesen werden. BEREC weist darauf hin, dass aus Sicht des Endkunden OTT-Dienste nicht als Substitut, sondern als komplementärer Dienst zu betrachten sind.³³

Unter anderem sprechen folgende Argumente gegen einen so starken Wettbewerbsdruck, dass es angezeigt wäre, die Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl in Deutschland aufzuheben:

- Für die Nutzung von OTT-Diensten ist ein Breitbandanschluss Voraussetzung, der einem Großteil der Preselection-Kunden ebenso wenig wie Endkunden, die sich in sogenannten „weißen Flecken“ befinden, zur Verfügung steht. Zudem lohnt sich ein Breitbandanschluss für Wagnutzer häufig nicht, da die monatlichen Kosten über den Kosten eines einfachen Schmalbandanschlusses kombiniert mit Betreiber(vor)auswahl liegen.
- OTT-Sprachverbindungen sind hinsichtlich Sprachqualität und Stabilität nicht gleichwertig mit qualitätsgesicherten Sprachverbindungen über das Festnetz.³⁴
- Ein Preisvergleich zwischen OTT-Anbietern und Call-by-Call- und Preselection-Anbietern zeigt außerdem, dass es immer noch günstiger ist, die Betreiber(vor)auswahl zu nutzen (siehe auch Kapitel 2.2.1.3).

³³ Vgl. BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to *ex ante* regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71, elektronisch verfügbar unter: http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/opinions/4438-bereg-opinion-on-the-commission-recommendation-on-relevant-product-and-service-markets-susceptible-to-ex-ante-regulation.

³⁴ Vgl. BEREC (2016): Report on OTT Services, BoR (16) 35, S. 19, elektronisch verfügbar unter: http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/5751-bereg-report-on-ott-services.

- OTT-Dienste unterliegen in der Regel spezifischen Nutzungsbedingungen, aus denen sich Nachteile mit Blick auf den Datenschutz ergeben. Es müssen weitaus mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden als bei einer Sprachverbindung aus dem Festnetzanschluss. Da sich OTT-Dienste über den Verkauf von Daten aus Gesprächszielen und -inhalten finanzieren, haben sie keinen Anreiz, einen hohen Datenschutz zu gewährleisten.
- Die Übertragung der Kommunikationsinhalte wird nicht verschlüsselt bzw. in einer Art und Weise durchgeführt, dass der Provider darauf zugreifen kann. Die Kontaktidentität ist bei der Nutzung von OTT-Diensten nicht zu verifizieren und falls der Zugangsschlüssel gestohlen wird, besteht große Unsicherheit über den Schutz vergangener Kommunikationsinhalte. Die unzureichende Dokumentation des Sicherheitsdesigns wird ebenfalls kritisiert.³⁵
- Bei der Nutzung von OTT-Diensten wird im Unterschied zu TK-Diensten das Fernmeldegeheimnis³⁶ nicht gewahrt.
- Aufgrund der Schwächen im Datenschutz und in der IT-Sicherheit können OTT-Dienste nicht für vertrauliche Gespräche und dementsprechend nicht von bestimmten Berufsgruppen genutzt werden (Anwälte, Ärzte, Priester, Seelsorger, Psychologen etc.).
- OTT-Dienste setzen i. d. R. voraus, dass der Angerufene ebenfalls online ist. Zum einen ist es umständlicher, für ein kurzes Gespräch einen OTT-Dienst zu nutzen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass der Angerufene den gleichen OTT-Dienst nutzt. Bei Anrufen ins Ausland ist nicht immer die entsprechende Infrastruktur vorhanden.
- Wenn OTT-Dienste genutzt werden, können Notrufe nicht zurückverfolgt werden.

Aus unserer Sicht haben die Argumente, die dieser umfassenden Positionierung von BEREC in 2014 zugrunde liegen, nach wie vor Gültigkeit.

³⁵ Vgl. <https://www.eff.org/secure-messaging-scorecard>.

³⁶ So auch Ex-BfDI-Präsident Peter Schaar auf einer Tagung am 23.09.2015. Vgl. Pressemeldung von teltarif vom 24.09.2015, elektronisch verfügbar unter: <http://www.teltarif.de/call-by-call-alternativen-skype-kein-ersatz/news/61203.html>.

2.2 Bedeutung Call-by-Call und Preselection für den Preiswettbewerb und die Verbraucher

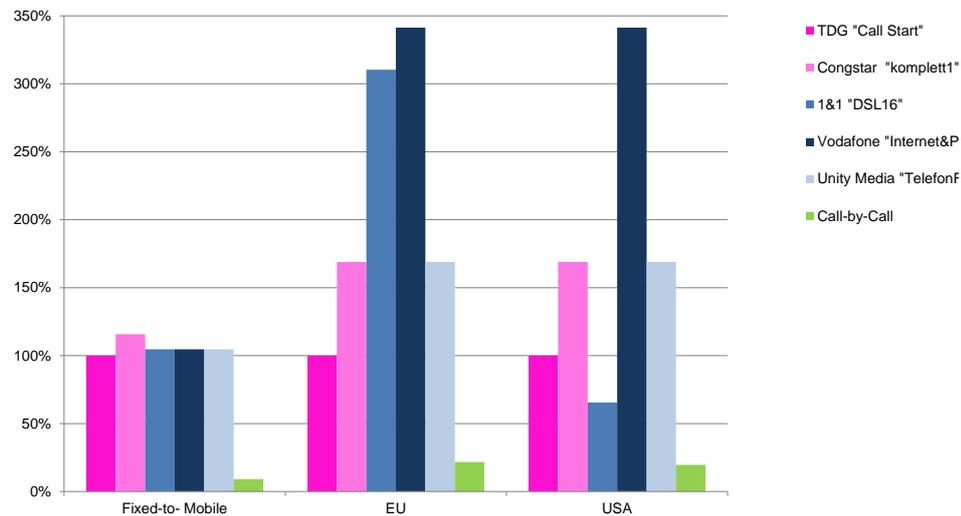
2.2.1 Preissetzung und -transparenz

2.2.1.1 Stärkung des Preiswettbewerbs durch Call-by-Call und Preselection

Es ist nicht auszuschließen bzw. sogar sehr wahrscheinlich, dass die Preise der TDG höher wären, wenn Endkunden nicht die Möglichkeit hätten, bei einer Preiserhöhung der TDG auf Call-by-Call und Preselection auszuweichen. Ein Hinweis dafür ist das im Vergleich zur TDG höhere Preisniveau für Sprachverbindungen der alternativen Teilnehmernetzbetreiber, dessen Endkunden nicht auf Betreiber(vor)auswahl ausweichen können.

Betreiber(vor)auswahldienste können nur von Kunden der TDG genutzt werden, da Wettbewerber der TDG nicht dazu verpflichtet sind, ihren Kunden Betreiber(vor)auswahl anzubieten. Die Preise für Gespräche in Mobilfunknetze, in die EU und die USA sind bei den günstigsten Call-by-Call- und Preselection-Anbietern deutlich niedriger als bei der TDG und den alternativen Teilnehmernetzbetreibern (TNB). Ein Preisvergleich zeigt nun, dass das Preisniveau von Gesprächen, die über die TDG geführt werden, deutlich niedriger liegt als das der alternativen TNB (siehe Abbildung 2-3). Alternative TNB verlangen signifikant höhere Preise als die TDG, mit Ausnahme der Gespräche in die USA bei United Internet (1&1). Offensichtlich wirkt die Möglichkeit der TDG-Kunden zum Ausweichen auf Call-by-Call und Preselection preisdämpfend.

Abbildung 2-3: Preisvergleich zwischen der TDG, Congstar, 1&1, Vodafone, Unity Media sowie den fünf günstigsten Call-by-Call-Anbietern nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen



Preis TDG normiert auf 1, Preis Wettbewerber in % des TDG Preises, April 2017

Quelle: WIK.

2.2.1.2 Preisvorteile von Call-by-Call und Preselection bei Gesprächen ins Ausland und in Mobilfunknetze

Bei Gesprächen ins Ausland und in Mobilfunknetze lassen sich dabei die größten Preisvorteile erzielen. Würden sämtliche Mobilfunkfunk- und Auslandsverbindungen von Festnetzanschlüssen der TDG über Call-by-Call oder Preselection abgewickelt, könnten gegenüber den Preisen der TDG Einsparungen in Höhe von 1,5 Mrd. € erzielt werden. Gegenüber den Preisen der Kabelnetzbetreiber läge das Einsparungspotenzial bei knapp 2 Mrd. €. Ohne Betreiber(vor)auswahl hätten TDG Kunden, die Call-by-Call und Preselection nutzen, 200 bis 300 Mio. € zusätzlich an Verbindungsentgelten zahlen müssen.³⁷

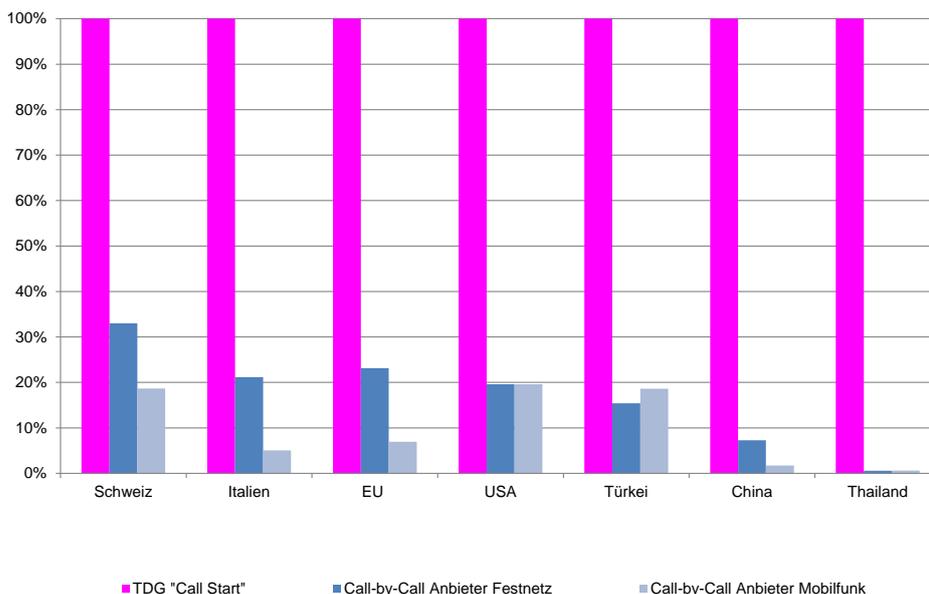
Während bei Gesprächen ins deutsche Festnetz die Betreiber(vor)auswahl für Nutzer von Flatrate-Tarifvarianten weniger interessant ist, bleibt sie auch für diese Haushalte attraktiv, wenn sie Gespräche in Mobilfunknetze und/oder ins EU-Ausland sowie ins Nicht-EU-Ausland führen, die von Flatrates ausgenommen sind und oft hochpreisig angeboten werden.

³⁷ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

Abbildung 2-4 zeigt, welche Kosteneinsparungen sich durch die Nutzung eines Call-by-Call-Anbieters bei Auslandsgesprächen gegenüber dem Standard-Tarif für einen Festnetzanschluss der TDG für den Nutzer realisieren lassen (Stand April 2017).³⁸ Bei der Nutzung der fünf günstigsten Anbieter von Call-by-Call lassen sich je nach Route bis zu 99% der Gesprächskosten einsparen. Bei Festnetzgesprächen in die EU oder die Türkei können Call-by-Call Nutzer ihre Telefonkosten um mehr als 70% senken. Bei Gesprächen in die USA sind Kostensenkungen um ca. 80% möglich. Noch höher sind die Einsparpotenziale bei Telefonaten nach China (über 90%) oder Thailand (99%).

Bei Anrufen in ausländische Mobilfunknetze fällt das Einsparpotenzial durch Call-by-Call und Preselection noch gravierender aus, insbesondere auf spezifischen Routen. Die Kostenvorteile für Verbindungen in die wichtigsten EU-Länder liegen bei über 90%, in die USA bei 80% und bei bis zu 98% für Gespräche nach China (siehe Abbildung 2-4).

Abbildung 2-4: Vergleich der Preise der TDG (Privatkundentarif) sowie der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter in Deutschland nach unterschiedlichen Anruf-Destinationen



Preis TDG normiert auf 1, Preis Wettbewerber in % des TDG Preises, April 2017

Quelle: WIK.

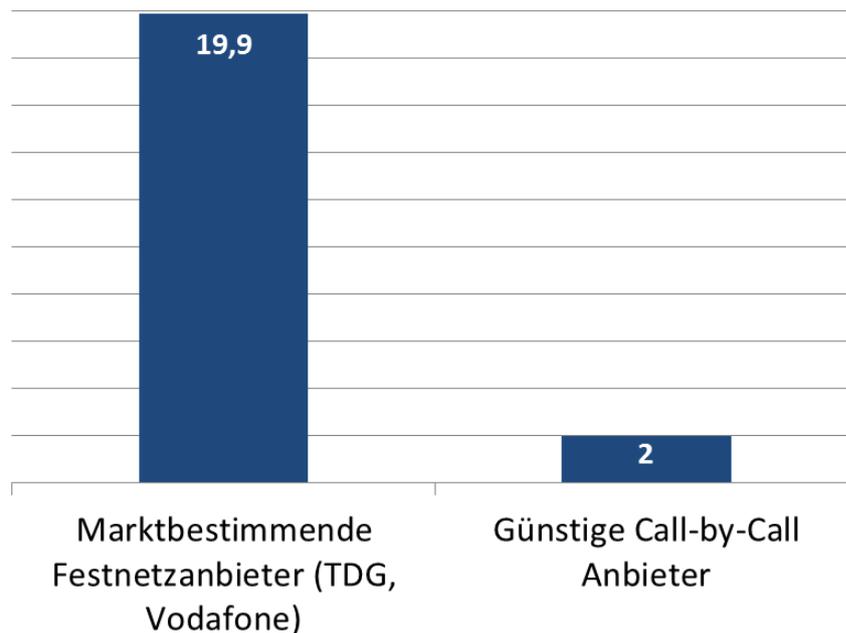
³⁸ Verglichen wird der Preis für einen 1-Minuten-Call für nationale Ferngespräche und Fixed-to-Mobile national sowie für einen entsprechenden Anruf in die wichtigsten EU-Länder und in die USA, Türkei und nach China. Für die TDG wird dabei der Standard-Tarif „Call Start“ herangezogen. Die Tarifdaten für die Call-by-Call-Anbieter wurden über die Web-Site „www.teltarif.de“ ermittelt. Bei den Call-by-Call-Anbietern wird der Mittelwert über die fünf günstigsten Anbieter betrachtet. Sollte es Tarifunterschiede zwischen Peak und Off-Peak geben, so wird auch hierbei der einfache Mittelwert herangezogen.

Im Durchschnitt liegen die Preise der TDG für Anrufe in die wichtigsten ausländischen Netze ca. beim Fünffachen der Preise der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter. Für Anrufe in deutsche Mobilfunknetze liegen die Preise der TDG um ein Zehnfaches höher als die Preise der fünf günstigsten Call-by-Call-Anbieter. Die Preisunterschiede zwischen den Kabelnetzbetreibern und den fünf günstigsten Call-by-Call-Anbietern sind noch größer.³⁹

2.2.1.3 Preisvergleiche für 1-Minuten-Gespräche

Ein 1-Minuten-Gespräch in deutsche Mobilfunknetze kostet im TDG-Standardtarif durchschnittlich 19,9 Cent. Bei den günstigsten Call-by-Call-Anbietern kostet ein solches Gespräch hingegen nur rd. 2 Cent (siehe Abbildung 2-5). Dies zeigt, dass die gravierend gesunkenen Terminierungsraten im Mobilfunk immer noch keinen wirklichen Niederschlag in den Endkundenpreisen der großen Anbieter gefunden haben.

Abbildung 2-5: Preise für ein 1-Minuten-Gespräch in deutsche Mobilfunknetze (in Cent, April 2017)



Quelle: WIK.

³⁹ Vgl. VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.

Eine Beispielrechnung ergibt, dass ein 1-Minuten-Gespräch im TDG-Standardtarif mit einem Festnetzanschluss in Italien oder in den USA 2,9 Cent kostet. Günstigste Call-by-Call-Anbieter rechnen für Gespräche zu diesen Destinationen jedoch weniger als 1 Cent pro Gesprächsminute ab.

Ein 1-Minuten-Gespräch in ein Mobilfunknetz eines anderen EU-Mitgliedsstaats kostet im TDG-Standardtarif 31,9 Cent pro Minute. Die günstigsten Call-by-Call-Anbieter rechnen hierfür hingegen nur 2 Cent pro Minute ab.

Ein Vergleich zwischen den Tarifen der TDG, der Call-by-Call-Anbieter und von Skype-Out zeigt, dass Betreiber(vor)auswahl preislich auch gegenüber dem OTT-Dienst für viele Destinationen Vorteile bietet.

Abbildung 2-6: Kosten für ein 1-Minuten-Gespräch (TDG Standardtarif vs. günstigster Call-by-Call-Anbieter sowie vs. SkypeOut, in Cent, April 2017)

	Schweiz	Italien	EU	USA	Türkei	China	Thailand
TDG Festnetz	2,9	2,9	2,9	2,9	9,9	9,9	99
Call-by-Call Anbieter Festnetz	1,0	0,6	0,6	0,6	1,5	0,7	0,6
TDG Mobilfunk	31,9	31,9	31,9	2,9	38,9	38,9	128
Call-by-Call Anbieter Mobilfunk	6,0	1,5	1,6		7,1	0,6	0,8
	Schweiz	Italien	EU	USA	Türkei	China	Thailand
TDG Festnetz	2,9	2,9	2,9	2,9	9,9	9,9	99
Call-by-Call Anbieter Festnetz	1,0	0,6	0,6	0,6	1,5	0,7	0,6
Skype out	2,1	2,1	2,1	2,1	3,3	1,5	2,1

Quelle: WIK.

Der Preisvergleich unterstreicht, dass sich auch Anfang 2017 für Endkunden durch die Nutzung von Call-by-Call ein beträchtlicher ökonomischer Vorteil mit Blick auf die Ausgaben für Telefonie erreichen lässt. Für Kunden mit einer Flatrate für Gespräche ins nationale Festnetz gilt dies insbesondere für Sprachverbindungen in die Mobilfunknetze und ins Ausland.

2.2.2 Nutzen für Verbraucher

Häufig wird allein darauf abgestellt, dass die Betreiber(vor)auswahl den Nutzern dort Vorteile bietet, wo sonst Wettbewerberangebote als Alternative zu den Angeboten der TDG gar nicht möglich sind. Dabei sollte jedoch nicht vernachlässigt werden, dass von der Betreiber(vor)auswahl nicht nur Haushalte und Unternehmen profitieren, die ohne Betreiber(vor)auswahl nicht am Wettbewerb teilhaben können, sondern auch Haushalte und Unternehmen, die z. B. kein Interesse an einem Wechsel zu einem Breitbandanschluss haben, da es sich für sie nicht lohnt (die Gruppe der Wenignutzer) oder ein Wechsel ihr Budget übersteigen würde. Ist die Wechselbereitschaft auf Endkundenebene begrenzt, bleibt die Betreiber(vor)auswahl ein wichtiges Instrument, um den Wettbewerb zumindest in Teilmärkten zu sichern.⁴⁰ Durch die Betreiber(vor)auswahl eröffnen sich für die Nutzer – Konsumenten wie Unternehmen – weitere Handlungsoptionen. Sie stärkt die Konsumentensouveränität.

Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt wurde, können Verbraucher durch die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl beträchtliche ökonomische Vorteile erzielen. Wichtige Zielgruppen der Anbieter von Betreiber(vor)auswahl sind Haushalte mit Migrationshintergrund, die Gespräche in ihre Herkunftsländer nachfragen, sowie ältere Menschen, die wenig Zugang zu und Erfahrung mit der Nutzung von internetbasierten Angeboten haben.⁴¹

Zudem ist davon auszugehen, dass niedrigpreisige Telefondienste wichtig für Nutzer mit beschränktem Haushaltsbudget sind. Die aktuelle Diskussion über Armut und Armutsrisiko in Deutschland im Zusammenhang mit dem Armutsbericht 2017 zeigt, dass das Potenzial der Leute, die „arm“ sind, tendenziell wächst. Die Armutsrisikoquote ist zwar seit dem Jahr 2005 in etwa auf gleichem Niveau. Am aktuellen Rand zeigt sich trotz des Wirtschaftswachstums und der sinkenden Arbeitslosigkeit jedoch ein Anstieg.⁴²

In Deutschland hatte 2015 jede fünfte Person einen Migrationshintergrund. Dabei stammen 35% aus einem EU-Mitgliedstaat. Der höchste Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund stammt mit 16,7% aus der Türkei, 9,9% stammen aus Polen und

⁴⁰ Nach Aussagen der Anbieter ist ein relativ stabiler Anteil an Endkunden nicht bereit, von der Telekom auf alternative Anbieter zu wechseln, weswegen die Betreiber(vor)auswahl für diese Kunden weiterhin hohe Relevanz hat. Vgl. Angaben aus Experteninterviews.

⁴¹ Vgl. Angaben befragter Unternehmen sowie Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefoniemärkten, WIK-Consult, Bad Honnef.

⁴² Die Armutsrisikoquote misst den Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens und ist damit in erster Linie ein Maß der Einkommensungleichheit. Sie gibt keine Auskunft über mögliche individuelle Bedürftigkeit, da nur die Höhe des äquivalenzgewichteten Einkommens betrachtet wird. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland, Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, elektronisch verfügbar unter:

http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

7,1% aus Russland. Man kann im Übrigen davon ausgehen, dass sich der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund mittelfristig weiter erhöhen wird.⁴³ Gerade solche Endkunden werden 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 und liefern einen wichtigen Beitrag zur Inklusion sowie zu den Herausforderungen durch eine alternde bzw. zunehmend internationaler werdende Gesellschaft.

Aus Verbrauchersicht hat auch die gute Kostentransparenz bei Call-by-Call-Angeboten eine wichtige Funktion, rationale Entscheidungen zu ermöglichen und dies gerade bei den preissensiblen und einkommenschwächeren Nutzern. Da Mobilfunk- und Auslandsgespräche i. d. R. nicht Teil der gängigen Flatrates sind, ihre jeweiligen Tarife aber mühsam ermittelt werden müssen, besteht für entsprechende Gespräche häufig vergleichsweise wenig Transparenz über die anfallenden Kosten.

Endkunden in Deutschland haben seit einer Reihe von Jahren die Möglichkeit, auf relativ einfache und bequeme Weise Preisvergleiche für Call-by-Call-Dienste vorzunehmen. Internetportale bieten Tools für Preisvergleiche an und Tageszeitungen veröffentlichen z. B. regelmäßig Preisübersichten über die aktuellen Entgelte der Call-by-Call-Anbieter. Vor allem aber besteht eine Verpflichtung, bei Call-by-Call vor Herstellung der Verbindung die Tarife anzusagen und dem Kunden so zu ermöglichen, das Gespräch vor Beginn abzubrechen.

43 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015 – Fachserie 1 Reihe 2.2, 2015, S. 36 und 62, elektronisch verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf;jsessionid=BB78C7AA33A4EC2CFD3F00710193CAA.cae1?__blob=publicationFile.

3 Fazit

Wie im Rahmen des Gutachtens ausgeführt wurde, sind Betreiber(vor)auswahl-Dienste weiterhin marktrelevant. Die heutigen Fakten, wie die Prognose über die Marktsituation für die nächsten 3 Jahre, begründen keinen Anlass für die Bedenken der EU-Kommission. Sie haben auch Gültigkeit für die anstehende Marktanalyse von Markt 1 der Märkteempfehlung von 2007.

Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl bleibt in Deutschland eine wichtige Maßnahme, um die nach wie vor vorhandenen Marktzutrittsschranken zu senken und den Wettbewerb für alle Kunden und Regionen zu stärken:

- Ein beachtlicher Anteil der Haushalte in Deutschland profitiert trotz der Angebote der Kabelnetzbetreiber (noch) nicht von den Möglichkeiten des Wettbewerbs. In Deutschland sind 36% der Privathaushalte nicht an ein telefondienstfähiges Kabelnetz anschließbar (in Ostdeutschland liegt der Anteil bei über 50%). In halbstädtischen und ländlichen Gebieten ist die Verfügbarkeit von Kabelnetzen mit 51% bzw. 15% deutlich niedriger.
- Gleiches gilt für die Angebote alternativer Anbieter. Die Glasfaserabdeckung nimmt zwar stetig zu, aber auf einem niedrigen Niveau von derzeit 7,1% Netzabdeckung und damit absehbar viel zu langsam, um den Wettbewerb in den kommenden 3 Jahren nachhaltig zu befeuern.
- Mit der Einführung von VDSL-Vectoring am KVz und HVt sowie dem Rückzug eines großen Wettbewerbers aus dem auf der Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) basierenden Geschäftsmodell nimmt die Nachfrage nach der TAL als Basis für alternative Angebote deutlich ab.
- Auch die Fixed-Mobile-Substitution ist vor allem bei Geschäftskunden wegen der Qualitätserfordernisse, die der Mobilfunk in Deutschland nicht erfüllt, und der Preisgestaltung der Mobilfunkunternehmen keine Alternative.
- Die Nutzung von OTT-Diensten setzt zumeist einen Breitbandanschluss voraus, der gerade in halbstädtischen und ländlichen Gebieten fehlt. Hinzu kommen auch andere Defizite, bis hin zu Qualitätsproblemen.

Die Gesamtschau der Argumente verdeutlicht, dass für den absehbaren Zeitraum von 3 Jahren, für den die Marktanalyse der BNetzA ausgelegt ist, die grundsätzliche Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb und die Nutzer anzunehmen ist. Eine Überprüfung der jetzigen Ergebnisse der BNetzA schon vor Ablauf dieses Zeitraums, wie von der EU-Kommission gefordert, scheint von daher nicht angemessen, bedenkt man den damit verbundenen bürokratischen Aufwand für den Regulierer und die betroffenen Unternehmen sowie die damit verbundene Beeinträchtigung der

Rechts- und Planungssicherheit für die anbietenden TK-Unternehmen sowie ihre Geschäftskunden.

Gleiches gilt für Entscheidungen der BNetzA. Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl kann aufgrund von Marktmacht auf Markt 1 (der Empfehlung von 2007) oder auf Markt 2 (der Empfehlung von 2007) auferlegt werden. Allerdings ist der Verweis der Bundesnetzagentur kritisch zu sehen, dass die Regulierungsverpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl (auf der Grundlage der Marktanalyse des Vorleistungsmarktes für Verbindungsaufbau) im Rahmen der anstehenden Aktualisierungsrunde auf dem Anschlussmarkt (Markt 1 der Empfehlung von 2007) widerrufen werden kann.

Literaturverzeichnis

BEREC (2014): Commission Recommendation on relevant product and service markets susceptible to ex ante regulation, BEREC's OPINION, BoR (14) 71, elektronisch verfügbar unter:

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/4438-berec-opinion-on-the-commission-recommendation-on-relevant-product-and-service-markets-susceptible-to-ex-ante-regulation

BEREC (2016): Report on OTT Services, BoR (16) 35, elektronisch verfügbar unter:

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland, Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, elektronisch verfügbar unter:

http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesnetzagentur (2015): Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Markt für den auf der Vorleistungsebene an festen Standorten lokal bereitgestellten Zugang, elektronisch verfügbar unter:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/Marktanalysen/Festlegung_Markt4.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesnetzagentur (2016): Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014/710/EU) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007/879/EG), elektronisch verfügbar unter:

https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:_idcl=FormPrincipal:_id1&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=7b096fbc-fc7d-422d-b97c-0a24f7a3d1f2&javax.faces.ViewState=KY3mDmyr3qPOZs34wAPkqJrJ9BtzXKcLLaAKbnhoPU8tqigUFZ2D1TM4HtSU9BW1DHx0YQyRqrcjsZK74xqU4n0nb%2FEfzre%2B18fikpxCqHBf7fayEY6eoeFjV2eUfTd1rN8n%2BTTV5NN2%2FXTGAFmFwrfoA8%3D

Bundesnetzagentur (2016): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen Maßnahmen auf dem Markt Nr.1 „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ der Empfehlung der Kommission vom 09.10.2014 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 2014/710/EU), veröffentlicht im ABl. EU 2014, Nr. L 295, S. 79, sowie auf dem Markt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ der vorhergehenden Märkte-Empfehlung der Kommission vom 28.12.2007 (Empfehlung 2007/879/EG), elektronisch verfügbar unter:

https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:_idcl=FormPrincipal:_id1&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=92ea8df0-81eb-4b2f-aff4-bc4f17bd2428&javax.faces.ViewState=YRi43CKzEId8BjCbKn%2F79E2xmfXhVArCw4IzGShYiD9gE3TbZm2h1v5i2tGkHOWW5hEgyFtilyTJM8p34N5CYx2TuyeE3pt4zz24TbMiJYkUiVS%2FfxhsHwWK1CWeERY1IPA3cG9siHEygW%2BD9mGH8NjI%2BkbbZLyDoRgckQ%3D%3D

Bundesnetzagentur (2017): Jahresbericht 2016, elektronisch verfügbar unter:

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/JB2016.pdf;jsessionid=2239B5C051CB5C54D49A2836ABEE1314?__blob=publicationFile&v=1

- Deutsche Telekom (2017), Das Geschäftsjahr 2016, elektronisch verfügbar unter:
http://www.geschaeftsbericht.telekom.com/site0317/fileadmin/16_AR/PDF_DE/telekom_gb16_gesamt.pdf
- Elixmann, D.; Neumann, K.-H.; Schwab, R.; Stumpf, U. (2013): Die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl für den Wettbewerb in den Telefonmärkten, Bad Honnef
- Europäische Kommission (2016): Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1939–1940: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht), Beschluss der Kommission in den Sachen DE/2016/1945–1946: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten und Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland (Auferlegung von Verpflichtungen), Stellungnahme gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG, elektronisch verfügbar unter:
https://circabc.europa.eu/sd/a/1b6b8d1e-1a80-4071-8562-5f390536a3e4/DE-2016-1939-1940_1945-1946%20Adopted_PUBLIC_DE.pdf
- Henseler-Unger, I.; Elixmann, D.; Schwab, R.; Strube Martins, S. (2015): Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven, Studie im Auftrag von 010012 Telecom GmbH, 01051, 3U Telecom, Callax, star, Tele2, Ventelo, elektronisch verfügbar unter: <http://www.wik.org/index.php?id=715>
- Henseler-Unger, I.; Beyer, U.; Elixmann, D.; Strube Martins, S. (2016): Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen, Studie für den Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM), elektronisch verfügbar unter: http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2016/Geschaeftskunden_WIK_Report_final.pdf
- Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015 – Fachserie 1 Reihe 2.2, 2015, elektronisch verfügbar unter:
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220157004.pdf;jsessionid=BB78C7AA33A4EC2CFD3F00710193CAA.cae1?_blob=publicationFile
- TÜV Rheinland (2017): Bericht zum Breitbandatlas Ende 2016 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), S. 9, elektronisch verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2016-ergebnisse.pdf?_blob=publicationFile
- VATM; Dialog Consult (2017): Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht.