



**Konsultationsentwurf 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)

Öffentliche Fassung

Öffentliche Fassung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Ergebnis der letzten Marktdefinition und -analyse des Marktes Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014	11
3. Leistungsbeschreibung.....	16
3.1. Anrufzustellung als Bestandteil der Sprachtelefonie	16
3.2. Technische Realisierung.....	19
3.2.1. Telefonverbindungen über schmalbandige Anschlüsse	19
3.2.2. Telefonverbindungen über breitbandige Anschlüsse.....	19
3.2.3. Netztopologien.....	20
3.2.4. Art der Zusammenschaltung	23
3.2.5. Bisherige Bestimmung der untersten Netzkopplungsebene	23
3.2.6. Diensteneutrale Kooperation auf IP-Ebene („Over-The-Top-Dienste“)	24
3.3. Formen der Anrufzustellung.....	28
4. Gang der Ermittlungen	30
4.1. Auskunftersuchen	30
4.2. Datengrundlage der Analyse	31
5. Vorbringen der Unternehmen	32
5.1. Themenkomplex Substituierbarkeit.....	33
5.2. Themenkomplex Zusammenschaltungen und Transit.....	34
5.3. Themenkomplex Marktergebnis – (potentielle) Wettbewerbsbehinderungen	35
6. Nationale Konsultation.....	43
7. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG.....	44
8. Europäisches Konsolidierungsverfahren.....	45
9. Marktabgrenzung	46
9.1. Sachliche Marktdefinition	48
9.1.1. Sachliche Marktabgrenzung auf Endkundenebene	52
9.1.1.1. Festlegung des korrespondierenden Endkundenmarktes.....	52
9.1.1.2. Sachliche Marktabgrenzung auf dem korrespondierenden Endkundenmarkt	53
9.1.1.3. Ergebnis der Definition des Endkundenmarktes.....	61
9.1.2. Sachliche Marktabgrenzung auf Vorleistungsebene.....	62
9.1.2.1. Ausgangsprodukt	63
9.1.2.2. Prüfung der Austauschbarkeit	65
9.1.2.2.1. Anrufzustellung mit dem Verbindungsaufbau (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007).....	65
9.1.2.2.2. Austauschbarkeit zu anderen, in Festnetzen verorteten Rufnummern	66
9.1.2.2.3. Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern und Rufnummern für Mobile Dienste.....	72

Öffentliche Fassung

9.1.2.2.4. Klassische Sprachtelefonie und nummernunabhängige TK-dienste („OTT-Dienste“) auf Vorleistungsebene	75
9.2. Räumlich relevanter Markt	83
9.3. Ergebnis der Marktabgrenzung	88
10. Regulierungsziele und Regulierungsgrundsätze	89
10.1. Ziele der Regulierung	89
10.1.1. Nutzerinteressen und chancengleicher Wettbewerb/nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG)	89
10.1.2. Förderung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG)	90
10.2. Grundsätze der Regulierung	90
10.2.1. Vorhersehbarkeit der Regulierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG)	90
10.2.2. Keine Diskriminierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG)	91
10.2.3. Technologieneutrale Anwendung (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 TKG)	91
10.2.4. Förderung von Infrastrukturwettbewerb (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG)	91
10.2.5. Berücksichtigung der geografischen Bedingungen (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG)	91
10.3. Ergebnis	92
11. Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG	92
11.1. Berücksichtigung europäischer Rechtsgrundlagen	94
11.1.1. Märkte-Empfehlung	94
11.1.2. Leitlinien	95
11.1.3. Inhalt der europäischen Rechtsgrundlagen	95
11.2. Prüfung der potentiellen Regulierungsbedürftigkeit	102
11.2.1. Marktzutrittsschranken	103
11.2.2. Tendenz zu wirksamem Wettbewerb	104
11.2.2.1. Marktanteile und potentieller Wettbewerb	105
11.2.2.2. Ausgleichende Nachfragemacht	106
11.2.2.3. Beeinflussung des Marktergebnisses - Gesamtbetrachtung	112
11.2.2.4. Gesamtergebnis Tendenz zu wirksamem Wettbewerb	115
11.2.3. Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts	115
11.3. Ergebnis potentielle Regulierungsbedürftigkeit	116
12. Ergebnis	117
13. Anhänge	118
13.1. Firmenverzeichnis	118
13.2. Abkürzungsverzeichnis	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verbindungsleistungen am Beispiel eines mehrstufig aufgebauten PSTN	17
Abbildung 2: Schematische Darstellung der Verbindungsleistungen (IP-basiert)	18
Abbildung 3: Struktur des PSTN-Festnetzes der TDG	20
Abbildung 4: Struktur des Festnetzes von aTNB	21
Abbildung 5: Struktur IP-basierter Netze	21
Abbildung 6: Substitut Terminierung	33
Abbildung: 7 Marktergebnis	36
Abbildung 8: Vorhandene Wettbewerbsbehinderungen Terminierung	37
Abbildung 9: Zu erwartende Wettbewerbsbehinderungen Terminierung	38
Abbildung 10: Vorhandene Wettbewerbsbehinderungen Zusammenschaltung	39
Abbildung 11: Zu erwartende Behinderungen Zusammenschaltung	40
Abbildung 12: Marktzutrittsmöglichkeiten	41

1. Einleitung

Die vorliegende Untersuchung betrifft den Markt Nr. 1 der Empfehlung der EU-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 (Empfehlungen 2014/710/EU; im Folgenden: „Märkte-Empfehlung 2014“). Als Markt Nr. 1 ist nach dieser Empfehlung der Markt für die

„Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“

definiert.

Der Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten wird nicht mehr im Anhang der Empfehlung der EU-Kommission vom 18.12.2020 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 (im Folgenden: „Märkte-Empfehlung“) für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, aufgeführt. Da dieser Markt jedoch gegenwärtig nach Maßstab der nationalen Gegebenheiten reguliert wird, ist mittels des Drei-Kriterien-Tests zu prüfen, ob er aufgrund nationaler Besonderheiten noch immer für eine Vorabregulierung in Betracht kommt.

In der letzten Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (im Folgenden: „Bundesnetzagentur“) zu dem in Rede stehenden Markt (im Folgenden auch: „Festlegung vom 16.12.2016“)¹ sind die beiden Zusammenschaltungsmärkte (der Markt für Verbindungsaufbau und der Markt für Anrufzustellung) gemeinsam überprüft worden. Hiervon wird im Rahmen der turnusgemäßen Überprüfung abgesehen, da der Markt für Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten bereits mit dem Ergebnis, dass eine Regulierungsbedürftigkeit nicht mehr besteht, gesondert überprüft wurde.² Diese separate Prüfung erfolgte, weil durch die Überprüfung der Märkte-Empfehlung 2014 - verbunden mit dem Erlass der derzeit gültigen Märkte-Empfehlung - Änderungen zu erwarten waren, die die Marktdefinition und -analyse des hier überprüften Marktes beeinflussen. Um eine auf tragfähigen und zeitbeständigen Ergebnissen beruhende Überprüfung vornehmen zu können, wurde gemäß § 14 Abs. 2 S. 2, 3 TKG a.F.³ mit Schreiben vom 26.08.2019 bzgl. Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014 eine Fristverlängerung bei der EU-Kommission beantragt. Diese galt, wie in § 14 Abs. 2 S. 4

¹ Bundesnetzagentur, Festlegung der Präsidentenkammer vom 16.12.2016, Az. BK 1-14/004, Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) sowie Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007).

² Siehe Bundesnetzagentur, Festlegung der Präsidentenkammer vom 23.02.2021, Az. BK 1-20/002, Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007; im Folgenden „Festlegung zum Verbindungsaufbau vom 23.02.2021“); siehe hierzu auch den Beschluss vom 26.02.2021, Az. BK3d-20/030, der zuständigen Beschlusskammer zum Widerruf der bis dahin bestehenden Regulierungsmaßnahmen.

³ Dem entspricht § 15 Abs. 3 S. 2ff. des seit 01.12.2021 rechtskräftigen TKG. Dieser sieht jedoch nur noch die Verlängerung um ein Jahr statt bis zu drei Jahren vor.

Öffentliche Fassung

TKG a.F. vorgesehen, als gewährt, da die EU-Kommission innerhalb eines Monats nach dieser Meldung keine Einwände erhoben hat.⁴ Die erneute Überprüfung des Marktes für „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) erfolgt hiermit ebenfalls gesondert.

Auf Grundlage der §§ 9 bis 11 (a.F.) des Telekommunikationsgesetzes⁵ (im Folgenden: „TKG“) wurden zu den genannten Märkten bereits vier Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen. Den bereits erfolgten Prüfungen lagen jeweils noch die Fassungen 2003/311/EG und 2007/879/EG der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission (im Folgenden: „Märkte-Empfehlung 2003“ bzw. „Märkte-Empfehlung 2007“) zugrunde. Die Ergebnisse der derzeit gültigen Marktdefinition und -analyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 5 Satz 2 TKG a.F.⁶ am 16.12.2016 festgelegt. Mit Beschluss BK 2b-16/005 erging am 19.12.2016 gegenüber der Telekom Deutschland GmbH und den mit ihr verbundenen Unternehmen (im Folgenden: „TDG“) eine entsprechende Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur. Die Regulierungsverfügungen gegenüber den Wettbewerbern der TDG erfolgte durch die Beschlüsse BK3g-16/023 bis BK3g-16/102 vom 20.12.16.⁷ Die Festlegung ist gemäß § 13 Abs. 7 TKG⁸ Bestandteil der jeweiligen Regulierungsverfügung und wurde daher gemeinsam mit dieser veröffentlicht.

Märkte-Empfehlung 2014 der EU-Kommission

Der im Anhang zur Märkte-Empfehlung 2014 unter Markt Nr. 1 aufgeführte Vorleistungsmarkt der

„Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“

wurde aus der ursprünglich geltenden Empfehlung 2003/311/EG, in der er unter Ziffer 9 bereits als „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ geführt wurde, als Markt Nr. 3 in die Märkte-Empfehlung 2007 übernommen. Beide älteren Märkte-Empfehlungen erläuterten hierzu, dass die Anrufzustellung die Weiterleitung auf lokaler Ebene umfasse und so abzugrenzen sei, dass sie der jeweiligen nationalen Abgrenzung der Märkte für den Verbindungsaufbau und für Transitverbindungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspreche.

In dem, der Erläuterung der Märkte-Empfehlung 2014 dienenden, Begleitdokument der EU-Kommission⁹ (im Folgenden: „Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014“) wurde

⁴ Dieses Verfahren sieht auch § 15 Abs. 3 S. 4 TKG weiterhin vor.

⁵ Diese entsprechen in der seit 01.12.2021 rechtskräftigen Fassung den §§ 10, 11 TKG.

⁶ Diesem entspricht § 210 Abs. 5 S. 2 TKG (2021).

⁷ Die Entscheidung über Regulierungsmaßnahmen betreffend den Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014 (Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten) wurde zwischen den Beschlusskammern der Telekommunikationsregulierung aufgeteilt. Die eigentlich zuständige Beschlusskammer 3 hat im Rahmen dessen die Regulierungsverfügungen gegenüber den alternativen Netzbetreibern im Rahmen der Anrufzustellung erlassen, während die Beschlusskammer 2 im o.g. Beschluss über Regulierungsmaßnahmen gegenüber der TDG sowohl auf dem hier überprüften Vorleistungsmarkt als auch auf dem Vorleistungsmarkt für Verbindungsaufbau (Markt 2 der Märkte-Empfehlung 2007, der sich auf die zugrundeliegende Überprüfung nicht auswirkt) entschieden hat.

⁸ Dieser entspricht dem, bisher diese Regelung enthaltenden, § 13 Abs. 3 TKG a.F.

⁹ EU-Kommission, Commission Staff Working Document – Explanatory Note - Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and

Öffentliche Fassung

außerdem im Weiteren ausgeführt, dass der Markt für Anrufzustellung bereits in der Märkte-Empfehlung 2007 als der Vorleistungsmarkt gewertet worden sei, der am schwersten zu duplizierende - für das Angebot von Produkten auf dem Endkundenmarkt notwendige - Elemente enthalte. Dies spiegelt sich in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014 dahingehend wider, dass auf Vorleistungsebene keine Substitute gesehen wurden, die sich möglicherweise beschränkend auf die Höhe von Terminierungsentgelten auswirken könnten. Selbst bestehende Nachfrage-Substitution auf dem Endkundenmarkt könne demnach aus Sicht der EU-Kommission nicht zu einer Substituierbarkeit auf der Vorleistungsebene führen. Der Markt sei außerdem beschränkt auf die Grenzen der einzelnen Netze der jeweiligen Teilnehmernetzbetreiber (im Folgenden auch: „TNB“). Er sei insgesamt technologieneutral abzugrenzen, solle also sowohl Terminierung in PSTN als auch IP-Netze erfassen. Dabei sollten auch Terminierungsleistungen unabhängig von der Herkunft der Sprachverbindung (Anrufe aus dem Inland, Ausland, Festnetz und Mobilfunk) in einen gemeinsamen Markt fallen. Hinsichtlich der Abrechnung gelte das „Calling Party Pays-Prinzip“, sodass der angerufene Netzbetreiber ein Terminierungsentgelt festsetze, welches jeweils vom anrufenden Netzbetreiber zu zahlen sei. Dem Angerufenen würde hierfür nichts berechnet, sodass für diesen kein Anreiz bestünde, auf die festgelegten Entgelte zu reagieren.¹⁰

Märkte-Empfehlung 2020 der EU-Kommission

In der Märkte-Empfehlung 2020 der EU-Kommission (im Folgenden „Märkte-Empfehlung“) ist der ehemalige Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014 nicht mehr als Markt aufgeführt, der für eine Vorabregulierung in Betracht kommt.¹¹ Gleichwohl hebt die EU-Kommission die Möglichkeit einer Regulierung ausgewählter Aspekte dieses Marktes bei Vorliegen nationaler Besonderheiten hervor.¹²

In dem Begleitdokument zur Märkte-Empfehlung 2020 (im Folgenden „Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung“)¹³ geht die EU-Kommission zunächst summarisch auf die Feststellungen und Ergebnisse der Märkte-Empfehlung 2014 (sowie Explanatory Note 2014) ein. Im Zuge der Überprüfung der ehemaligen Märkte-Empfehlung stellt die EU-Kommission hinsichtlich des Drei-Kriterien-Tests ergänzend fest, dass Anrufzustellungsleistungen nach wie vor nur vom Anbieter des Angerufenen bereitgestellt werden und kein anderer Netzbetreiber diese Leistung nachbilden kann. Deshalb sei die Hürde, Anrufzustellungsleistungen durch einen anderen

of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition), SEC(2007) 1483/2 rev1.

¹⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014, S. 28

¹¹ Siehe EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 42.

¹² EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 41: „Unter besonderen Umständen kann die Regulierung ausgewählter Aspekte der Zustellungsmärkte in einigen Mitgliedstaaten aber dennoch gerechtfertigt sein. So können besondere nationale Gegebenheiten darauf hindeuten, dass diese Märkte in der Vorausschau nicht zu einem wirksamen Wettbewerb tendieren oder dass weiterhin Wettbewerbsprobleme bestehen. Dies kann etwa der Fall sein, wenn Betreibern die Zusammenschaltung verweigert wurde oder sie Schwierigkeiten mit der Zustellung von Anrufen aus ihrem Netz in die Netze anderer Betreiber haben. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten zur Behebung solcher Probleme entweder Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht andere Verpflichtungen als die Entgeltkontrolle auferlegen, falls der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, oder aber andere geeignete Regulierungsinstrumente anwenden, d. h. nach Artikel 61 Absatz 2 des Kodex, sofern die dort festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.“

¹³ EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Englischer Originaltitel des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen zu der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (im Folgenden „EKEK“), SWD(2020) 337 final, vom 18.12.2020.

Öffentliche Fassung

Netzbetreiber zu erbringen - wie bisher – unüberwindbar, sodass das erste Kriterium (Bestehen hoher und andauernder Marktzutrittsschranken) erfüllt sei.¹⁴ Hinsichtlich des zweiten Kriteriums (Tendenz zu wirksamem Wettbewerb) führt die EU-Kommission aus, dass die Anbieter der Anrufzustellungsleistung durch die Abgrenzung „ein Netz, ein Markt“ (mit 100% Marktanteil des jeweiligen Betreibers), im Zusammenspiel mit dem zugrundeliegenden „Calling-Party-Pays“-Prinzip bisher nicht in ihrer Preissetzungsfreiheit eingeschränkt worden seien.¹⁵ Die Netzbetreiber hätten daher den Anreiz und die Möglichkeit gehabt, ihre Terminierungsentgelte frei und deutlich über den eigenen Kosten zu setzen,¹⁶ weshalb die größte Gefährdung für den Wettbewerb tatsächlich überhöhte Preise gewesen seien. Diesen würde unter der neuen Märkte-Empfehlung jedoch mit der Einführung unionsweit einheitlicher maximaler Zustellungsentgelte jeweils für Festnetz und Mobilfunk durch einen delegierten Rechtsakt¹⁷ (im Folgenden: „Delegierte Verordnung“) begegnet werden. Die hierin festgelegten Entgelte gälten direkt gegenüber den Netzbetreibern und begrenzten die Entgelte für die Anrufzustellungsleistungen aller Anbieter auf die Kosten eines effizienten Betreibers. Ob eine derartige Einschränkung der Netzbetreiber tatsächlich eintritt und die vorgegebenen Preise eingehalten werden, sollten die nationalen Regulierungsbehörden beobachten und sicherstellen. Damit könne das schwerwiegendste Wettbewerbsproblem auf dem Markt für Anrufzustellung beseitigt werden. Zwar würde Wettbewerb weiterhin fehlen, aber es gäbe wegen der einheitlichen Preise dennoch ein wettbewerbliches Ergebnis. Aus diesem Grund könne für die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests angenommen werden, dass einheitliche Höchstpreise unter Beachtung der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte die Entstehung von wirksamem Wettbewerb auf den Vorleistungsmärkten förderten, sodass das zweite Kriterium nicht mehr erfüllt wäre. Sollten nationale Regulierungsbehörden aufgrund des Vorliegens nationaler Besonderheiten anhand konkreter besonderer Umstände zu einem anderen Ergebnis kommen, sei ihnen eine Entgeltkontrolle zukünftig nicht mehr möglich. Alternativ könnten jedoch andere Maßnahmen, wie z.B. Zugangs- und Transparenzverpflichtungen, auferlegt werden.¹⁸

Delegierte Verordnung

Zusammen mit der neuen Märkte-Empfehlung und der diese begleitenden Explanatory Note hat die EU-Kommission demgemäß den in Art. 75 EKEK vorgesehenen delegierten Rechtsakt zur Festlegung des oben bereits erwähnten unionsweit einheitlichen maximalen Festnetzzustellungsentgelts in Form einer delegierten Verordnung erlassen.

Diese soll Festnetzzustellungsentgelte und Mobilfunkzustellungsentgelte vollständig harmonisieren, um die Entwicklung des Binnenmarkts zu fördern und Handelsschranken innerhalb der Union zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Gleichzeitig soll die Delegierte Verordnung den Verwaltungsaufwand der nationalen Regulierungsbehörden erheblich verringern. Die aus Sicht der EU-Kommission größte Gefahr für den Wettbewerb auf den Terminierungsmärkten – das Einfordern überhöhter Zustellungsentgelte – soll durch die

¹⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76.

¹⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76.

¹⁶ Siehe hierzu EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 71.

¹⁷ EU-Kommission, Delegierte Verordnung (EU) 2021/654 der Kommission vom 18. Dezember 2020 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung eines unionsweit einheitlichen maximalen Mobilfunkzustellungsentgelts und eines unionsweit einheitlichen maximalen Festnetzzustellungsentgelts.

¹⁸ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76ff.

Öffentliche Fassung

Vereinheitlichung eingeschränkt bzw. verhindert werden.¹⁹ Dieses Ziel ist zugleich Hauptbegründung für die Herausnahme des Marktes aus dem Annex zur Märkte-Empfehlung, der die vorab zu regulierenden Märkte benennt.²⁰

Die Delegierte Verordnung erfasst neben der Festlegung einheitlicher maximaler Terminierungsentgelte für Anrufe aus der EU/ dem EWR sowie Drittländern und einem ggf. anzuwendenden Gleitpfad zur schrittweisen Näherung auch die Preissetzung im Zusammenhang mit Zusammenschaltungsstellen („interconnection ports“). Regulierungsmaßnahmen betreffend die Preissetzung sind den nationalen Regulierungsbehörden daher entzogen. Sollte eine Regulierungsbedürftigkeit auf nationaler Ebene festgestellt werden, wäre jedoch weiterhin die Auferlegung von nicht preisbezogenen oder andere zugehörige Einrichtungen (als Ports) berührende Verpflichtungen, wie bspw. Zugangs- oder Transparenzverpflichtungen, Diskriminierungsverbote und getrennte Rechnungsführung, möglich.²¹

Notwendigkeit turnusgemäßer Überprüfung

Obwohl der Markt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten nicht mehr im Anhang der Märkte-Empfehlung aufgeführt wird, ist mittels des Drei-Kriterien-Tests zu prüfen, ob dieser Markt aufgrund nationaler Besonderheiten noch immer für eine Vorabregulierung in Betracht kommt. Die Nennung oder auch umgekehrt der Wegfall der Märkte in der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission stellt nur eine Vermutung für oder gegen die Regulierungsbedürftigkeit der genannten Märkte dar. Ob diese Vermutung im Einzelfall in einem Mitgliedsstaat zutrifft, ist anhand der nationalen Situation zu prüfen. Daher können nationale Besonderheiten dazu führen, dass ein Vorleistungsmarkt in einem Mitgliedsstaat regulierungsbedürftig ist, obwohl er nicht in einer Märkte-Empfehlung genannt ist (und umgekehrt).²² Da der Markt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten gegenwärtig nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten noch reguliert ist²³, ist dessen Regulierungsbedürftigkeit turnusgemäß einer Überprüfung zu unterziehen.

Der Markt für Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Markt Nr. 10 der Märkte-Empfehlung 2003²⁴) ist – wie schon in der Festlegung des Jahres 2012 festgestellt wurde – nicht mehr Teil des Marktanalyseverfahrens. Auf diesem Markt wurde von der Bundesnetzagentur effektiver Wettbewerb festgestellt und alle regulatorischen Verpflichtungen aufgehoben. Entsprechend ist eine neuerliche Untersuchung nicht erforderlich und auch aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht geboten.

Weil es sich bei den Leistungen der Anrufzustellung und des Transits allerdings um Dienste handelt, die in einem komplementären Verhältnis zueinanderstehen, und dem Umfang der

¹⁹ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 40; Vgl. auch: EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 1.

²⁰ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 40f.

²¹ Vgl. EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgründe 2, 5f.; Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 71f.

²² Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 7, 18, 21 sowie Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 15, Kap. 2.3.

²³Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung 2014, Erwägungsgrund Nr. 22 und siehe dazu: Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur, BK 2b 16/005, vom 19.12.2016 und die Regulierungsverfügungen gegenüber einzelnen Teilnehmernetzbetreibern, BK3-16-023 bis 102 vom 01.01.2017, ABl. BNetzA 2016, S. 242ff.

²⁴ EU-Kommission, „Empfehlung der Kommission 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“, (ABL L 114/45 v. 8.5.2003), Brüssel (im Folgenden: Märkte-Empfehlung 2003).

Öffentliche Fassung

Transitleistung damit zugleich Auswirkungen auf den Umfang der Anrufzustellung zukommt, sind im Nachfolgenden in Teilen auch Ausführungen zu dem Bereich der Transitleistungen erforderlich.

2. Ergebnis der letzten Marktdefinition und -analyse des Marktes Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014

Im Folgenden soll zur Orientierung überblicksartig das Ergebnis der vorhergehenden Marktdefinition und -analyse wiedergegeben werden. - Da es sich um eine kurze Zusammenfassung handelt, siehe für weitergehende Erläuterungen zu den hier erwähnten Erbringungsformen, Technologien etc. die entsprechenden Stellen der Kap. 3, 9 sowie 11. –

Die Bundesnetzagentur hat in der letzten Marktdefinition und -analyse für den in der Märkte-Empfehlung 2014 unter Ziffer 1 aufgeführten Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten Folgendes festgestellt:

Sachliche Marktabgrenzung

Im Rahmen der Marktdefinition werden dem Vorleistungsmarkt sowohl Leistungen der Anrufzustellung über Schmalbandanschlüsse als auch Leistungen der Anrufzustellung über Breitbandanschlüsse (DSL, Breitbandkabel-Netz, IP-basierter Glasfaseranschluss, stationäre Mobilfunklösungen) zugerechnet. Die Leistungen können im PSTN auf der untersten Netzkoppelungsebene oder unter Anwendung des Internet Protokolls telefondienstspezifisch übergeben werden. Die telefondienstspezifische Übergabe zeichnet sich dadurch aus, dass der anbietende Netzbetreiber die Möglichkeit hat, den Anruf fallbezogen zu verwirklichen oder zu verweigern und die Verbindungsdaten für die Abrechnung jedes einzelnen Gespräches zu erheben und zu verarbeiten. Demgegenüber ist in paketvermittelnden Netzen auch eine „unspezifische“ Übertragung möglich (bspw. über das Internet, unabhängig von Rufnummern; siehe hierzu insb. auch Kap. 3.1 und Kap. 3.2.6).

Im Rahmen des Parallelbetriebs von IP und PSTN richtet sich die Bestimmung der untersten Netzkoppelungsebene - bei Geltung des Grundsatzes einer technologiekonformen Übergabe für die Zusammenschaltung - nach der für die jeweilige Zielrufnummer hinterlegten Übergabetechnologie (IP oder PSTN). Nicht Bestandteil des relevanten Marktes sind Verbindungen, die technologieinkonform, also trotz Vereinbarung technologiekonformer Übergabe unsortiert und damit im PSTN auf einer höheren Netzzugangsebene übergeben werden. In diesem Fall wird ein Bündelprodukt aus Wandlungsleistung plus Transit plus Anrufzustellung und keine reine Anrufzustellung angeboten. Gilt für die Zusammenschaltung der Grundsatz einer technologieneutralen Übergabe, dann ist die Bestimmung der untersten Netzkoppelungsebene unabhängig von der Technik des Anschlusses im Zielnetz. Die technologiekonforme Übergabe erfasst – kurz und untechnisch gesprochen – die Übergabe von Verbindungsverkehr sortiert nach der jeweiligen Technologie (PSTN zu PSTN – IP zu IP), während bei einer technologieinkonformen Übergabe nicht zwischen den Technologien differenziert wird, obwohl eine technologiekonforme Übergabe vereinbart war. Bei der technologieneutralen Übergabe wird der Verkehr nach Vereinbarung unsortiert – also nicht nach der jeweiligen Technologie differenziert – an einer Schnittstelle übergeben. Für weitergehende Erläuterungen zur Unterscheidung der Übergabeformen wird auf die Kapitel 3.3.2.2.1. und 3.3.2.2.2 der Festlegung zum Verbindungsaufbau vom 23.02.2021 verwiesen.

Der sachliche Markt umfasst derzeit die Anrufzustellung zu Ortsnetzrufnummern, zu Notrufabfragestellen (110 und 112), sowie Verbindungen mit Ziel in der Rufnummerngasse (0)32.

Öffentliche Fassung

Zudem fallen neben der Anrufzustellung zu Anschlüssen, die direkt am Netz des Anbieters angeschlossen sind, auch Anrufzustellungsleistungen, bei denen der Verkehr (für den nachfragenden Netzbetreiber nicht unmittelbar ersichtlich) zur Anrufzustellung in ein nachfolgendes Drittnetz (Fest- oder Mobilfunknetz) weitergeleitet wird (so genannte „Scheinterminierung“) unter die Marktdefinition.

Räumliche Marktabgrenzung

In räumlicher Hinsicht erfolgt eine Aufteilung nach den jeweiligen Einzelnetzen der verschiedenen Netzbetreiber („ein-Netz-ein-Markt“). Für das bundesweite Netz der TDG beispielsweise bedeutet dies etwa, dass auch ein bundesweiter Markt besteht. Die Märkte für die Anrufzustellung der alternativen Netzbetreiber bestimmen sich nach der Reichweite des jeweiligen Netzes.

Drei-Kriterien-Test

Der Vorleistungsmarkt erfüllt alle drei Kriterien kumulativ, weshalb weiterhin seine Regulierungsbedürftigkeit festgestellt wird.

Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

Aufgrund der räumlichen Marktabgrenzung werden mehrere Unternehmen – neben der TDG auch die alternativen Teilnehmernetzbetreiber - als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt "Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten" identifiziert.

Einerseits wird die Telekom Deutschland GmbH (inklusive der mit ihr verbundenen Unternehmen) auf dem nationalen Markt für die Anrufzustellung in ihr öffentliches Telefonnetz an festen Standorten erfasst. Andererseits werden die aTNB auf den netzweiten Vorleistungsmärkten für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz des jeweiligen Unternehmens an festen Standorten erfasst. Dies sind im Einzelnen²⁵

- 010090 GmbH, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln
- 010091 UG (haftungsbeschränkt), Birkenweg 16, 53125 Bonn
- 01018 GmbH, Trierer Straße 70-72, 53115 Bonn
- 01049 GmbH, Berner Straße 119, 60437 Frankfurt am Main
- 01051 Telecom GmbH, Robert-Bosch-Straße 1, 52525 Heinsberg
- 1&1 Versatel Deutschland GmbH, Niederkasseler Lohweg 181-183, 40547 Düsseldorf
- 3U TELECOM GmbH, Frauenbergstraße 31-33, 35039 Marburg
- Alnitak GmbH, Friedrichstraße 78, 10117 Berlin
- BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Berliner Straße 260, 33330 Gütersloh
- bn:t Blatzheim Networks Telecom GmbH, Pennefeldsweg 12, 53177 Bonn
- Broadnet Services GmbH, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln
- BT (Germany) GmbH & Co. OHG, Barthstraße 4, 80339 München
- Callax Telecom Services GmbH, Niersstraße 2, 41564 Kaarst
- CoCall GmbH, Joachimstr. 63, 40547 Düsseldorf
- COLT Technology Services GmbH, Gerviniusstr. 18 -22, 60322 Frankfurt am Main

²⁵ Da es sich hier um eine reine Wiedergabe handelt, wurden Adressen und Unternehmen aus der Festlegung übernommen. Es können zwischenzeitlich Abweichungen eingetreten sein, die mit der vorliegenden Überprüfung erfasst werden.

Öffentliche Fassung

- Communication Services Tele2 GmbH, In der Steele 39, 40599 Düsseldorf
- Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, Albrechtstraße 48, 06844 Dessau-Roßlau
- DNS: NET Internet Service GmbH, Rollenhagenstr. 42, 16321 Bernau bei Berlin
- DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stockholmer Allee 24, 44269 Dortmund
- ecotel communication ag, Prinzenallee 11, 40549 Düsseldorf
- ENTEGA Medianet GmbH, Frankfurter Straße 100, 64293 Darmstadt
- envia TEL GmbH, Friedrich-Ebert-Straße 26, 04416 Markkleeberg
- EWE TEL GmbH, Cloppenburger Straße 310, 26133 Oldenburg
- Exacor GmbH, Frauenbergstraße 31-33, 35039 Marburg
- First Communication GmbH, Lyoner Straße 15, 60528 Frankfurt am Main
- First Telecom GmbH, Lyoner Straße 15, 60528 Frankfurt am Main
- G-FIT Gesellschaft für innovative Telekommunikationsdienste mbH & Co. KG, Prinz-Ludwig-Straße 9, 93055 Regensburg
- GöTel GmbH, Weender Landstraße 59, 37075 Göttingen
- HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Hafenstraße 80-82, 59067 Hamm
- HFO Telecom Vertriebs GmbH, Ziegeleistraße 2, 95145 Oberkotzau
- HLkomm Telekommunikations GmbH, Nonnenmühlgasse 1, 04107 Leipzig
- HNS GmbH, Eckenerstraße 2, 45470 Mülheim
- htp GmbH, Mailänder Straße 2, 30539 Hannover
- inexo Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, Am Saarlarm 1, 66740 Saarlouis
- IN-telegence GmbH, Oskar-Jäger-Straße 125, 50825 Köln
- Kube & Au GmbH, Im Mediapark 8, 50670 Köln
- MDCC Magdeburg-City-Com GmbH, Weitlingstraße 22, 39104 Magdeburg
- Median Telecom GmbH, Ruhrstraße 91, 58452 Witten
- meetyoo conferencing GmbH, Friedrichstraße 200, 10117 Berlin
- MEGA Communications GmbH, Rüsselsheimer Str. 22, 60326 Frankfurt
- MK Netzdienste GmbH & Co. KG, Marienwall 27, 32423 Minden
- M-net Telekommunikations GmbH, Emmy-Noether-Straße 2, 80992 München
- mobileExtension GmbH, Baruther Straße 10, 15806 Zossen
- MPA NET Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Düsseler Straße 26, 42489 Wülfrath
- Multiconnect GmbH, Wilhelm-Hale-Straße 50, 80639 München
- neon networks UG, Gladbacher Straße 74, 40219 Düsseldorf
- net services GmbH & Co. KG, Lise-Meitner-Straße 4, 24941 Flensburg
- NetAachen GmbH, Grüner Weg 100, 52070 Aachen
- NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Am Coloneum 9, 50829 Köln
- Netzquadrat Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Gladbacher Straße 74, 40219 Düsseldorf
- next id GmbH, Konrad-Zuse-Platz 5, 53227 Bonn
- OpenNumbers eG, Frankenwerft 1, 50667 Köln
- Orange Business Germany GmbH, Rahmannstraße 11, 65760 Eschborn
- outbox AG, Emil-Hoffmann-Straße 1a, 50996 Köln
- OVH GmbH, Dudweiler Landstraße 5, 66123 Saarbrücken

Öffentliche Fassung

- PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Koschatplatz 1, 67061 Ludwigshafen
- PLANinterNET VoIP GmbH, Hauptstraße 6, 74391 Erligheim
- purpur Networks GmbH, Gladbacher Straße 74, 40219 Düsseldorf
- QSC AG, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln
- sdt.net AG, Ulmer Straße 130, 73431 Aalen
- Spider Telecom GmbH, Frauenbergstraße 31-33, 35039 Marburg
- Stadtwerke Schwedt GmbH, Heinersdorfer Damm 55-57, 16303 Schwedt
- T & Q Netzbetriebs GmbH & Co. KG, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln
- Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München
- TNG Stadtnetz GmbH, Projensdorfer Straße 324, 24106 Kiel
- topink GmbH, Robert-Bosch-Straße 20, 64293 Darmstadt
- Umbra Networks Gesellschaft für Telekommunikation GmbH, Gladbacher Straße 74, 40219 Düsseldorf
- Unitymedia BW GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Unitymedia NRW GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Ventelo GmbH, Mathias-Brüggen-Str. 55, 50829 Köln
- Verizon Deutschland GmbH, Rebstöcker Str. 59, 60326 Frankfurt
- Vodafone GmbH, Ferdinand-Braun-Platz 1, 40549 Düsseldorf
- Vodafone Kabel Deutschland GmbH, Betastraße 6-8, 85774 Unterföhring
- Voxbone SA, Avenue Louise 489, 1050 Brussels, Belgium²⁶
- VSE Net GmbH, Nell-Breuning-Allee 6, 66115 Saarbrücken
- wilhelm.tel GmbH, Heidbergstraße 101 -111, 22846 Norderstedt
- WOBCOM GmbH Wolfsburg für Telekommunikation und Dienstleistungen, Heßlinger Straße 1-5, 38440 Wolfsburg
- Younip Telecom GmbH, Eschersheimer Landstraße 22, 60322 Frankfurt am Main,

sowie die mit diesen verbundenen Unternehmen.

Um diese Ergebnisse der vorhergehenden Festlegung einer Überprüfung zu unterziehen, wird nachfolgend der betroffene Vorleistungsmarkt erneut auf seine Regulierungsbedürftigkeit hin untersucht. Hierzu werden

- zunächst die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. Kapitel 3),
- sodann der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. Kapitel 4),
- und das Vorbringen der Marktteilnehmer dargelegt (vgl. Kapitel 5),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. Kapitel 6),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (vgl. Kapitel 7),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. Kapitel 8),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kapitel 9),
- die Regulierungsziele und -grundsätze benannt (vgl. Kapitel 10), sowie

²⁶ Empfangsbevollmächtig in Deutschland: Kanzlei Sosalla Rechtsanwaltgesellschaft mbH, RA Werner Sosalla, Sulzbachstraße 22, 66111 Saarbrücken.

Öffentliche Fassung

- daran anschließend die Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG in Bezug auf die Märkte dargelegt und die Feststellung getroffen, ob der vorliegende Markt noch regulierungsbedürftig ist (vgl. Kapitel 11), und
- schlussendlich die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst (vgl. Kapitel 12).

3. Leistungsbeschreibung

Die Anrufzustellung stellt einen Bestandteil der Sprachtelefonie dar.

Daher sollen in einem ersten Teil die verschiedenen Elemente der Sprachtelefonie beschrieben werden (siehe Abschnitt 3.1). Sodann wird die technische Realisierung (siehe Abschnitt 3.2) betrachtet. Schließlich werden die unterschiedlichen Formen der Anrufzustellung dargelegt (siehe Abschnitt 3.3).

3.1. Anrufzustellung als Bestandteil der Sprachtelefonie

Unter Sprachtelefondiensten sind generell Verbindungen zu verstehen, die zwischen zwei Teilnehmeranschlüssen hergestellt werden. Dabei wird der Anruf vom Anschluss eines Teilnehmers (dem so genannten „Anrufer“) initiiert und dem Anschluss eines weiteren Teilnehmers bzw. Dienstes, dessen Rufnummer gewählt worden ist (so genannter „Angerufener“) zugestellt. Befinden sich Anrufer und Angerufener in unterschiedlichen Netzen, ist der Anbieter des Sprachtelefondienstes zur Bereitstellung der von seinem Kunden gewählten Verbindung darauf angewiesen, den Teil der Verbindung, der in dem Netz des anderen Netzbetreibers erfolgt, auf der Vorleistungsebene nachzufragen.

Zur Realisierung eines Sprachtelefondienstes werden im Festnetz grundsätzlich die Leistungen Verbindungsaufbau, Transit sowie Anrufzustellung angeboten bzw. nachgefragt.

In Abbildung 1 und Abbildung 2 werden die Verbindungsleistungen im PSTN und in IP²⁷-basierten Netzen dargestellt. Bisher wurde im Rahmen der Überprüfungen immer ein netz- bzw. technologiegestützter Abgrenzungsansatz verfolgt. Dieser soll nun durch einen nummerngestützten Abgrenzungsansatz (siehe Kap. 9.1.2.1) abgelöst werden. Dies ist zum einen darin begründet, dass sowohl die EU-Kommission als auch das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (abgekürzt und im Folgenden: „GEREK“²⁸) diesen Ansatz in Grundlagenpapieren²⁹ als vorzugswürdig erachten. Zum anderen wurde das Vorgehen - ohne Anmerkungen unter Hervorhebung durch die EU-Kommission³⁰ - bereits im Rahmen der Marktdefinition und -analyse zur Mobilfunkterminierung angepasst, sodass durch die Übernahme im Rahmen der Festnetzterminierung eine Angleichung erfolgt. Die Erwägungen für den Mobilfunkbereich sind hier übertragbar³¹. Der rufnummerngestützte Ansatz ist auch für die Festnetzterminierung sinnvoll, da in technologischer Hinsicht eine offenere Abgrenzung möglich ist. Damit kann dem Grundsatz der Technologieneutralität sowie den dynamischen Entwicklungen auf dem Terminierungsmarkt besser Rechnung getragen werden. Darüber hinaus richten sich auch die derzeit angebotenen Leistungen (siehe dazu näher Kapitel 3.3) nach den entsprechenden

²⁷ Abkürzung für Internet Protokoll (Englisch: Internet Protocol): ein Netzwerkprotokoll, auf dem der Datentransport basiert, vgl. Siegmund, Technik der Netze Bd. 2 – Neue Ansätze: SIP in IMS und NGN, 2014, 7. Aufl. S. 1ff.

²⁸ Auf Englisch „Body of European Regulators for Electronic Communications“, kurz „BEREC“.

²⁹ Kommissionseitig maßgeblich die Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung: siehe EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.1, S. 72; sowie die Delegierte Verordnung: Siehe EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund Nr. 3 (ergänzend Erwägungsgründe Nr. 5 und 7); GEREK-seitig bspw. die Stellungnahme zum Entwurf der Delegierten Verordnung: Siehe GEREK, BEREC Opinion on the Draft Delegated Act setting single maximum Union-wide voice fixed and mobile termination rates, BoR (20) 190, vom 15. Oktober 2020, S. 2, 4 f.

³⁰ EU-Kommission, Sache DE/2020/2270: Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland, Az.: C(2020) 7245 final, vom 16.10.2020, Kap. 2.2.

³¹ Vgl. Bundesnetzagentur, Festlegung Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen - Markt 2 der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission vom 9. Oktober 2014 (2014/710/EU) [im Folgenden auch „Festlegung zur Mobilfunkterminierung“], vom 26.10.2020, Az.: BK 1-20/003, Kap. 8.3.1.1.

Öffentliche Fassung

Rufnummern und nicht etwa nach Netzen oder Technologien. Zudem wurde PSTN bereits weitgehend durch IP-basierte Netze abgelöst (siehe hierzu u.a. Kap. 3.2.3, Unterkapitel „Parallelbetrieb“), sodass tieferegehende Ausführungen und eine besondere Differenzierung der unterschiedlichen Technologien insgesamt nicht mehr notwendig sind. Trotzdem sollen zur besseren Nachvollziehbarkeit der betrachteten Leistung im Folgenden noch wenige allgemeine Erläuterungen erfolgen. An den entsprechenden Stellen wird zudem auf die Ausführungen der vorhergehenden Festlegungen verwiesen.

Das PSTN ist ein leitungsgebundenes Telekommunikationsnetz, das für die Abwicklung von Telefongesprächen (Telefonie) konstruiert ist. Ein Telefonnetz hat folgende Eigenschaften:

- 1) Ein Gesprächspartner (Anrufer) wählt durch die Eingabe einer Rufnummer einen anderen Gesprächspartner (Angerufener) aus, zu dem nachfolgend durch das Telefonnetz eine Verbindung aufgebaut wird.
- 2) Die aufgebaute Verbindung zwischen den Gesprächspartnern dient vorwiegend dem Nachrichtenaustausch mittels Sprache (Gespräch).
- 3) Nach Beendigung des Gesprächs wird die Verbindung wieder abgebaut damit die verwendeten Betriebsmittel (Teilnehmeranschluss, Netzressourcen) neuen Gesprächsverbindungen zur Verfügung stehen.

Zur Unterscheidung der in den folgenden Übersichten dargestellten, drei zueinander komplementären Leistungen – Verbindungsaufbau, Transit und Anrufzustellung - wird im PSTN (Abbildung 1) unter dem netz- bzw. technologiegestützten Ansatz die Zusammenschaltungsebene als Abgrenzungsmerkmal herangezogen. Die unterste zusammenschaltungsfähige Netzkoppelungsstelle bildet hier die Grenzlinie zwischen Verbindungsaufbau, Transit und Anrufzustellung.

Zur Abgrenzung einer Leistung des Verbindungsaufbaus von einer Leistung der Anrufzustellung wird sich zudem auf die zielnächste „geeignete“ Übergabestelle bezogen. Für nähere Erläuterungen hierzu wird auf Kapitel 2 der Festlegung vom 16.12.2016 verwiesen.

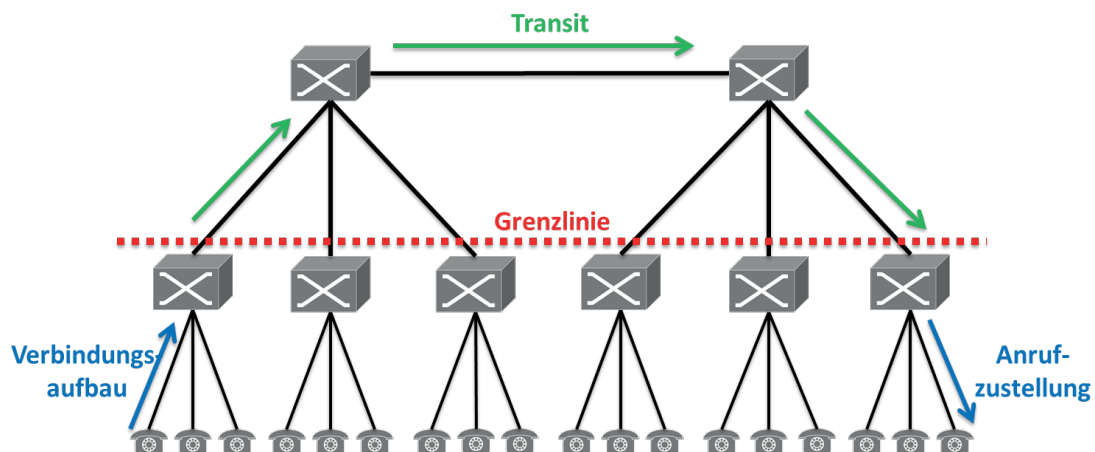


Abbildung 1: Verbindungsleistungen am Beispiel eines mehrstufig aufgebauten PSTN

Öffentliche Fassung

Ein IP-basiertes Netz (Abbildung 2) ist demgegenüber ein paketvermittelndes Telekommunikationsnetz, über welches verschiedene Dienste abgewickelt werden können. Sprachtelefonie ist – neben anderen - einer dieser Dienste, der hierüber erbracht werden kann. Innerhalb IP-basierter Netze sind Netz (Transportebene) und Dienst (Inhalteebene) getrennt.

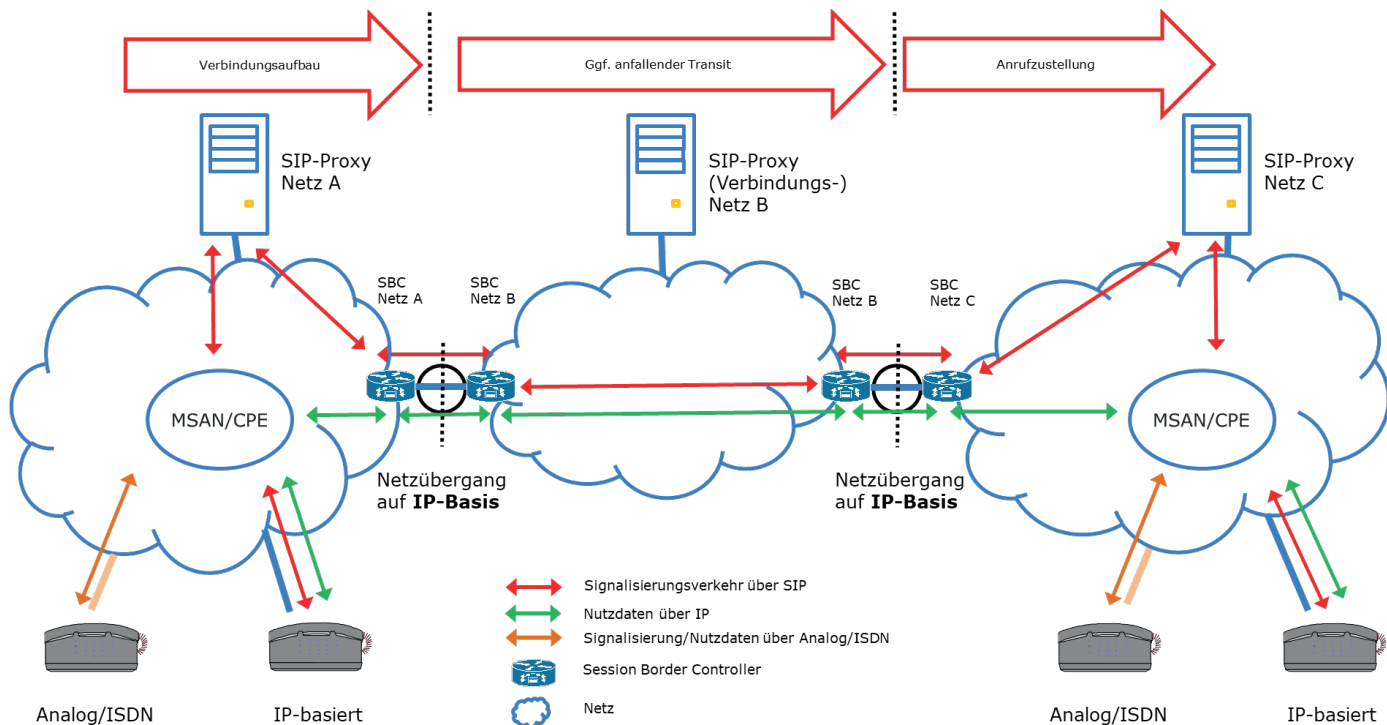


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Verbindungsleistungen (IP-basiert)

Da NGN (Next Generation Network) nicht über mehrere hierarchische Ebenen aufgebaut sind, sind die oben genannten Grundlagen zur Abgrenzung der unterschiedlichen Leistungen in abgewandelter Form zu übertragen. In IP-basierten Netzen bildet daher die Netzgrenze des jeweiligen Betreibers die Trennungslinie für die verschiedenen Leistungen. Zur Abgrenzung von Verbindungsaufbau und Anrufzustellung sind daher bereits maßgeblich die Anrufziele relevant. Der Verbindungsaufbau läuft über/endet bei bestimmten Sonderrufnummern,³² während die Anrufzustellung bei Ortsnetzziffernummern, Notrufabfragestellen und 032-er-Rufnummern endet.

³² Der Verbindungsaufbau war bis zu seiner Deregulierung in zwei Teilmärkte aufgebaut: Verbindungsaufbau (ggf. plus Transit plus Wandlung) zur Betreiber(vor)auswahl sowie Verbindungsaufbau zu Auskunft- und Mehrwertdiensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl) jeweils im nationalen öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Bei der Betreiber(vor)auswahl war die TDG verpflichtet, über spezielle Vorwahlen ein Gespräch über einen anderen Anbieter zu ermöglichen, während beim Verbindungsaufbau zu Auskunft- und Mehrwertdiensten die Anrufe zu ebensolchen weitergeleitet wurden. Bestimmten Diensten waren dabei bestimmte Rufnummern zugeteilt. Für weitere Informationen siehe: Bundesnetzagentur, Festlegung zum Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2007), Az.: BK 1-20/002, vom 23.02.2021; hier insbesondere die Kapitel 3 und 9.1.2.

3.2. Technische Realisierung

Ihren Ausgangs- bzw. Endpunkt nimmt die Anrufzustellung über den Teilnehmeranschluss. In § 3 Nr. 58 TKG³³ wird der Begriff des Teilnehmeranschlusses als physische Verbindung definiert, mit dem der Netzabschlusspunkt in den Räumlichkeiten des Teilnehmers mit einem Verteilerknoten oder mit einer gleichwertigen Einrichtung in festen öffentlichen Telekommunikationsnetzen verbunden wird.

Der Teilnehmeranschluss beinhaltet Leitungs- und Übertragungstechnologie. Während das Leitungsmedium für die physische Anbindung relevant ist, ermöglicht die Übertragungstechnologie den Transport der Daten zu der Abschlusseinheit beim Endkunden.

Im Anschlussbereich werden schmalbandige (siehe 3.2.1) und breitbandige (siehe 3.2.2) Anschlüsse unterschieden. Mit der gewählten Technologie variiert auch der Netzaufbau (siehe 3.2.3) und es müssen verschiedene Arten der Zusammenschaltung unterschieden werden (siehe 3.2.4), was im Rahmen der Marktabgrenzung und –analyse zu beachten ist. Zudem war es bisher zur Unterscheidung der verschiedenen Leistungen notwendig, nach Übergabepunkten zu differenzieren, sodass auch hierzu noch eine kurze Erläuterung erfolgt (siehe 3.2.5). Abschließend wird die so genannte diensteneutrale Kooperation auf IP-Ebene beschrieben (siehe 3.2.6).

3.2.1. Telefonverbindungen über schmalbandige Anschlüsse

Im PSTN kommen bzw. kamen fast ausnahmslos die Kupferdoppeladern als Leitungsmedium zum Einsatz. Diese bestehen aus paarweise verdrillten Kupferadern, die die Teilnehmervermittlungsstelle mit der Teilnehmeranschlusseinheit (im Folgenden auch „TAE“) in den Räumlichkeiten der Teilnehmer (im Folgenden auch „Endkunden“) verbinden.

Die Übertragungstechnologie ermöglichte hierbei zunächst im Wesentlichen eine schmalbandige Datenübertragung. Im Einzelnen wird nach Analog-, ISDN- sowie Primärmultiplex-Anschlüssen unterschieden.

3.2.2. Telefonverbindungen über breitbandige Anschlüsse

Für die Realisierung von breitbandigen Teilnehmeranschlüssen werden unterschiedliche Leitungs- und Übertragungstechnologien verwendet. Zu diesen zählen DSL-, TV-Kabel- und Glasfaseranschlüsse sowie Anschlüsse über stationäre LTE³⁴-Funklösungen.³⁵

Hierbei sind diese zugrundeliegenden Technologien unterschiedlich weit verbreitet: Die häufigsten breitbandigen Teilnehmeranschlüsse in den Festnetzen sind DSL-Anschlüsse, die

³³ Umsetzung der Vorschrift des Art. 2 lit. e der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 11.

³⁴ Long Term Evolution.

³⁵ Für ausführliche Darstellungen der Funktionsweise von verschiedenen breitbandigen Anschlussarten wird auf die Festlegungen der Präsidentenkammer zum „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und zur Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen“, BK1-10/002 vom 23.08.2012 sowie zum „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“, BK 1-16/001 vom 10.12.2019, veröffentlicht (unter Hinweis im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 24/2019, Mitteilung Nr. 668/2019, S. 2493) im Internet der Bundesnetzagentur unter „Einheitlicher Informationsstelle / Regulierungsverfügungen“ (im Folgenden auch: Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007), Kap. 2.3.2, verwiesen.

Öffentliche Fassung

auf der Kupferdoppelader basieren.³⁶ Des Weiteren ist in den letzten Jahren eine Zunahme bei den TV-Kabel-Anschlüssen mittels der Hybrid Fiber Coax (HFC)-Technologie zu verzeichnen.³⁷ Demgegenüber sind – im Unterschied zu DSL-Anschlüssen – Glasfaseranschlüsse noch vergleichsweise gering ausgebaut. Gleichwohl ist ein starker Anstieg an Sprachzugängen über Glasfaser in den letzten Jahren zu verzeichnen.³⁸ In Regionen, welche mit leitungsgebundenen Breitbandzugängen noch nicht oder nicht ausreichend versorgt sind, stellen schließlich nicht-festnetzgebundene, stationäre (LTE-) Anschlussprodukte eine Möglichkeit dar, Endkunden anzubinden.

3.2.3. Netztopologien

Der Netzaufbau hängt maßgeblich von der Ausbauentscheidung des jeweiligen Netzbetreibers ab. PSTN gibt/gab es sowohl in einem hierarchischen Aufbau über mehrere Ebenen (hauptsächlich bei der TDG) als auch einfach (vielfach bei den Wettbewerbern).

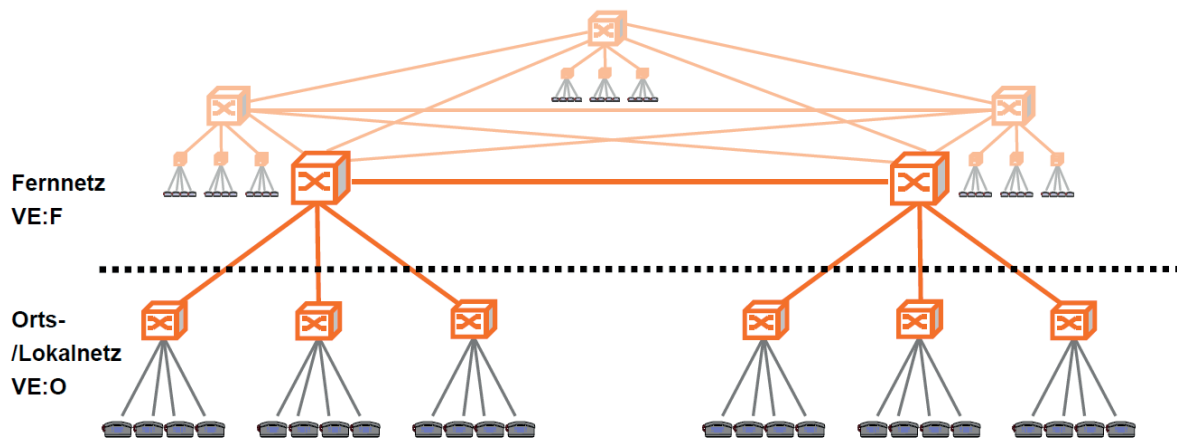


Abbildung 3: Struktur des PSTN-Festnetzes der TDG

³⁶ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 11f, Weiterhin steigt die Zahl der Telefonzugänge insgesamt (von 38,27 Mio in 2019 auf 38,62 Mio in 2021, prognostiziert). Die Zahl der Sprachzugänge über DSL sinkt jedoch leicht (von 27,79 Mio in 2019 auf 27,6 Mio in 2021, prognostiziert), Bundesnetzagentur Jahresbericht 2021, S. 59.

³⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 59: von 2019 bis 2021 gut 8 Prozentpunkte (von 7,81 Mio. auf 8,43 Mio. Sprachzugänge über Kabel-TV-Anschlüsse.

³⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 59.

Öffentliche Fassung

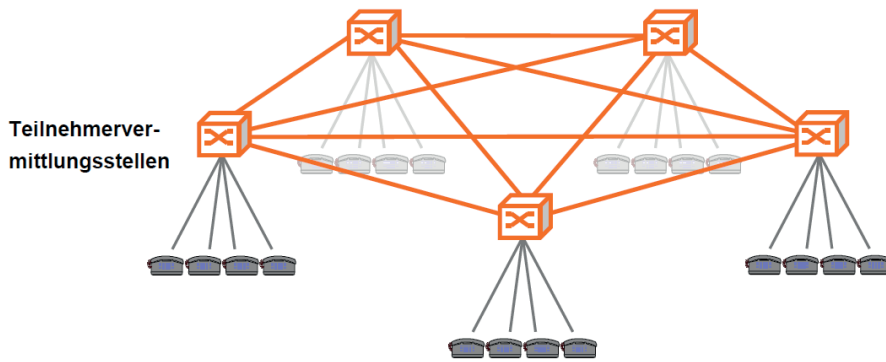


Abbildung 4: Struktur des Festnetzes von aTNB

Auch IP-basierte Netze werden sowohl von Seiten der TDG wie von Seiten alternativer Netzbetreiber betrieben und entwickelt. Anders als PSTN werden diese grundsätzlich nicht hierarchisch angelegt.

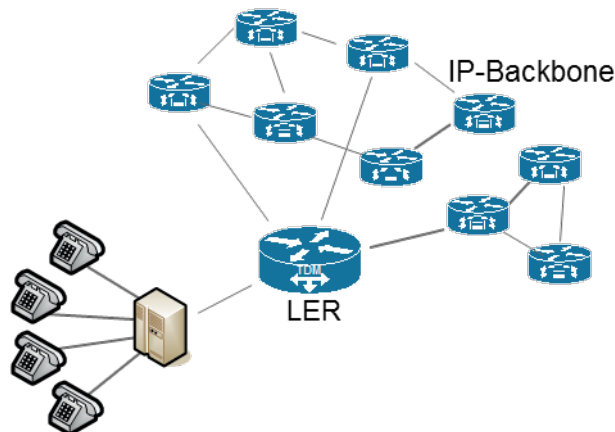


Abbildung 5: Struktur IP-basierter Netze

Die Topologien von PSTN und IP unterscheiden sich, auch über den (nicht) hierarchischen Aufbau hinaus, wesentlich voneinander. In IP-basierten Netzen wird die Rufnummer in eine IP-Adresse umgewandelt. Über den SIP-Proxy-Server wird der Adressat ermittelt, indem die relevanten Datenbanken nach der zugehörigen IP-Adresse durchsucht werden. Der Server leitet sodann die Übermittlung des Sprachverkehrs durchs Netz ein. Der Transport selber erfolgt über ein anderes Protokoll (beispielsweise RTP – Real-Time Transport Protocol). Der Signalisierungsverkehr wird mittels Session Initiation Protocol (im Folgenden: „SIP“) ausgetauscht. Die Übergabe des Sprachverkehrs erfolgt an den Zusammenschaltungsstellen (Points of Interconnection, im Folgenden auch „Pol“) über so genannte Session Border Controller (im Folgenden: „SBC“). Hierbei handelt es sich um die kombinierte Verwendung eines Back-to-Back User Agents zusammen mit einem Media Gateway (im Folgenden: „MGW“). SBC dienen u.a. der Terminierung sowie der Bearbeitung von Nutzinformationen.³⁹ Die Pol befinden sich an verschiedenen Standorten im Netz. Grundsätzlich reicht unter der Anwendung des IP eine Zusammenschaltung an einem dieser Pol um das ganze Netz zu erschließen. Die Zusammenschaltung an mindestens zwei solcher Pol an verschiedenen

³⁹ Siehe hierzu: Siegmund, Technik der Netze Bd. 2, 7. Aufl. S. 368f.

Öffentliche Fassung

Standorten unterschiedlicher Backbone-Bereiche ist sinnvoll, um Redundanz sicherstellen zu können und Ausfallsicherheit zu gewährleisten.

Technik der Zusammenschaltung im NGN

Wie im obigen Abschnitt erwähnt, sind Zusammenschaltungen erforderlich, um Verbindungsleistungen über Netzgrenzen hinweg in Anspruch nehmen zu können. In IP-basierten Netzen bildet der NGN („Next Generation Network“) - Interconnection-Anschluss (im Folgenden: „N-ICAs“; das PSTN-Pendant hierzu bilden die ICAs) den Standard-Anschluss für die Netzzusammenschaltung mit einem ICP der TDG.⁴⁰ Für jeden ICP wird dabei ein virtuelles privates Netzwerk (im Folgenden: „VPN“) realisiert. Dieses beinhaltet eine Anbindung an die Voice Service Area der TDG⁴¹, die ebenfalls als ein eigenes VPN angesehen werden kann. Dadurch wird ein Multi-VPN aufgebaut, in welchem die TDG die Durchschaltungen des NGN-IC-Verkehrs zu einer Endstelle im Netz der TDG oder zu einem Netzübergang zu einem anderen ICP (Ziel: Endstelle dieses anderen ICP) ermöglicht.⁴²

Der N-ICAs umfasst sämtliche technischen Einrichtungen zwischen dem Port der TDG und dem Port des ICP, jeweils am LER, sowie einer komplexen Konfigurationsleistung, u. a. am entsprechenden LER-Port und an weiteren technischen Elementen des NGNs. Als physikalische Schnittstelle zwischen den beiden NGNs dient ein Network Termination (im Folgenden: „NT“) oder Verteiler, welcher von der TDG realisiert wird. Die TDG und der ICP realisieren für die Zusammenschaltung die auf der jeweiligen Seite notwendigen technischen Voraussetzungen.

Parallelbetrieb

Solange PSTN und NGN noch parallel genutzt werden, ist bei Verkehren zwischen den beiden Technologien ein entsprechender Technologietransit (auch „Wandlung“) erforderlich. Diesem, bis zur vollständigen Abschaltung des PSTN noch vereinzelt auftretenden, Technologietransit dienen im Netz aufgebaute MGW. Mit dem alleinigen Bestehen IP-basierter Netze verlieren die MGW dann ihre Notwendigkeit. Die Struktur der Ortsnetze bleibt endkundenseitig von den aus dem Technologiewandel entstehenden Änderungen unberührt.

Aus den Ergebnissen des Auskunftersuchens geht hervor, dass die Anzahl der Unternehmen mit IP-Zusammenschaltungen inzwischen die Anzahl derer mit PSTN-Zusammenschaltungen deutlich übersteigt.⁴³ Auch die Migration der Endkundenanschlüsse, die von PSTN auf IP

⁴⁰ Siehe TDG, Hauptvertrag NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, IC_v01-04, Zweiter Teil Infrastruktur, Ziffer 5, S. 7.

⁴¹ Um genauere Angaben tätigen zu können, erfolgen nähere Erläuterungen zum Netzaufbau und technischer Realisierung aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungen unterschiedlicher Netzbetreiber anhand der Umsetzung der TDG, da diese üblicherweise bekannt ist und die TDG weiterhin eine bedeutende Zusammenschaltungspartnerin darstellt.

⁴² Vgl. TDG, Anlage C - Qualität, Betrieb und Technische Parameter (Kurzbezeichnung: "Technik") NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung [Anlage zum Hauptvertrag NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, IC_v01-04], IC_v01-01, Stand: 01.03.2022, Teil 3, Ziffer 4.1, S. 10.

⁴³ Nur noch 2 Unternehmen haben zur Zeit der Abfrage der Daten keine IP-Zusammenschaltungen, somit haben inzwischen 58 von 60 antwortenden Unternehmen, mit eigenem Netz, N-ICAs. Die Summen der tatsächlichen Zusammenschaltungen (836 NICAs und 829 ICAs) unterscheiden sich zwar noch nicht so eindeutig, dies liegt aber daran, dass grundsätzlich für die Übergabe in NGN ein Netzkopplungspunkt ausreicht und üblicherweise eine zweite Zusammenschaltung als Backup verwendet wird, während im PSTN grundsätzlich mehr Zusammenschaltungspunkte benötigt wurden, um alle Netzteilnehmer zu erreichen. In Anbetracht dessen und im Vergleich zu den Ergebnissen der Abfrage im Verbindungsaufbau haben sich die tatsächlichen Zusammenschaltungen jedoch auch bereits deutlich reduziert (von 15415 bei der Abfrage zum Markt für

Öffentliche Fassung

umgestellt werden, ist nahezu abgeschlossen. Zum Ende des Jahres 2022 waren bereits fast 100% aller Anschlüsse/Zugänge IP-basiert, was etwa 38,45 Mio. Festnetzanschlüssen entspricht. Lediglich ca. 0,13 Mio. Anschlüsse waren noch nicht migriert.⁴⁴ Diese Entwicklung spiegelt sich auch darin wider, dass bis Ende 2022 nahezu 100% aller Gesprächsminuten IP-basiert geführt wurden.⁴⁵ Aus den Daten zum Auskunftersuchen geht hervor, dass einige wenige Unternehmen hinsichtlich der vollständigen Beendigung und des Abbaus ihres PSTN noch unsicher sind und dies in den nächsten Jahren geplant haben.⁴⁶ Insgesamt 42⁴⁷ der befragten Unternehmen, die auf die Frage nach einer geplanten Abschaltung geantwortet haben, wollten bis spätestens Ende 2021 kein PSTN mehr nutzen oder hatten bereits zum Zeitpunkt der Abfrage kein PSTN (mehr).

3.2.4. Art der Zusammenschaltung

Es gibt verschiedene Arten der Zusammenschaltung, die im Wesentlichen davon abhängen, ob ein PSTN oder ein IP-basiertes Netz verwendet wird. Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die Umstellung der Endkundenanschlüsse von PSTN auf IP zu weiten Teilen abgeschlossen ist. So haben über die IP-Technologie geführte Gespräche im Jahr 2022 bereits nahezu 100% des gesamten Gesprächsvolumens im deutschen Festnetz ausgemacht.⁴⁸ Zum Ende des Jahres 2022 haben PSTN-basierte Telefonanschlüsse einen Anteil von 0,33% am Gesamtbestand der Telefonanschlüsse.⁴⁹

Für die Dauer des Parallelbetriebs war noch zwischen einer Zusammenschaltung auf PSTN-Ebene und einer Zusammenschaltung auf IP-Ebene zu unterscheiden. Während die Zusammenschaltung auf PSTN-Ebene ausschließlich für Zwecke des Austausches von Sprachtelefonverkehr genutzt wird, werden Zusammenschaltungen von IP-basierten Netzen sowohl telefondienstspezifisch als auch für andere Dienste genutzt. Trotz der noch verbleibenden, geringfügigen PSTN-Nutzung soll aufgrund der Änderung des Abgrenzungsansatzes (siehe oben unter 3.1) und der - sowohl für die TDG als auch für die Wettbewerber - immens gesunkenen Bedeutung von PSTN⁵⁰ zur Bereitstellung von Telefoniediensten im Festnetz auf tiefer gehende Erläuterungen zu Topologie und Funktionsweise verzichtet werden. Für tiefer gehende Informationen hierüber wird auf die Festlegung zum Verbindungsaufbau vom 23.02.2021 und die Festlegung vom 16.12.2016 (in der die Märkte für Terminierung und Verbindungsaufbau zuletzt gemeinsam überprüft wurden) verwiesen.

3.2.5. Bisherige Bestimmung der untersten Netzkopplungsebene

Da die Netz- bzw. Kopplungsebenen unter dem bisher maßgeblich genutzten netzgestützten Ansatz zur Abgrenzung der verschiedenen Leistungen dienen, soll die Bestimmung der untersten Netzkopplungsebene hier kurz umrissen werden.

Verbindungsaufbau im Jahr 2019 angegebenen ICAs auf 829 ICAs im Jahr 2021 bei der Abfrage für die Anrufzustellung).

⁴⁴ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19.

⁴⁵ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 59.

⁴⁶ Diesbezüglich haben 10 Unternehmen entweder kein konkretes oder etwas entfernteres Datum (spätestens 2025) angegeben.

⁴⁷ Von 62 Unternehmen.

⁴⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19. Dabei sind im Jahr 2022 bis auf 0,13 Mio Anschlüsse sämtliche Teilnehmeranschlüsse auf IP-Technologie migriert.

⁴⁹ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19

⁵⁰ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 59.

Öffentliche Fassung

Wie erwähnt, liegt eine Leistung des Verbindungsaufbaus im PSTN vor, wenn der Verbindungsverkehr am Ursprungsnächsten Punkt auf unterster Netzkopplungsebene übergeben wird. Eine Anrufzustellung ist gegeben, wenn der Verbindungsverkehr auf unterster Netzkopplungsebene am Ziel nächsten Punkt übergeben wird und Terminierung findet oberhalb der untersten Netzkopplungsebene statt. Dies ist bedingt durch die Netztopologien (Unterteilung der Netze in Orts- und Fernnetze, sowie die Bildung von Einzugsbereichen) aufgrund derer eine Priorisierung von Übergabepunkten erfolgte.

Bei der Übergabe auf IP-Ebene wird keine weitergehende Differenzierung nach einer besseren oder weniger gut geeigneten Übergabestelle vorgenommen. Das von der TDG vorgesehene Modell geht von einer Zusammenschaltung an zwei IP-Übergabestellen aus.⁵¹ Mehr als zwei Übergabestellen sind auch nicht erforderlich,⁵² weil die räumliche Entfernung kaum Kosten verursacht. Eine Differenzierung des Verkehrs zwischen diesen beiden Stellen nach weitergehenden Kriterien wie etwa räumlichen Gegebenheiten, wie im Fall der PSTN-Zusammenschaltung, liegt nicht vor.

Die Bestimmung der am besten geeigneten Übergabestelle erfordert in Hinblick auf die noch bestehende Phase des Parallelbetriebs von PSTN und IP bisher eine detaillierte Betrachtung möglicher Übergabeszenarien. Am Markt wird zwischen einer technologieneutralen Übergabe und einer technologiekonformen Übergabe auf IP-Ebene unterschieden.

Auf eine weiterführende Erläuterung – insbesondere zu den unterschiedlichen Übergabearten – wird an dieser Stelle verzichtet, da zum einen der nummerngestützte Abgrenzungsansatz (siehe hierzu Kap. 3.1 sowie 9.1.2.1) eine ausführliche Darstellung entbehrlich macht und zum anderen zu erwarten ist, dass der Parallelbetrieb zur Zeit der Geltung dieser Festlegung auf ein Minimum abgesunken bzw. vollständig beendet sein wird. Nach der Abschaltung des PSTN und unter der alleinigen Verwendung IP-basierter Netze ist eine Differenzierung der Übergabearten nicht mehr notwendig. Für weiterführende Informationen wird auf die Kapitel 3.3.1.2. und 3.3.2.2 der Festlegung zum Verbindungsaufbau vom 23.02.2021 verwiesen.

3.2.6. Diensteneutrale Kooperation auf IP-Ebene („Over-The-Top-Dienste“)

Anders, als im PSTN, können über paketvermittelnde Netze (IP) sowohl Telefonie- als auch Datendienste erbracht werden. Datendienste können wiederum u.a. auch Sprachdienste wie Voice over IP („VoIP“) umfassen. Grundsätzlich erfolgt in paketvermittelnden Netzen bei der Erbringung dieser Dienste eine Trennung von Netz und Dienst. Dies ermöglicht eine flexiblere Nutzung der verschiedenen Ebenen bzw. Funktionen. So können etwa die Anbieter von VoIP-Diensten, die über das öffentliche Internet abgewickelt werden, auf die Konnektivität des Internets zugreifen. Die Dienstleistung des Anbieters der Telefondienstleistung kann sich in diesen Fällen auf die Bereitstellung von Software und den Betrieb eines VoIP-Servers beschränken. Es wird hier auch von so genannten „Over-The-Top-Diensten“ (OTT-Dienste“) gesprochen, da die Dienstleistungen auf bestehenden (Netztransport-)Diensten sozusagen aufsatteln. Bisher sind diese Dienste nach einem Bericht des GEREK zu OTT-Diensten aus dem Jahre 2016 in drei Unterkategorien eingeteilt worden: OTT-0-, OTT-1- und OTT-2-

⁵¹ Ausreichend ist grundsätzlich bereits ein Zusammenschaltungspunkt. Die Vereinbarung von zwei (oder mehr) Übergabestellen dient jedoch der Ausfallsicherheit.

⁵² Zumindest zwei Unternehmen haben bereits für den für die Abfrage relevanten Zeitpunkt angegeben, ihren gesamten Verkehr über eine einzige Zusammenschaltung nicht mit der TDG, sondern einem jeweils anderen aTnB zu realisieren. Hierbei handelt es sich um **[BuG]**.

Öffentliche Fassung

Dienste.⁵³ Im Rahmen der Novellierung der europäischen Rechtsgrundlagen haben nunmehr Legaldefinitionen Eingang ins TKG gefunden. Insgesamt wird gemäß § 3 Nr. 24 TKG von „interpersonellen Telekommunikationsdiensten“ gesprochen. Dieser Begriff erfasst gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die einen direkten interpersonellen und interaktiven Informationsaustausch über Telekommunikationsnetze zwischen einer endlichen Zahl von Personen ermöglichen, wobei die Empfänger von den Personen bestimmt werden, die die Telekommunikation veranlassen oder daran beteiligt sind. Dazu zählen keine Dienste, die eine interpersonelle und interaktive Telekommunikation lediglich als untrennbar mit einem anderen Dienst verbundene untergeordnete Nebenfunktion ermöglichen. Bei den bisher so genannten OTT-2-Diensten handelt es sich um über das Internet verfügbare, häufig inhaltebasierte Angebote, die nicht primär für Kommunikationszwecke genutzt werden und (daher) nicht unter die ersten beiden Kategorien fallen. Vor allem diese sind dementsprechend nicht als Telekommunikationsdienst zu qualifizieren. Erfasste Dienste sind hier u.a. E-Commerce, Video- und Musikstreaming.⁵⁴

Unter dem Oberbegriff des „interpersonellen Telekommunikationsdienstes“ werden im TKG „nummerngebundene interpersonelle Telekommunikationsdienste“ (im Folgenden auch nummerngebundene TK-dienste) i.S.v § 3 Nr. 37 TKG⁵⁵ und „nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste“ (im Folgenden auch nummernunabhängige TK-dienste) i.S.v. § 3 Nr. 40 TKG⁵⁶ unterschieden. Bisher als OTT-0 eingestufte Dienste fallen grundsätzlich unter die erstgenannten nummerngebundenen TK-dienste, während OTT-Dienste der Kategorie 1 nummernunabhängige TK-dienste darstellen. Dabei sind die Begriffe – die Legaldefinition für nummernunabhängige TK-dienste und die bisherige Kategorisierung als OTT-1-Dienst - nicht zwingend deckungsgleich zu verwenden. Für die zugrundeliegende Analyse ist die Funktion des Telefoniedienstes dieser Art von OTT-Diensten maßgeblich. Nummernunabhängige TK-dienste ermöglichen zwar auch Sprachübertragung über das Internet, erlauben dabei aber keine Verbindung zu klassischen Sprachtelefondiensten über E.164-Nummern.⁵⁷ Auch wenn im Rahmen der Nutzung nummernunabhängiger TK-dienste oftmals Mobilfunknummern angegeben werden müssen, dienen diese für gewöhnlich nicht dem Aufbau der Verbindung (dieser erfolgt über die IP-Adresse, siehe hierzu weiter unten),

⁵³ GEREK, Report on OTT services, BoR (16) 35, Januar 2016, Kapitel 3.3.2, S. 15; für weitergehende Ausführungen siehe Festlegung der Bundesnetzagentur, BK 1-20/002, vom 23.02.2021, „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“, Kap. 3.3.3.

⁵⁴ Vgl. GEREK, Report on OTT Services, BoR (16) 35, Januar 2016, Kapitel 3.3.2, S. 16f.

⁵⁵ „Ein interpersoneller Telekommunikationsdienst, der entweder eine Verbindung zu öffentlich zugeteilten Nummerierungsressourcen, nämlich Nummern nationaler oder internationaler Nummernpläne, herstellt oder die Telekommunikation mit Nummern nationaler oder internationaler Nummernpläne ermöglicht“; erfasst sind neben den klassischen Telekommunikationsdiensten daher solche Dienste, die über E.164-Nummern Verbindungen zu klassischen Telefondiensten ermöglichen. Sie sind grundsätzlich als Telekommunikationsdienst einzustufen und vermitteln wie klassische Telefoniedienste grundsätzlich eine umfassende Erreichbarkeit. Wird eine solche Nummer jedoch lediglich als Kennung und nicht zur Herstellung einer Verbindung mit öffentlich zugeteilten Nummern genutzt, liegt kein nummerngebundener TK-dienst vor (siehe Bundestags-Drucksache 19/26108, 25.01.2021, Besonderer Teil (Gesetzesbegründung), Zu § 3 zu Nr. 37 TKG).

⁵⁶ „Ein interpersoneller Telekommunikationsdienst, der weder eine Verbindung zu öffentlich zugeteilten Nummerierungsressourcen, nämlich Nummern nationaler oder internationaler Nummernpläne, herstellt noch die Telekommunikation mit Nummern nationaler oder internationaler Nummernpläne ermöglicht“; Hinsichtlich weiterer Erklärungen zu interpersonellen Kommunikationsdiensten siehe auch Erwägungsgründe 17f. EKEK. Vgl. des Weiteren das Urteil des EuGH in Sachen „SkypeOut“, wonach SkypeOut noch unter dem alten Rechtsrahmen als Telekommunikationsdienst eingestuft wurde, siehe EuGH, Urteil vom 05.06.2019, Rs. C-142/18 – *Skype Communications*.

⁵⁷ Vgl. BEREC, Report on OTT services, BoR (16) 35, Januar 2016, Kapitel 3.3.2, S. 16f.; Bundesnetzagentur, BK1-20/003, 03.06.2020, Konsultationsentwurf „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“, Markt 2 der Märkte-Empfehlung 2014/Festlegung zur Mobilfunkterminierung, S. 8ff. der öffentlichen Fassung, Kap. 2.3.

Öffentliche Fassung

sondern lediglich der Identifizierung der Nutzer untereinander. Anders als klassische Telefoniedienste (nummerngebundene TK-dienste) ermöglichen nummernunabhängige TK-dienste üblicherweise keine umfassende Erreichbarkeit. Vielmehr können die Nutzer eines nummernunabhängigen TK-dienstes im Rahmen der Internettelefonie im Regelfall nur andere Nutzer desselben Dienstes erreichen. Beispielhaft für diese Kategorie sind die so genannten Internet- bzw. Videotelefonie und Messaging-Dienste.⁵⁸ Zu den bekanntesten Anbietern zählen hier z. B. „Skype“⁵⁹ wie auch „WhatsApp“. Diese Dienste bieten für gewöhnlich Kommunikation in Text- sowie Bildform an und ermöglichen neben Sprachtelefonie zusätzlich Videotelefonie.

Die EU-Kommission verwendet auch die Differenzierung nach „unmanaged“ und „managed“ (in diesem Zusammenhang in der Bedeutung einer kontrollierten bzw. bewussten Lenkung des Sprachverkehrs) VoIP zur Abgrenzung des klassischen Telefoniedienstes von OTT-Internettelefoniediensten.⁶⁰ „Managed“ bedeutet dabei, dass der Anbieter eines VoIP-Dienstes Gespräche ausschließlich über eigene oder zusammengeschaltete IP-Netze realisiert, deren Transportgüte bekannt ist und kontrolliert wird. Bezüglich OTT-Kommunikationsdiensten wird auch von „unmanaged“ VoIP-Diensten gesprochen, da Teilnehmer auf diese Dienste über das offene Internet zugreifen. Der VoIP-Dienst kann daher nicht beeinflussen, über welche Internetzugänge und Netze ein Gespräch zwischen den Teilnehmern realisiert wird. Es gibt keine Qualitätszusagen und –absprachen zwischen den Netzen, die das Internet bilden, so dass die Güte des Datentransports über den gesamten Ende-zu-Ende-Pfad unkontrolliert – unmanaged – ist. Daher ist die vertragliche Gewährleistung einer bestimmten Qualität (Quality of Service) nicht möglich. Im Gegensatz dazu realisiert der Anbieter von gemanagten VoIP-Diensten Gespräche ausschließlich über eigene oder zusammengeschaltete IP-Netze, deren Transportgüte bekannt ist und kontrolliert wird. Zwischen zusammengeschalteten IP-Netzen bestehen Qualitätsabsprachen zwischen den Betreibern. Der gesamte Ende-zu-Ende-Pfad des Gesprächs findet also unter kontrollierten Transportbedingungen (managed) statt. Hierdurch ist es bei gemanagtem VoIP möglich, Endkunden vertraglich eine bestimmte Transportqualität zuzusichern.

Aus Gründen der trennschärferen Abgrenzung und der Vereinheitlichung wird hier auf diese Begrifflichkeiten – „managed“/„unmanaged“ sowie OTT-0/OTT-1/OTT-2 - verzichtet und auf die oben dargelegten Legaldefinitionen zurückgegriffen. Lediglich zur Verdeutlichung soll an dieser Stelle eine kurze Zuordnung der beiden für Kommunikationszwecke relevanten interpersonellen TK-dienste - Kategorien erfolgen:

- Nummerngebundene TK-dienste sind grundsätzlich als „managed VoIP-Verbindung“ realisiert. Bei den bisher als OTT-0-Diensten kategorisierten OTT-Diensten handelt es sich aufgrund ihrer doppelten Verwendungsmöglichkeit bis zum Internet-Gateway um einen „unmanaged Service“, während nach dem Internet-Gateway eine telefondienstspezifische Zusammenschaltung der Anbieter untereinander erforderlich ist, wodurch die Möglichkeit der Kontrolle im Sinne einer managed VoIP-Verbindung möglich wird.

⁵⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, BK 1-16/001, Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007, S. 95, 118ff. der öffentlichen Fassung.

⁵⁹ Skype ist sowohl im Wege eines OTT-1-Dienstes („Skype-to-Skype“) als auch, unter dem Namen SkypeOut sowie Skypeln, im Wege eines OTT-0-Dienstes nutzbar. Bei der Nutzung von SkypeOut bzw. Skypeln als kostenpflichtiger Zusatzfunktion besteht die Möglichkeit, Verbindungen ins öffentliche Telefonnetz herzustellen. Wenn im Rahmen dieser Analyse von Skype die Rede ist, ist die Nutzung als OTT-1-Dienst gemeint.

⁶⁰ Siehe EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 75, Kap. 4.2.1.

Öffentliche Fassung

- Nummernunabhängige TK-dienste werden ausschließlich über das Internet abgewickelt, wobei dienstespezifische Zusammenschaltungen nicht nötig sind. Damit stellen sie auch „unmanaged“ VoIP-Dienste dar.

Als OTT-2-Dienste waren bisher Dienste mit inhaltebasierten Angeboten erfasst, die nicht primär für Kommunikationszwecke genutzt werden. Hierunter fallen bspw. E-Commerce, Video- und Musikstreaming.⁶¹ Diese sind nicht als Telekommunikationsdienst zu qualifizieren und dementsprechend nicht relevant für diese Überprüfung.

Bei einem nummernunabhängigen TK-dienst, also bei der reinen paketvermittelnden Sprachübermittlung über das Internet (ohne die Verwendung von E.164-Nummern), findet die Kommunikation zwischen zwei mit dem Internet verbundenen Endgeräten statt (TK-diensteanbieter des Anrufers und des Angerufenen). Die Sprachdaten werden dabei auf Netzebene ausschließlich mittels IP übertragen.

Die Kunden verschiedener Internetzugangsanbieter verfügen auch ohne eine direkte Zusammenschaltung der Anschlussnetze über eine Konnektivität untereinander. Darauf aufsetzend können nummernunabhängige TK-dienste den Kunden eine Telefoniefunktion bereitstellen. Für die Herstellung von Gesprächen werden – vereinfacht zusammengefasst - lediglich die IP- Adressen der beteiligten Internetzugänge der Kunden benötigt sowie die Sicherstellung der Kompatibilität der Anwendungen etwa im Rahmen der Signalisierung.

Die Nutzung der Dienste erfolgt dabei unabhängig vom Internetzugangsdienst, den der Nutzer in Kombination mit dem Breitbandanschluss nachfragt. So ist weder eine Bündelung des Internetanschlusses mit einem Telefoniedienst notwendig, noch ist die Nutzung eines Internetzugangsdienstes eines bestimmten Anbieters notwendig. Vielmehr kann der Telefonie-Dienst von jedem Teilnehmer verwendet werden, der über eine Internetverbindung verfügt.

Notwendig ist jedoch, dass die Endkunden eine bestimmte, meist unentgeltlich erhältliche Client-Software (z.B. Skype, WhatsApp) auf ihrem Endgerät installieren und gleichzeitig mit dem Internet verbunden sind. Dabei ist zu beachten, dass es sich um Clients desselben nummernunabhängigen TK-dienstes handeln muss, da eine Kommunikation zwischen Nutzern verschiedener nummernunabhängiger TK-dienste überwiegend nicht möglich ist (so können beispielsweise Nutzer von Skype nicht innerhalb der Anwendung mit Nutzern von WhatsApp in Verbindung treten). Es können also überwiegend Telefongespräche mit Nutzern desselben nummernunabhängigen TK-dienstes geführt werden. Hierfür greift der nummernunabhängige TK-dienst auf die Konnektivität und die Datentransportleistung der Internetzugangsdienste der beteiligten Gesprächsteilnehmer zurück. Es fallen (ungeachtet möglicherweise für die Nutzung des Dienstes oder innerhalb des Dienstes verfügbarer Funktionen anfallende Kosten) nur die Kosten für den Datenverkehr des Internetzugangsdienstes an, d.h. es werden keine zusätzlichen Kosten für den Verwendungszweck der übertragenen Daten erhoben.

⁶¹ Vgl. BEREC, Report on OTT services, BoR (16) 35, Januar 2016, Kapitel 3.3.2, S. 16f.; Bundesnetzagentur. BK1-20/003, 03.06.2020, Konsultationsentwurf „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen“, Markt 2 der Märkte-Empfehlung 2014, S. 8ff. der öffentlichen Fassung.

3.3. Formen der Anrufzustellung

Im Bereich der festnetzbasierter Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene werden derzeit in Deutschland folgende Leistungen erbracht:

- Anrufzustellung zu Teilnehmeranschlüssen, die über Ortsnetzzurufnummern erreichbar sind,
- Anrufzustellung zu Teilnehmeranschlüssen, die über den nicht-geografischen Dienst (0)32 erreichbar sind, sowie
- Anrufzustellung zu den Notrufabfragestellen 110 und 112.

Bei Verbindungen mit Ursprung aus dem Festnetz wird die Anwahl der 115 (Kurzwahl) bzw. der 0228115 (Kurzwahl mit Ortsvorwahl) seit dem 01.03.2012 als Ortsnetzzurufnummer und die Verbindung als Anrufzustellung und nicht mehr als Verbindungsaufbauleistung gewertet. Grundlage hierfür ist die Verfügung 70/2011 Nr. 2 der Bundesnetzagentur vom 01.12.2011. Grundsätzlich ist denkbar, dass im Laufe der Geltungsdauer der Analyse noch weitere Leistungen hinzukommen, die eine Anrufzustellungsleistung darstellen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn im Rahmen von neuen Rufnummerngassen eine entsprechende Anrufzustellungsleistung auf dem Markt eingeführt wird.

Auf dem Markt nicht angeboten werden Leistungen der Anrufzustellung zu Diensten mit einer Mehrwertdienste-Rufnummer. Bei Verbindungen zu Mehrwertdiensten handelt es sich um eine Verbindungsleistung, die von dem Anbieter des Mehrwertdienstes (VNB mit Service-Plattform) gegenüber dem Endkunden angeboten wird. Dementsprechend ist dieser VNB auf die Leistung des Verbindungsaufbaus aus dem Netz des Betreibers, in dem der Anrufer, der die Mehrwertdienste-Rufnummer erreichen möchte, angeschlossen ist, angewiesen, um das Gespräch über seine Dienste-Plattform realisieren zu können.

Die Anrufzustellung wird von Netzbetreibern zur Erstellung von Telefondiensten gegenüber ihren Endkunden benötigt und von anderen Netzbetreibern nachgefragt, weshalb sie als Vorleistung einzustufen ist. Voraussetzung für das Angebot der Terminierungsleistung auf der Vorleistungsebene ist zunächst die Zuteilung von Festnetz-Rufnummern im Rahmen des jeweils geltenden Nummernplans.⁶²

Im Regelfall zeichnen sich Anbieter von Anrufzustellungsleistungen dadurch aus, dass sie die Endkundenbeziehungen herstellen (die so genannten TNB). Der TNB, dem die Festnetz-Rufnummern zugeteilt wurden und der dementsprechend die Verfügungshoheit über diese hat, bietet dabei die Leistung der Anrufzustellung zugunsten der eigenen Endkunden gegenüber nachfragenden Unternehmen an. Der Anbieter der Anrufzustellung realisiert dabei über vereinbarte Übergabestellen Verbindungen von Rufnummern aus dem Telefonnetz des Zusammenschaltungspartners zu Telefonanschlüssen mit einer Festnetz-Rufnummer als Zielrufnummer.

Nachfrager der Anrufzustellungsleistung sind üblicherweise Netzbetreiber, denen ebenfalls Rufnummern zugeteilt wurden und die folglich auch eigene Endkundenbeziehungen haben. Diese schließen sich mit dem Netz des TNB, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer

⁶² Insbesondere die Zuteilung und Nutzung von Ortsnetzzurufnummern für den Zugang von Endkunden zum öffentlichen Telefonnetz, deren Grundlage die Verfügung 25/2006, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 9/2006 vom 10.05.2006, bildet. Diese Verfügung gilt zur Zeit der Fertigstellung dieser Festlegung in der konsolidierten Fassung seit 10.08.2023.

Öffentliche Fassung

geschaltet ist, zusammen, um die Verbindungen der Anrufzustellung nachfragen zu können. Darüber hinaus kann eine Nachfrage auch von originären sowie virtuellen Mobilfunknetzbetreibern sowie Netzbetreibern, die sonstige Mobile Dienste (wie bspw. Anrufsammeldienste) erbringen, herrühren. Teilweise erfolgt die Zusammenschaltung auch über einen Transitnetzbetreiber, der wiederum mit dem TNB zusammengeschaltet ist, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer geschaltet ist.

Anrufzustellung zu Ortsnetzziffrnummern

Bei dieser Leistung stellt der jeweilige Netzbetreiber vollautomatisch aufgebaute Verbindungen aus dem Telefonnetz der Zusammenschaltungspartner zu Telefonanschlüssen im eigenen nationalen Telefonnetz mit geografischer Zielrufnummer (Ortsnetzkennzahl und Teilnehmernummer) her.⁶³

Anrufzustellung zu nationalen Teilnehmerrufnummern – Gasse (0)32

Bei der nationalen Teilnehmerrufnummer der Gasse (0)32 ist im Gegensatz zu den Ortsnetzziffrnummern kein Ortsnetzbezug gegeben. Daher unterscheidet sich die Übergabe von Gesprächen zu einem Anschluss mit einer (0)32er-Rufnummer von der Anrufzustellung zu Ortsnetzziffrnummern dadurch, dass die (0)32er-Rufnummer keine Informationen zu der geografischen Verortung des Anschlusses erkennen lässt. Der Netzbetreiber des Anrufers weiß daher nicht, an welcher (geografischen) Stelle sich der Angerufene befindet. Weiterhin ist es für den Ursprungsnetzbetreiber nicht ersichtlich, ob der Anruf auf einem festen oder auf einem mobilen Anschluss endet.

Anrufzustellung zu den Notrufdiensten 110 und 112

Darüber hinaus wird die Leistung der Anrufzustellung zu den Notrufdiensten 110 und 112 (bei der TDG „Telekom-N-Z.1“) am Markt angeboten. Hierbei werden Verbindungen zu angeschlossenen Notrufabfragestellen terminiert, welche unter den Nummern „110“ oder „112“ angewählt werden können. Unter strukturellen Gesichtspunkten entspricht diese Leistung der Leistung „Telekom- bzw. ICP-N-B.1_EU/Non-EU“ (in der Terminologie der TDG).⁶⁴

Aufbauend auf dieser Leistungsbeschreibung soll nunmehr im Folgenden die Überprüfung des Marktes erfolgen.

⁶³ Vgl. jeweils die Ziffern 1.1 der Leistungsbeschreibung Telekom-B.1 und ICP-B.1 im Standardzusammenschaltungsvertrag der TDG, Anlage C – Dienstportfolio, Teil 2 (Zusammenschaltungsdienste der TDG), Stand: 12.08.2015.

⁶⁴ Siehe TDG, Anlage A – NGN-Interconnection Leistungen, NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, 01.03.2022.

4. Gang der Ermittlungen

Vorab soll kurz der Gang der Ermittlungen erläutert werden.

In die vorliegende Analyse sind Daten und Angaben der auf dem Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten tätigen Unternehmen eingegangen, die v.a. durch ein förmliches Auskunftersuchen im Frühjahr 2021 erhoben worden sind.

Zur näheren Erklärung der Grundlagen wird zunächst auf das Auskunftersuchen (Kap. 4.1) und sodann auf die daraus gewonnene Datengrundlage der Analyse (Kap. 4.2) eingegangen.

4.1. Auskunftersuchen

Zur Aufklärung des Sachverhaltes wurde mit Schreiben vom 14.04.2021 ein formelles Auskunftersuchen gemäß § 127 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 TKG a.F. (jetzt § 203 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 TKG) an 73 Unternehmen gesandt. Alle mit dem Auskunftersuchen versandten Dokumente wurden zudem auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht.⁶⁵

Die Auswahl der Unternehmen erfolgte hierbei im Wesentlichen derart, dass diejenigen Unternehmen, die zum Abfragezeitpunkt über einen Zusammenschaltungsvertrag mit der TDG verfügten, berücksichtigt wurden - unabhängig davon, ob dieser Vertrag auf freiwilliger Basis oder auf der Basis einer Anordnung zustande gekommen ist. Dazu wurde maßgeblich auf die Unternehmen abgestellt, die aufgrund der Festlegung vom 16.12.2016 als marktmächtige Unternehmen eingestuft worden sind.

Im Rahmen des Auskunftersuchens wurde u.a. ein Erhebungsbogen zur Abfrage der Daten übersandt. Dieser enthielt neben allgemeinen Fragen zum Unternehmen einen Teil zur Marktabgrenzung und einen Teil zur Ermittlung der beträchtlichen Marktmacht. Der Bereich der Marktabgrenzung fokussierte sich neben dem Leistungsangebot und den Zusammenschaltungsstrukturen der Unternehmen auch auf die Bedeutung des PSTN. Darüber hinaus zielten die weiteren Fragen auf das Endkundenverhältnis, auf mögliche Substitutionsbeziehungen sowohl auf Endkunden- als auch auf Vorleistungsebene und auf Ziele und Grundsätze der Regulierung ab. Zur Bewertung der beträchtlichen Marktmacht wurden sodann Umsatz- und Absatzmengen für die Jahre 2018, 2019 und 2020 erfasst. Diesbezüglich wurden auch die Um- und Absätze der Mobilfunknetzbetreiber erfragt, um mögliche Größen- und Verbundvorteile, sowie mögliche Auswirkungen einer vertikalen Integration bestimmen zu können. Darüber hinaus wurden Mengen und Kosten der Nachfrage im Wege direkter und indirekter Zusammenschaltungen erhoben. Abschließend konnten die Unternehmen freiwillig zu sonstigen Aspekten im Rahmen der Beurteilung beträchtlicher Marktmacht Stellung nehmen.

Das Auskunftersuchen war erforderlich, da insbesondere ohne die Angaben dieser Unternehmen keine Aussagen zu möglicherweise vorliegenden marktmächtigen Stellungen der TDG bzw. alternativer Teilnehmernetzbetreiber bei den hier relevanten Leistungen getroffen werden konnten.

⁶⁵ Während des laufenden Verfahrens üblicherweise für die Dauer der Abfrage abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Marktregulierung/Unternehmensabfragen/unternehmensabfragen-node.html.

4.2. Datengrundlage der Analyse

Grundlage dieser Analyse sind im Wesentlichen die mit Hilfe des Auskunftersuchens ermittelten Angaben der Unternehmen. Neben diesen Angaben wurde auch auf weitere, durch die Bundesnetzagentur erhobene bzw. zur Verfügung gestellte Informationsquellen zurückgegriffen, wie sowohl Tätigkeits- und Jahresbericht als auch die Veröffentlichung „Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland – Ergebnisse der Verbraucherbefragung 2021“, Stand Januar 2022⁶⁶ sowie dieser zugrundeliegende (unveröffentlichte) Daten (im Folgenden: „Verbraucherbefragung 2021“). Darüber hinaus wurden andere Studien, welche beispielsweise durch WIK Consult erarbeitet und veröffentlicht wurden, oder Pressemitteilungen hinzugenommen.

Im Nachgang zu dem Auskunftersuchen wurden die erhobenen Daten in engem Austausch mit den Unternehmen plausibilisiert und Abweichungen und fehlerhafte Meldungen durch die betreffenden Unternehmen korrigiert. Aus verschiedenen Gründen wie etwa missverständlichen oder lückenhaften Angaben waren vielfach Nachfragen und Fristverlängerungen erforderlich. Bedingt durch die Menge und Detailtiefe der erhobenen Daten sowie die Probleme einiger Unternehmen, die Absatz- und Umsatzzahlen für die abgefragten Jahre differenziert anzugeben, können statistische Unsicherheiten in geringem Umfang nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Hinweis

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich alle Aussagen und Zahlenangaben dieser Analyse auf die Ergebnisse der im Rahmen der Ermittlungen durchgeführten Datenerhebungen. Alle Angaben sind somit auf diejenigen Unternehmen beschränkt, die das Auskunftersuchen beantwortet haben.

⁶⁶ Abrufbar unter: [Bundesnetzagentur - Online-Kommunikationsdienste \(abgerufen am 01.02.2022\)](#).

5. Vorbringen der Unternehmen

Bei der Darstellung der nachfolgenden Punkte wird von Seiten der Bundesnetzagentur, je nach Fragestellung, in der Regel auf eine detaillierte Darstellung der einzelnen Antworten der Unternehmen verzichtet. Vielmehr wird aus Gründen der Übersichtlichkeit eine zusammenfassende Darstellung gewählt. Ausnahmsweise wurde zu einigen Punkten das Vorbringen der Unternehmen themenbezogen dargestellt, sofern die Antworten der Unternehmen durch Begründungen oder weitere Aspekte konkretisiert wurden. Im Einzelnen wird hierbei zu den Themenkomplexen, wie sie im Fragenkatalog aufgeführt worden sind, Stellung bezogen.

Als Ausgangspunkt für die nachfolgende Darstellung sind die Antworten von 62 Unternehmen der ursprünglich 71 befragten ausgewertet worden, die die Fragen entweder in Teilen oder vollständig beantwortet haben.

Drei Unternehmen⁶⁷ sind nicht auf dem Markt tätig und ein Unternehmen⁶⁸ hat seinen Betrieb komplett eingestellt. Weitere vier Unternehmen gehörten jeweils zu einem Unternehmensverbund und haben keine gesonderten Antworten geschickt. Von einem Unternehmen konnten keine Antworten erlangt werden.⁶⁹

In Hinblick auf die Bewertung von OTT-Diensten waren hier die aus Sicht der Marktteilnehmer bestehenden Substitutionsbeziehungen auf Endkundenebene von Belang (siehe Kap. 5.1). Auch die Frage nach Ausweichmöglichkeiten auf Vorleistungsebene, v.a. durch möglichst viele direkte Zusammenschaltungen, war für die perspektivische Bewertung von besonderer Relevanz. Im Rahmen des Themenkomplexes rund um Zusammenschaltungen (siehe Kap. 5.2) war darüber hinaus die Anzahl der Zusammenschaltungen insgesamt sowie das Verhältnis der IP-Zusammenschaltungen zu den PSTN-Zusammenschaltungen aufschlussreich. Wegen der zwischenzeitlichen Einführung der Delegierten Verordnung war zudem insbesondere die Eruiierung möglicherweise abseits der Entgeltfrage aufkommender oder bestehender Wettbewerbsbehinderungen interessant (siehe Kap. 5.3). In diesem Zusammenhang fanden auch zugehörige Einrichtungen Erwähnung.

⁶⁷ Hierbei handelt es sich um die [BuG], die [BuG] als verbundene Unternehmen sowie die [BuG].

⁶⁸ Hierbei handelt es sich um die [BuG].

⁶⁹ Hierbei handelt es sich um die [BuG].

5.1. Themenkomplex Substituierbarkeit

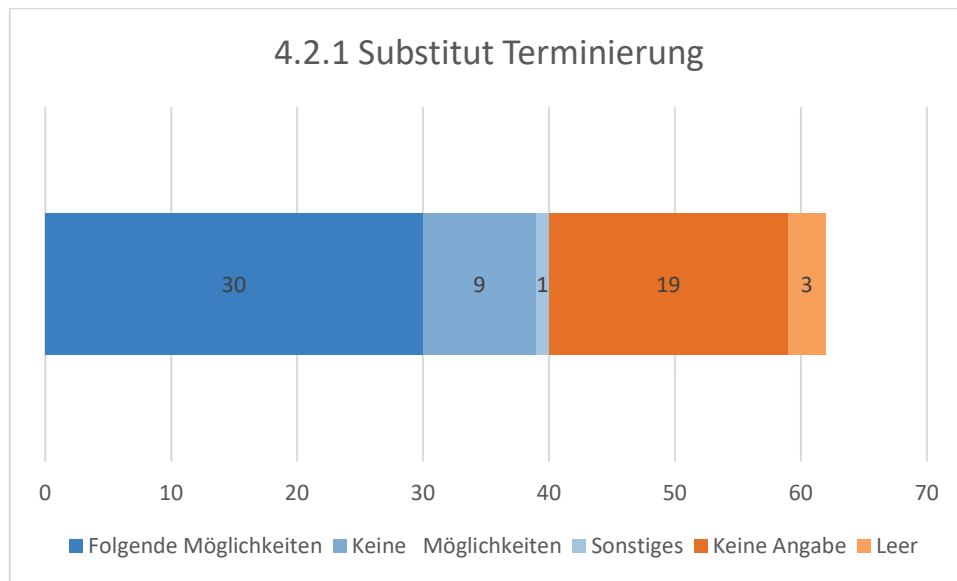


Abbildung 6: Substitut Terminierung

Von den befragten Unternehmen sehen 30 Unternehmen die Tendenz zur Substituierbarkeit. Bezüglich aus Sicht der Endkunden bestehender potentieller Alternativen (zur Nutzung der Festnetztelefonie) wurden hier fast ausschließlich nummernunabhängige TK-dienste und/oder Internet sowie Mobilfunk, daneben vereinzelt VoIP/SIP - Accounts, genannt.

Dabei wurden diese aufgrund von Nachteilen wie bspw. divergierender Qualität, Erreichbarkeit und notwendiger Endgeräte aber nicht als vollwertige Substitute für Festnetztelefonie betrachtet. Es werde jedoch eine zunehmende Nutzung gesehen, die bei entsprechender Entwicklung zu einer Substituierung führen könne bzw. auf längere Sicht sogar sehr wahrscheinlich werde.

Zum Teil wird eine annähernde Substituierbarkeit, gerade von nummernunabhängigen TK-diensten, auch eher im Zusammenhang mit mobilen Geräten als mit Festnetzgeräten gesehen, da diese oft leistungsfähiger seien.

Unter anderem wurde betont, dass Endkunden, insbesondere Geschäftskunden, den Festnetzanschluss und Festnetztelefonie immer noch sehr schätzen, das möglicherweise auch weil noch nichts Gleichwertiges am Markt existiert.

Beim Mobilfunk als Alternative wird z.T. mit aufgeführt, dass dieser nicht immer gleichwertig sei bzw. dass man diesen nicht immer gleichwertig nutzen könne. So entscheide zum Teil der Gesprächspartner dahingehend über die Nutzung, als dass geschäftliche Teilnehmer, Behörden oder Ärzte oft nur auf einem Festnetztelefon erreichbar seien oder dass z.T. immer noch Empfangsprobleme bestünden.

Eine Abwanderung der Endkunden hin zu nummernunabhängigen TK-diensten wird von den antwortenden Marktteilnehmern vermutet bzw. gesehen, aber Gleichwertigkeit wird noch nicht angenommen, v.a. weil keine Qualitätsgewährleistung möglich ist.

Öffentliche Fassung

Letzten Endes könne die Erreichbarkeit eines bestimmten Endkunden im Festnetz nur durch den jeweiligen Netzbetreiber sichergestellt werden, in dessen Netz der Endkunde geschaltet sei. Folglich seien diese nur über Netzkopplungen zu erreichen.

Auch die Möglichkeit einer kurzfristigen Angebotsumstellung (Frage 4.2.2) scheint für die Unternehmen grundsätzlich nicht ersichtlich zu sein. Die große Mehrzahl der antwortenden Unternehmen gibt an, eine (kurzfristige) Angebotsumstellung auf die potentiellen Substitute/ Alternativen (meist aus technischen Gründen oder aufgrund bestehender Zutrittschürden) nicht ermöglichen zu können oder zu erwägen. Auch angeführt wurde, dass - besonders im Geschäftskundenumfeld - das bestehende Angebot aufgrund der verfügbaren und auch nachgefragten Qualitäten nicht umgestellt werden könne.

5.2. Themenkomplex Zusammenschaltungen und Transit

Die Angaben der Unternehmen zu Zusammenschaltungen (Frage 4.3) zeigen, dass die Mehrzahl inzwischen auf IP-Schnittstellen mit ihren Zusammenschaltungspartnern umgestellt bzw. solche aufgebaut hat. Der Vergleich zu den Angaben im Auskunftersuchen zum Verbindungsaufbau zeigt ebenfalls den Fortschritt in diesem Bereich, wobei hier zu beachten ist, dass sich die befragten Unternehmen nicht vollständig überschneiden und in NGN grundsätzlich weniger Schnittstellen notwendig sind. Die Tendenz hin zur vollständigen IP-Migration und Trennung von PSTN ist dem jedoch zu entnehmen. Der über noch bestehende und genutzte PSTN-Schnittstellen abgewickelte Verbindungsverkehr wird für das Jahr 2020 mit nur noch etwa 2,6 Mrd. Minuten angegeben. Dies steht einem Gesamtvolumen von etwa 104 Mrd. Gesprächsminuten im Jahr 2020 gegenüber.⁷⁰

Auf die Frage (4.3.2) nach Gründen, die gegen weitere Zusammenschaltungen sprechen, wurden von den Unternehmen verschiedene Aspekte benannt. Gegen den Abschluss und den Aufbau weiterer Zusammenschaltungen spricht für einige Unternehmen der hiermit verbundene Aufwand, gerade in Hinblick auf Verwaltung und Technik bzw. die Anbindung kleinerer lokaler TNBs, dem lediglich ein geringes Einsparpotential entgegensteht. Wirtschaftlichkeitsaspekte stehen hier für die meisten der antwortenden Unternehmen im Vordergrund. So wird auch argumentiert, dass Einsparungen des direkt übergebenen Verkehrs die Kosten für Investitionen, Implementierung und Wartung etc. nicht aufwiegen.

Darüber hinaus werden interne Kapazitäten und/oder zu geringe Volumina sowie aufwändigeres Routing, je mehr Zusammenschaltungspartner gegeben sind, als Gründe vorgetragen. Zudem spräche der Umweltschutz (CO²-Bilanz) gegen eine Vielzahl von Zusammenschaltungen. Die Abfrage zeigt auch, dass es zugleich als nicht notwendig empfunden wird, sich mit weiteren Unternehmen zusammen zu schalten, da bereits mit wenigen Zusammenschaltungen eine ausreichende Redundanz erreicht werden kann. Dass darüber hinaus attraktive Transitangebote bestehen, unterstützt dies.

Gleichzeitig wird jedoch auch kritisiert, dass die Regulierung ein „Ausruhen“ mancher Unternehmen auf dieser fördere, da kein Anreiz gesehen wird, sich mit anderen, als den großen Unternehmen zusammen zu schließen. Diese Ansicht wird durch die Aussage eines weiteren Unternehmens gestützt, dass derzeit aufgrund der einheitlich niedrigen Preise kein Grund für weitere Zusammenschaltungen besteht.

⁷⁰ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 60.

Öffentliche Fassung

Ein Unternehmen führt außerdem die fehlende Attraktivität des Geschäftsfeldes Telefonie insgesamt an.

Gleichwohl ist die Anzahl der Zusammenschaltungspunkte im IP-Netz um ca. 10% gestiegen und die durchschnittliche Anzahl an IP-Zusammenschaltungspartnern pro Unternehmen ist von 7 auf 8,5 gestiegen.⁷¹ Dies zeigt die erhöhte Flexibilität bei der Auswahl möglicher Transitpartner und das gesteigerte Interesse von Unternehmen sich zusammenzuschalten.

In diesem Zusammenhang sind auch die Fragen zum Verbindungsverkehr über direkte und indirekte Zusammenschaltungen sowie Transit zu betrachten (Themenkomplex 5.3). Diese dienen insbesondere der Bewertung der entgegengerichteten Nachfragemacht. Die Angaben der Unternehmen hierzu weisen darauf hin, dass die TDG inzwischen nicht mehr die bedeutendste Transitpartnerin darstellt. Zwischen 2018 und 2020 ist ihr Anteil von etwa **[BuG]** % auf etwa **[BuG]** % gesunken. Für das Jahr 2020 macht sie das zur nur drittichtigsten Transitpartnerin. Die Angaben der Unternehmen im Auskunftersuchen deuten darauf hin, dass vier Unternehmen etwa gleich wichtig sind als Transitpartner.

5.3. Themenkomplex Marktergebnis – (potentielle) Wettbewerbsbehinderungen

In diesem Themenkomplex wurden die Unternehmen unter 6.1 nach ihrer Einschätzung der Entwicklung des Marktergebnisses auf Vorleistungs- oder Endkundenebene bei ausschließlicher Entgeltregulierung (wie in der Delegierten Verordnung vorgesehen) gefragt. Sie konnten sich außerdem dazu äußern, ob sie das allgemeine Wettbewerbsrecht als geeignetes Instrument empfinden, erwarteten Problemen zu begegnen. Vorgegebene Antwortmöglichkeiten waren dabei: „Folgende Änderungen“, „Keine Änderungen“, „Sonstiges“ und „Keine Erkenntnisse“. Die gewählte Antwort konnte in einem Begründungsfeld frei erklärt werden. Unter dem Punkt 6.2 bestand sodann die Möglichkeit, sich zu Wettbewerbsbedingungen – sowohl tatsächlich bereits eingetretene als auch zu erwartende - zu äußern. Dieser Komplex ist unterteilt in Einschätzungen zu Wettbewerbsbehinderungen betreffend die Terminierungsleistung im Allgemeinen (6.2.1) und betreffend Zusammenschaltungen im Konkreten (6.2.2). Vorgegebene Antwortmöglichkeiten waren jeweils: „Folgende Behinderungen“, „Keine Behinderungen“, „Keine Erkenntnisse“ und „Sonstiges“ bzw. „Ja“, „Nein“, „Keine Erkenntnisse“ und „Sonstiges“. Auch hier konnte jede Antwort ausführlich in einem Textfeld frei erläutert werden.

⁷¹ Eigene Berechnungen: Vergleich der Angaben der Unternehmen, die sowohl zur Festlegung zum Verbindungsaufbau vom 23.02.2021, als auch für die hier vorliegende Analyse Auskünfte erteilt haben. Folglich ein Zeitraum von ca. 1 ½ Jahren.

6.1 (des Auskunftersuchens): Marktergebnis

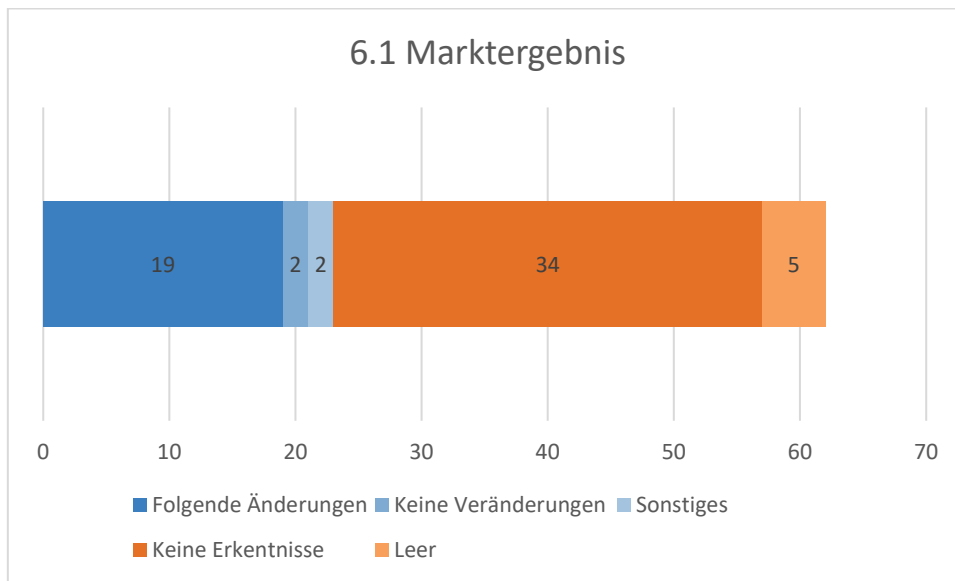


Abbildung: 7 Marktergebnis

Zwar haben sich lediglich wenige (23)⁷² der befragten Unternehmen zur Einschätzung des Marktergebnisses Frage (6.1) geäußert, die jeweiligen Beiträge waren jedoch aussagekräftig. Erwähnenswert ist dabei, dass unter den Unternehmen, die einer potentiellen (teilweisen) Deregulierung kritisch gegenüberstehen, nicht lediglich kleinere oder mittlere, sondern auch größere Unternehmen vertreten sind. Von den sich insgesamt äussernden Unternehmen haben nur vier vermutet, dass eine Deregulierung (bei Bestehen der Delegierten Verordnung) ohne größere negative Auswirkungen auf die Marktverhältnisse erfolgen könnte. Dies wurde unterschiedlich begründet. Beispielsweise wurde dazu angeführt, dass schon heute der Kostenfaktor bei Zusammenschaltungen maßgeblich sei. Ein Unternehmen war zudem der Ansicht, es bestünde eine ausreichende entgegenstehende Nachfragemacht unabhängig von der Größe. Außerdem sei der indirekte Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-dienste ein weiterer begrenzender Faktor. Weiterhin wurde vorgetragen, es seien keine negativen Effekte zu erwarten, da das Preisniveau bereits sehr niedrig sei. Ein Unternehmen hat zudem angemerkt, der Marktpreis müsse vorrangig durch Endkundenverhalten reguliert werden. Die Marktwirtschaft werde durch Entgeltregulierung konterkariert und kreative Produkte würden verhindert. Beim Endkunden kämen die positiven Folgen der Regulierung häufig nicht an.

Von den Unternehmen, die negative Auswirkungen einer Deregulierung bzw. einer ausschließlichen Entgeltregulierung auf die Terminierungsleistung an sich befürchten, wurde vor allem die Sorge vor Zusammenschaltungsverweigerungen vorgebracht. Die Zusammenschaltungsverpflichtung wird vielfach noch als essenziell für ein Bestehen auf dem Markt bzw. Marktzutritte erachtet. Gerade die größeren Unternehmen hätten deutlich geringere Anreize, sich mit kleineren oder mittleren Unternehmen zusammen zu schalten. Solche kleineren und mittleren (regionalen) Unternehmen hätten, v.a. wegen ihres geringen

⁷² Insgesamt haben sich 62 Unternehmen geäußert. 40 davon haben angegeben, zu dieser Frage keine Erkenntnisse zu haben. Dies beruhte z.T. darauf, dass hinsichtlich der Umsetzung und Ausführung der Delegierten Verordnung keine Erfahrungswerte bestanden und daher die Auswirkungen als nicht oder nur schwer einschätzbar erachtet wurden.

Öffentliche Fassung

Verkehrsvolumens, lediglich eine geringe Nachfragemacht. Ein Unternehmen trägt hierzu vor, sektorspezifische Regulierung einer Entgeltobergrenze solle konsequenterweise auch mit einer sektorspezifischen Zugangsverpflichtung verbunden werden, um eine einheitliche Verwaltungs- und Rechtsschutzpraxis sicherzustellen. Auch das Diskriminierungsverbot wird insbesondere dahingehend aufgeführt, dass sich größere Unternehmen weigern könnten, die Maximalentgelte zu zahlen, während sie diese jedoch für die Leistungserbringung ihrerseits fordern. Es bestünde grundsätzlich die Gefahr asymmetrischer Konditionen. Bei Wegfall des Transparenzgebotes bliebe missbräuchliches Verhalten zudem wahrscheinlich – jedenfalls über eine Zeit – unbemerkt, wodurch die Gefahr der Förderung solchen Verhaltens bestünde. Das allgemeine Wettbewerbsrecht wird vielfach als nicht geeignet angesehen, eine schnelle Korrektur diskriminierenden Verhaltens durchzusetzen. Missbrauch sei nur über einen zeitlich langen Verfahrensweg feststellbar. Vor dem Hintergrund dieser Aspekte wurde mehrfach geäußert, dass ohne ergänzende Regulierungsmaßnahmen neben der Entgeltobergrenze eine Remonopolisierung zu befürchten sei. Es wird daher in diesem Kreis überwiegend die Notwendigkeit gesehen, neben der Entgeltregulierung (zumindest für auf dem Markt sehr relevante, große Unternehmen) weitere Maßnahmen – wie insbesondere eine Zusammenschaltungsverpflichtung, Diskriminierungsverbot und Transparenzgebot – aufrecht zu erhalten.

6.2 (des Auskunftsersuchens): Wettbewerbsbedingungen

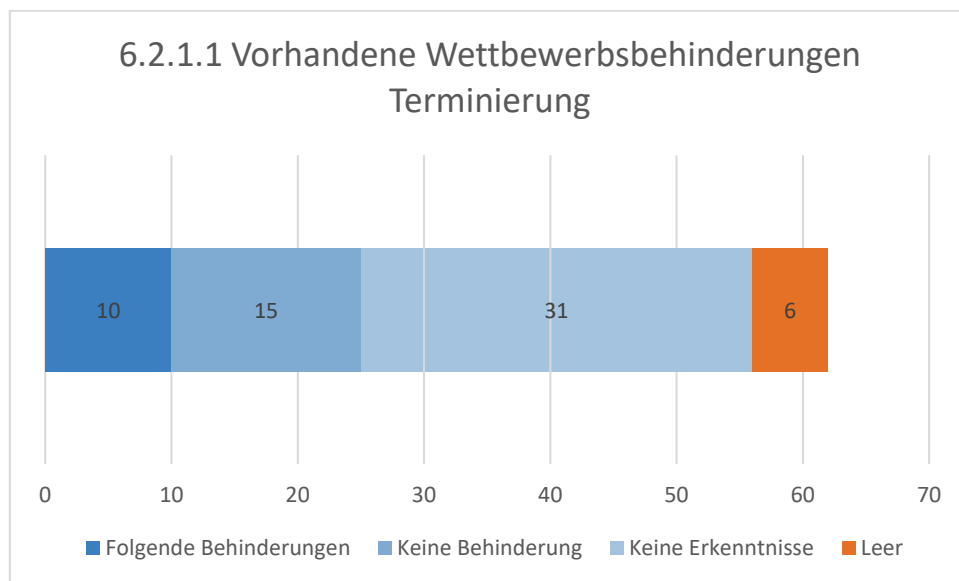


Abbildung 8: Vorhandene Wettbewerbsbehinderungen Terminierung

Dieses Bild spiegelt sich bei der Frage nach vorhandenen (6.2.1.1) zu erwartenden Wettbewerbsbehinderungen (6.2.1.2) im Rahmen der Terminierungsleistung wider. Wenig überraschend wird hinsichtlich derzeit vorhandener Wettbewerbsbehinderungen unter Verweis auf die Regulierung überwiegend festgestellt, dass die bestehenden Verpflichtungen solche recht wirksam eindämmen. Von lediglich zehn Unternehmen werden Wettbewerbsbehinderungen angeführt. Es werden Vertragsanpassungen oder die Ersetzung von Vertragsbestandteilen sowie z.T. überhöhte Preise nicht unter die Regulierung fallender Bestandteile oder die Verknüpfung besonderer Konditionen mit der Vereinbarung von Zusammenschaltungen genannt. Angegeben wird auch die Bevorteilung von Mobilfunknetzbetreibern gegenüber Festnetzbetreibern aufgrund der bedeutend höheren Zustellungsentgelte im Mobilfunk. Die Ungleichbehandlung von Mobilfunk und Festnetz wird

Öffentliche Fassung

auch in Zusammenhang mit der Weiterleitung von Anrufen aus Non-EWR Staaten in ein Mobilfunknetz im Rahmen der so genannten Scheinterminierung thematisiert.

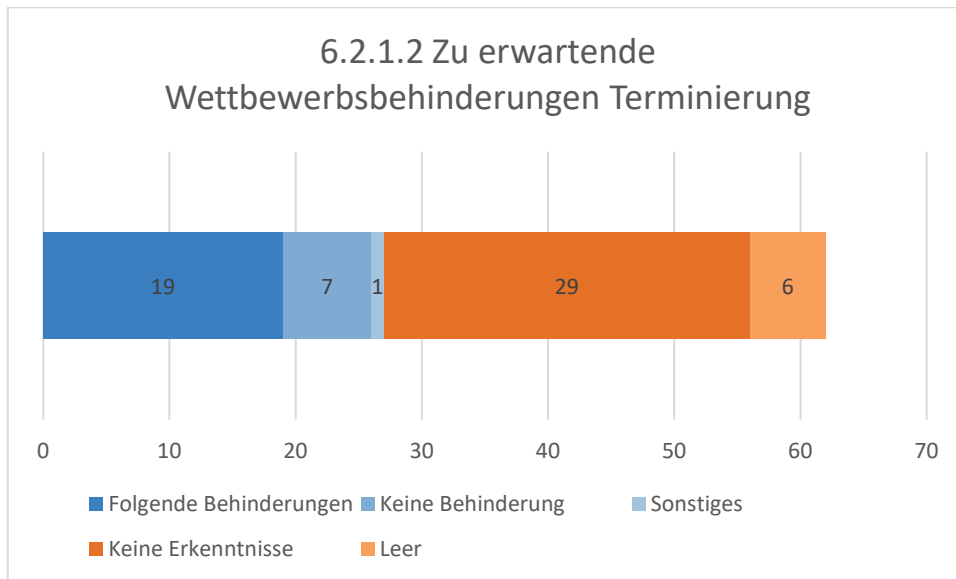


Abbildung 9: Zu erwartende Wettbewerbsbehinderungen Terminierung

Bezüglich hier zu erwartender Wettbewerbsbehinderungen wird vielfach auf die Ausführungen zur Einschätzung des Marktergebnisses ohne Regulierung (neben der Vorgabe maximaler Entgelte) sowie die Angaben zu bereits vorhandenen Behinderungen verwiesen. Als Folge einer potentiellen Deregulierung entstandene Ungleichgewichte im Markt könnten sich negativ auswirken und Marktdominanz könnte missbräuchlich ausgenutzt werden. Preisobergrenzen schützten nicht vor qualitativer Diskriminierung. Beispielsweise sei eine Differenzierung in der Höhe der Entgelte nach Attraktivität des Nachfragers relativ unbemerkt (jedenfalls für einen Zeitraum) durchaus möglich. Um solche Preissetzungsspielräume innerhalb der maximal festgelegten Zustellungsentgelte einzuschränken, bedürfe es zusätzlicher Regulierung. Ergänzend wird vorgetragen, dass vor allem aufseiten der Mobilfunknetzbetreiber missbräuchliches Verhalten befürchtet werde (hierbei ist anzumerken, dass aufgrund der Marktzuschnitte nur das Verhalten im Rahmen der Anrufzustellung in Festnetze Beachtung findet). Zudem wird mit steigenden Routingkosten bzw. der Verschlechterung von Transitentgelten gerechnet. Auch hier wird die Verknüpfung von Zusammenschaltungsvereinbarungen mit der Erfüllung anderer Voraussetzungen oder der Abnahme von Zusatzleistungen gesehen, die ebenfalls trotz festgelegter Terminierungsentgelte die Anrufzustellung verteuern könnten. Beispielhaft genannt werden dazu Vorgaben bzw. weitergehende Restriktionen hinsichtlich Zusammenschaltungsorten oder Zusammenschaltungsschnittstellen. Möglich sei auch, dass sehr hohe Sicherheitsleistungen oder teure physische telefondienstspezifische Zusammenschaltungen, für die es keine physische Zusammenschaltung brauche, verlangt würden. Außerdem wird eine mögliche Verletzung der „Any-to-Any“ - Kommunikation aufgrund von Aufkündigungen oder Verweigerung von Zusammenschaltungen aufgeführt.

Öffentliche Fassung

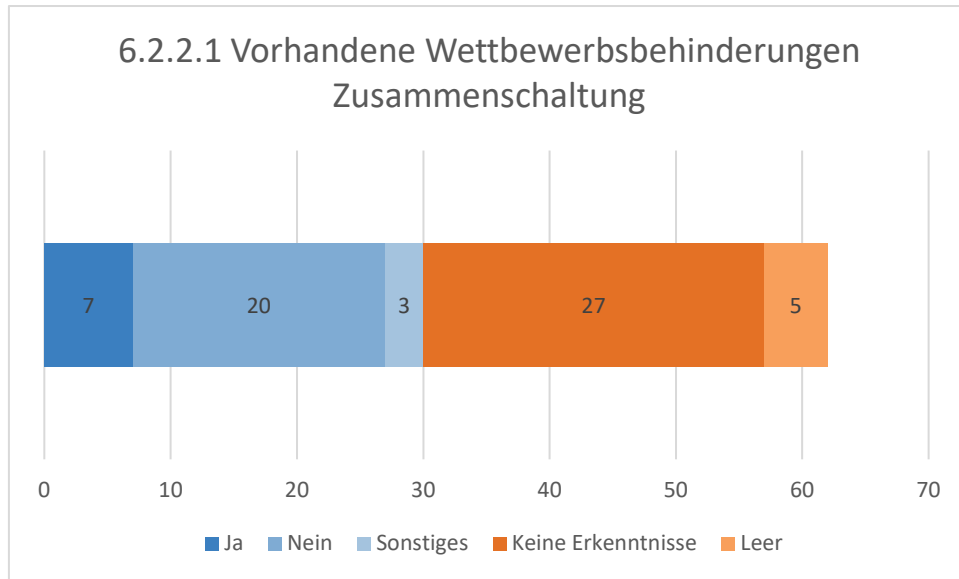


Abbildung 10: Vorhandene Wettbewerbsbehinderungen Zusammenschaltung

Hinsichtlich tatsächlicher Behinderungen im Bereich der Zusammenschaltungen wurde größtenteils von den Unternehmen festgestellt, dass die aktuelle Regulierung missbräuchliches Verhalten wirksam eindämmt. Von sieben Unternehmen wurden vorhandene Wettbewerbsbehinderungen dargelegt. Es wurden auch hier einseitige Vertragsänderungen bzw. Vertragskündigungen ohne Neuangebote genannt. Zum Teil zögen solche Änderungen kostenintensive Anpassungen durch den Nachfrager nach sich. Ein Unternehmen gibt an, bereits die Ablehnung von mehr als zwei Zusammenschaltungspunkten erfahren zu haben. Ein weiteres hat Probleme bei der Abrechnung von PSTN/ISDN-Zusammenschaltungen beobachtet, wobei es zugleich feststellt, dass dies mit der Ablösung durch NGN keine Rolle mehr spiele. Des Weiteren werden die Forderung eines Mindestumsatzes, eine lange Dauer von Zusammenschaltungsvereinbarungen, die fehlende Bereitschaft zur Zusammenschaltung gepaart mit hohen Transitkosten sowie kostenpflichtige Tests als Hürden aufgeführt. Außerdem sei die direkte Zusammenschaltung mit Mobilfunknetzbetreibern mitunter schwierig (diese würden häufig eine Zusammenschaltung über das Festnetz bevorzugen).

Öffentliche Fassung

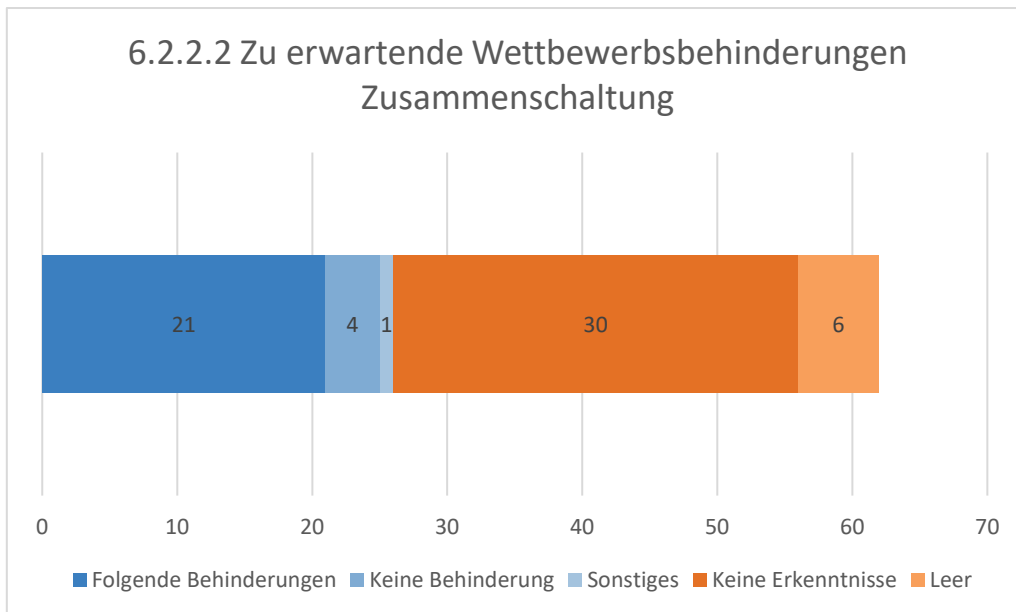


Abbildung 11: Zu erwartende Behinderungen Zusammenschaltung

Im Falle des Wegfalls der nicht-preisbezogenen-Regulierung erwarten 21 Unternehmen, dass Behinderungen im Bereich der Zusammenschaltung auftreten könnten. Diese erwarteten Behinderungen überschneiden sich vielfach mit den im Bereich der Terminierungsleistung an sich genannten. Es wird ebenfalls die Sorge um Zusammenschaltungsverweigerungen und asymmetrische Preissetzung, eine Verteuerung des Transits sowie die Aufhebung von Zusammenschaltungsvereinbarungen aufgeführt. Diese Ausführungen werden jedoch selten begründet oder näher erläutern. Sie erschöpfen sich überwiegend in der Benennung der befürchteten Verhaltensweise. Darüber hinaus wird eine bewusste Unterbindung der Zustellung zu (und Nutzung von) bestimmten verkehrsintensiven geografischen Rufnummern (bereits lenkende Eingriffe auf EK-Ebene durch Preissetzung), die Vorgabe schwer erschließbarer Zusammenschaltungspunkte und hohe Kosten für Realisierung von Zusammenschaltungen genannt. Weiterhin wird angeführt, dass gerade kleinere Unternehmen nicht über die personellen, fachlichen und zeitlichen Kapazitäten verfügen, um längere Verhandlungen über Zusammenschaltungen zu führen. Ebenfalls wäre bereits eine gewisse Unsicherheit dadurch entstanden, dass schon bestehende Verträge gekündigt und noch keine neuen Verträge vorgelegt wurden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass unter der bestehenden Regulierung sieben Unternehmen Wettbewerbsbehinderungen erfahren haben und 21 Unternehmen bei Wegfall der Regulierung Wettbewerbsprobleme erwarten.

Damit zeigt sich, dass die Anzahl von Unternehmen, die für den Wegfall der Regulierung Wettbewerbsprobleme erwartet, zwar die Anzahl der Unternehmen, die im Rahmen der derzeit gültigen Regulierung Wettbewerbsprobleme erfahren, übersteigt. Gleichzeitig handelt es sich bei dieser Anzahl jedoch lediglich um die Minderheit (nur etwa 1/3) der Unternehmen.

6.3 (des Auskunftsersuchens): Marktzutritt

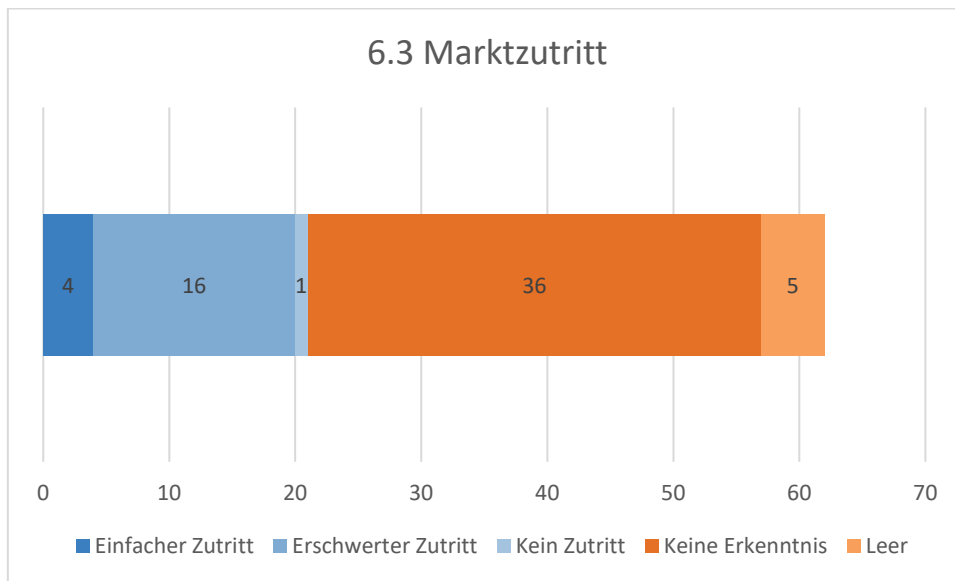


Abbildung 12: Marktzutrittsmöglichkeiten

Bezüglich des Marktzutritts ohne eine Regulierung wurde von 16 Unternehmen vorgetragen, dass der Zutritt nur erschwert möglich sei, und von einem Unternehmen, dass gar kein Zutritt möglich ist. Begründet wurde dies hauptsächlich damit, dass sichergestellt sein muss, dass sämtliche Anrufe terminiert werden können. Dies müsse ein neuer Netzbetreiber vor einem Markteintritt mit sämtlichen anderen Netzbetreibern vertraglich sicherstellen. Daraus könnten Verzögerungen entstehen, eventuell sogar gravierende Ausfälle, die einen Markteintritt erschweren, wenn nicht sogar komplett verhindern. Weiterhin würden die hohen Investitionen für eine NGN-Plattform durch die niedrigen Terminierungsentgelte nicht gedeckt werden, wenn nicht eine sehr hohe Anzahl an Endkunden vorhanden sei. Dies sei bei einem Neueinstieg nicht der Fall. Bei Wegfall der Regulierung wären Neueinsteiger vom guten Willen sämtlicher Netzbetreiber abhängig, mit denen Sie Verträge über die Zusammenschaltung abschließen müssten. Um auf den Markt treten zu können, werde neben der Portierungskennung und Rufnummernzuteilung auch eine (virtuelle) Zusammenschaltung mit anderen Netzbetreibern nötig. Ohne eine Regulierung der Zusammenschaltung könne diese abgelehnt oder gekündigt werden. Es würden Asymmetrien in der Verhandlungsmacht bestehen, die einseitig ausgenutzt werden könnten.

Auf der anderen Seite würden alle Netzbetreiber entgegengerichtete Nachfragemacht ausüben können, sodass eine Zusammenschaltung auch im Interesse des jeweiligen Zusammenschaltungspartner liege. Es seien auch genug Routingpartner vorhanden, sodass Konkurrenz auf diesem Markt bestünde. Es würden jedoch Leitplanken benötigt, um einem eventuellen Monopol vorzubeugen. Ohne eine Regulierung könnten Verträge auch frei geschlossen werden und bei auftretenden Problemen könne immer noch der Rechtsweg beschritten werden.

7 (des Auskunftsersuchens): Ziele und Grundätze der Regulierung

Hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Regulierung (Frage 7) wurde vorgetragen, dass grundsätzlich alle Ziele und Grundsätze des § 2 TKG als gleichrangig anzusehen seien.

Öffentliche Fassung

Folglich sei eine Abwägung dieser Ziele untereinander, bei der die Sicherung eines effektiven Wettbewerbs anderen Zielen geopfert werde, nicht gerechtfertigt. Insbesondere das Regulierungsziel der Wahrung von Nutzer-, v.a. Verbraucherinteressen, würde eine nahezu schädliche Überbetonung erfahren. Dies zeige sich zum einen durch die personelle Aufstockung dieser Bereiche sowie in der Vehemenz der Verfolgung mancher Themen in rechtlich fragwürdiger Weise (Bsp. Inkasso- und Fakturierungsverbote). Die Beschlusskammern würden unter einer zunehmenden Überbelastung durch eine Vielzahl von Verfahren leiden, deren Ausgang für die Regulierungslandschaft von entscheidender Bedeutung sei. Es solle der Entwicklung des Wettbewerbs und eines harmonisierten Binnenmarktes daher mehr Rechnung getragen werden, um kleinere und mittlere Unternehmen, aber auch international tätige Geschäftskundenanbieter, nicht zu benachteiligen. Die Ziele würden eine größtmögliche Vielfalt unterschiedlicher Telekommunikationsnetzbetreiber erfordern. Nur ein möglichst großer Anbietermix würde zu einem größtmöglichen Nutzen hinsichtlich Auswahl, Preis und Qualität für Nutzer führen. Aus diesem Grund könne die Förderung der Nutzerinteressen nur dann gelingen, wenn die Vorleistungsbeziehungen der Gleichbehandlung entsprächen. Daher würde „Ein Netz – ein Markt“ weiterhin zutreffen. Eine räumliche Abgrenzung bezüglich bundesweit tätiger Unternehmen werde den unterschiedlichen Wettbewerbsbeiträgen lokal und regional tätiger Unternehmen nicht gerecht.

Ein chancengleicher Wettbewerb könne nur durch die Aufrechterhaltung der symmetrischen Verpflichtungen sämtlicher TNB gewährleistet werden. Dies würde sicherstellen, dass eine umfassende Erreichbarkeit der Endkunden untereinander gegeben sei, aber auch, dass die Bedingungen der Zusammenschaltung im Vorleistungsbereich nicht auseinanderfielen.

Es gelte hierbei auch zu bedenken, dass ein Fortbestehen der Regulierung, trotz fehlender Regulierungsbedürftigkeit, gleichermaßen zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. fehlender Chancengleichheit führen könne.

Für erwähnenswert wurde auch befunden, dass aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen/Regulierung organisatorische Prozesse und technische Einrichtungen erforderlich seien, die hohe Grundkosten erzeugten, die in signifikanter Größenordnung zum erzielbaren Umsatz stünden. Aufgrund der geringeren Skalierungseffekte seien kleinere Unternehmen im Wettbewerb deutlich benachteiligt.

Letztlich wurde ausgeführt, dass die Beendigung der nationalen Entgeltregulierung durch die Delegierte Verordnung verhindere, dass nationale Besonderheiten bei der Festlegung der Terminierungsentgelte berücksichtigt würden. Dies ließe in gewisser Weise das nationale Wettbewerbsgeschehen außer Acht. Dieser Wettbewerb sei jedoch eines der zentralen Ziele des § 2 TKG. Daher sei es wichtig, dass die Marktdefinition der als notwendig erachteten Terminierungsregulierung Rechnung tragen solle. Insbesondere für Neueinsteiger auf dem Markt werde dies relevant.

6. Nationale Konsultation

(Leer).

7. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG

(Leer).

8. Europäisches Konsolidierungsverfahren

(Leer).

9. Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat grundsätzlich unter weitestgehender Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung und der Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste⁷³ (im Folgenden: „EU-Leitlinien 2018“; für den Fall, dass auf die Leitlinien als eines der zentralen Dokumente für die Marktanalyse im Allgemeinen Bezug genommen wird, findet im Folgenden die Abkürzung „Leitlinien der EU-Kommission“ Verwendung) die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 TKG i. V. m. Art. 64 Abs. 3 EKEK.

Die Märkte-Empfehlung selber besitzt als eine Empfehlung im Sinne von Art. 288 UAbs. 5 AEUV zwar keine originäre Rechtsverbindlichkeit. Doch entspricht es generell der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)⁷⁴, dass Empfehlungen der EU-Kommission einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte unterliegen, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zur Durchführung von Unionsrecht erlassender innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.⁷⁵ Dies gilt erst recht, wenn in Umsetzung von Art. 64 Abs. 3 EKEK das nationale Recht gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 TKG ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung vorschreibt.⁷⁶

Nach summarischer Prüfung der EU-Kommission kommen die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte in der Regel für eine Regulierung in Betracht und begründen eine Art „Anfangsverdacht“ für ein regulatorisches Einschreiten.⁷⁷ Das Bundesverwaltungsgericht hat zu Art. 15 Abs. 1 und 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 3 TKG 2004 festgestellt, dass diese eine gesetzliche Vermutung dafür begründen, dass solche Märkte ebenso in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig seien.⁷⁸ Diese Normen wurden in Art. 64 Abs. 1 und EKEK sowie § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und § 11 Abs. 7 TKG (zum Teil nahezu wortgleich) beibehalten, sodass die hierin festgehaltenen Grundsätze sowie deren gerichtliche Auslegung weiterhin gelten.

Die weitestgehende Berücksichtigung erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkte-Empfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zukommt. Liegen jedoch ausnahmsweise etwaige, vom europäischen Standard abweichende,

⁷³ EU-Kommission, Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 2018/C 159/01, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 159/1 vom 7. Mai 2018.

⁷⁴ Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird der EuGH amtlich lediglich als „Gerichtshof“ bezeichnet, das ehemalige Gericht erster Instanz (EuG) als „Gericht“. Gleichwohl wird aus Gründen der Eindeutigkeit vorliegend der EuGH weiterhin als Europäischer Gerichtshof bezeichnet.

⁷⁵ EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi.

⁷⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13 und zur Wirkung von Empfehlungen der EU-Kommission generell auch EuGH, Urteil vom 15.09.2016. Rs. C-28/15 – *KNP u.a./ ACM* (dies im Kontext von Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 RRL bzgl. Harmonisierungsmaßnahmen).

⁷⁷ Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11, 13; siehe auch: EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 7 iVm. 21.

⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13; siehe hierzu auch die Aufnahme in die Gesetzgebung, Bundestags-Drucksache 19/26108 vom 25.01.2021, Zu § 10 (Marktdefinition), Zu Absatz 2.

Öffentliche Fassung

spezifische nationale Besonderheiten vor, kann dies ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung rechtfertigen.⁷⁹

Allerdings sieht die Märkte-Empfehlung, wie eingangs dargelegt, diesen Markt nun nicht mehr vor. Trotzdem ist eine erneute Untersuchung des Marktes erforderlich, weil sowohl der Widerruf (§ 13 Abs. 2 TKG) als auch die Beibehaltung oder Änderung von auferlegten Verpflichtungen (§ 13 Abs. 1 TKG) – wie aus den §§ 13 Abs. 7, 15 Abs. 3 Satz 1 TKG in Zusammenhang mit Erwägungsgrund 22 der Märkte-Empfehlung hervorgeht – einer erneuten Marktuntersuchung bedürfen. Da der Markt nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten gegenwärtig noch reguliert wird, bedarf es zunächst einer Überprüfung und Festlegung der Marktabgrenzung. Diese bildet die Grundlage für die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit mittels derer festgestellt wird, ob dieser Markt weiterhin – gegebenenfalls unter Abweichung von der Märkte-Empfehlung – für eine Regulierung in Betracht kommt.

In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 1 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.⁸⁰ Dies trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.⁸¹ Auch die EU-Kommission hat in ihren Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste vom 11. Juli 2002⁸² (im Folgenden: „EU-Leitlinien 2002“) ausdrücklich ausgeführt, dass den nationalen Regulierungsbehörden bei der Ausübung ihrer (sämtlichen) Befugnisse gemäß Art. 15 und 16 Rahmenrichtlinie⁸³ „aufgrund der komplizierten ineinandergreifenden Faktoren (wirtschaftlicher, sachlicher und rechtlicher Art), die bei der Definition relevanter Märkte und bei der Ermittlung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gewürdigt werden müssen“, ein weit reichender „Ermessensspielraum“⁸⁴ zuzubilligen sei.⁸⁵ Diese Ausführungen finden sich auch im „Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission – Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services“ (im Folgenden: „Explanatory Note zu den EU-Leitlinien 2018“), welches eine die EU-Leitlinien 2018 begleitende Handlungsempfehlung darstellt, wieder.⁸⁶

⁷⁹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr.7 und 21f.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Az. 6 C 14.07, S. 14; VG Köln, Az. 1 K 2924/05, S. 16.

⁸⁰ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f. Dies bestätigend stellte das BVerfG mit Nichtannahmebeschluss vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, zwischenzeitlich fest, dass es unter Berücksichtigung der Gesetzessystematik, des Normzwecks und des unionsrechtlichen Hintergrunds der Bestimmungen vertretbar sei, diesen Regelungen die Einräumung eines weitreichenden Beurteilungsspielraums der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde bei der Marktdefinition und -analyse beizumessen.

⁸¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

⁸² EU-Kommission, Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, 11.07.2002, 2002/C 165/03, veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. C 165/6.

⁸³ EU-Kommission, Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (Rahmenrichtlinie).

⁸⁴ Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

⁸⁵ EU-Kommission, EU-Leitlinien 2002, Rn. 22 und Rn. 71.

⁸⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zu den EU-Leitlinien 2018, S. 22: „In applying ex ante the concept of dominance, NRAs must be accorded discretionary powers correlative to the complex character of the economic, factual and legal situations that will need to be assessed.“

Öffentliche Fassung

Eine ordnungsgemäße Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen kann nur in einem sachlich und räumlich definierten Markt erfolgen.⁸⁷ Die Definition des relevanten Marktes – sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht – ist somit kein Selbstzweck, sondern dient dazu, die wettbewerblichen Bedingungen analysieren zu können, um festzustellen, ob eine sektorspezifische Regulierung des relevanten Marktes erforderlich ist oder nicht.⁸⁸ Somit bildet eine sachgerechte Marktdefinition die Grundlage für die in Kapitel 11 erfolgende Prüfung auf ein Vorliegen der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit des Marktes und schließlich auch für eine ggf. erfolgende Prüfung auf ein Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.⁸⁹ Im Rahmen der Marktabgrenzung ist daher zu ermitteln, welchen Wettbewerbskräften sich die betroffenen Unternehmen überhaupt zu stellen haben.

Es erfolgt zunächst die Definition des sachlichen Marktes auf Endkunden- und Vorleistungsebene in Kapitel 9.1; im Anschluss daran erfolgt die Definition des räumlichen Marktes in Kapitel 9.2. Zum Schluss wird das Gesamtergebnis wiedergegeben (siehe 9.3).

Vorab wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um eine erstmalige Prüfung des in Rede stehenden Marktes handelt, sondern dass hier eine Überprüfung von bereits für diesen Markt vorliegenden Ergebnissen der Marktdefinition und -analyse nach § 15 Abs. 3 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Marktdefinitionen und -analysen beibehalten werden bzw. auf diese verwiesen wird, soweit sich die den dortigen Ergebnissen zugrundeliegenden Gesichtspunkte und Marktgegebenheiten (Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbieter- bzw. Nachfragersicht, Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen, technologische Innovationen, Geschäftsmodelle der Wettbewerber etc.) seit der letzten Untersuchung nicht maßgeblich geändert haben.

9.1. Sachliche Marktdefinition

Gegenstand der sachlichen (und auch der räumlichen) Marktabgrenzung des Marktes Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014 ist die „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“.

Zu einem sachlich relevanten Markt gehören – nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts – diejenigen Produkte, die wegen ihrer objektiven Merkmale, der Wettbewerbsbedingungen und der Struktur von Angebot und Nachfrage hinreichend austauschbar bzw. substituierbar sind.⁹⁰

Die Nachfrage nach Vorleistungsprodukten ist grundsätzlich eine abgeleitete Nachfrage. Ihr Umfang orientiert sich üblicherweise unmittelbar an der Nachfrage der Endkunden. Daher ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Marktanalyse eine Beurteilung des oder der relevanten sachlichen Endkundenmärkte. Zunächst sind somit für diese die nachfrageseitige und angebotsseitige Substituierbarkeit im Überprüfungszeitraum zu betrachten.⁹¹

Ausgehend von dem bzw. den so sachlich abgegrenzten Endkundenmarkt bzw. -märkten wird in der Folge der zu überprüfende Vorleistungsmarkt untersucht und unter Berücksichtigung

⁸⁷ EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 46.

⁸⁸ EU-Kommission, Explanatory Note zu den EU-Leitlinien 2018, S. 21.

⁸⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zu den EU-Leitlinien 2018, S. 7.

⁹⁰ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 33

⁹¹ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 26.

Öffentliche Fassung

der nachfrageseitigen und der angebotsseitigen Substituierbarkeit der Produkte sachlich abgegrenzt. Der Vorleistungsmarkt, der dem Endkundenmarkt, auf dem die Wettbewerbsprobleme festgestellt wurden, am weitesten vorgelagert ist, wird als erstes einer Überprüfung unterzogen.⁹² Im Rahmen der Überprüfung des Vorleistungsmarktes – hier die Anrufzustellung – ist sodann jeglicher Wettbewerbsdruck, der sich auf den Endkundenmarkt auswirkt, zu berücksichtigen. Hierbei ist maßgeblich zu beachten, ob Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt auch ohne Regulierung des betrachteten Vorleistungsmarktes bestehen kann. Gemäß der Märkte-Empfehlung sowie den EU-Leitlinien sollte die nationale Regulierungsbehörde den betreffenden Vorleistungsmarkt grundsätzlich nur analysieren, wenn auf dem verbundenen Endkundenmarkt in der Vorausschau *ohne* eine Vorabregulierung der entsprechenden relevanten Vorleistungsmärkte kein wirksamer bzw. potentieller Wettbewerb besteht.⁹³ Damit bildet die Analyse der korrespondierenden Endkundenmärkte auch für die später erfolgende Festlegung von Vorleistungsmärkten, die für eine Regulierung in Betracht kommen, den Ausgangspunkt.⁹⁴ Folglich ist die Festlegung des Endkundenmarktes sowie die Wettbewerbssituation auf diesem ausschlaggebend für die weitere Prüfung.

Die vorliegende Abgrenzung des sachlich relevanten (Endkunden- und Vorleistungs-) Marktes konzentriert sich darauf, diejenigen Produkte oder Dienstleistungen zu identifizieren, die in einer aktuellen oder potenziellen Konkurrenzsituation mit denjenigen Produkten oder Dienstleistungen stehen, die den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden. Ob und inwieweit das Angebot bestimmter Produkte oder Dienstleistungen vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen unterliegt, ist in einer Gesamtschau verschiedener Kriterien zu ermitteln. Die beiden wichtigsten sind die bereits erwähnten: Nachfrage- und Angebotssubstitution.

Die zu überprüfenden Märkte werden folglich vorausschauend, insbesondere unter Berücksichtigung der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit, über den in der vorliegenden Marktanalyse betrachteten Zeitraum bestimmt. Hinsichtlich der nachfrageseitigen Austauschbarkeit ist dabei auf die Sicht des (End-)Kunden abzustellen, hinsichtlich der angebotsseitigen Austauschbarkeit auf die Perspektive eines Anbieters.

Mittels des Kriteriums der Nachfragesubstitution⁹⁵ wird demnach festgestellt, inwieweit Kunden (zum einen auf Endkundenebene, zum anderen auf Vorleistungsebene⁹⁶) bereit sind, das fragliche Produkt oder den fraglichen Dienst durch andere Produkte oder Dienste zu ersetzen.

Das Kriterium der Angebotssubstitution⁹⁷ dient hingegen der Feststellung, ob andere Anbieter als die des fraglichen Produkts oder Dienstes ihre Produktion unmittelbar oder kurzfristig

⁹² EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 25; siehe auch: EU-Kommission EU-Leitlinien 2018, Rn. 26.

⁹³ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 23f. sowie EU-Leitlinien 2018, Rn. 18.

⁹⁴ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund Nr. 23 sowie EU-Leitlinien 2018, Rn. 15. Zum „modifizierten Greenfield-Ansatz“ vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 16, 17.

⁹⁵ Im Folgenden auch „nachfrageseitige Substituierbarkeit“.

⁹⁶ Vgl. auch EU-Kommission, Explanatory Note zu den EU-Leitlinien 2018, S. 9, Fn. 27: „The term "customer" is meant to cover both retail and wholesale demand.“

⁹⁷ Im Folgenden auch „angebotsseitige Substituierbarkeit“ oder „Angebotsumstellungsflexibilität“.

Öffentliche Fassung

umstellen bzw. die relevanten Produkte oder Dienste anbieten würden, ohne dass erhebliche Zusatzkosten für sie entstehen.⁹⁸

Teil eines Endkundenmarktes sind dann sämtliche Erzeugnisse oder Dienstleistungen, die von den Kunden hinsichtlich ihrer Eigenschaften, Preise oder ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als austauschbar oder substituierbar angesehen werden.⁹⁹ Es sind alle Produkte oder Dienste zusammenzufassen, die von den Verbrauchern für denselben Zweck (Endzweck) verwendet werden.¹⁰⁰

Die EU-Kommission führt als *eine* mögliche Methode, die nachfrageseitige und die angebotsseitige Substituierbarkeit zu prüfen, den hypothetischen Monopolistentest (sog. SSNIP-Test, *small but significant and non-transitory increase in price*) an. Im Rahmen dieses Tests wird betrachtet, was geschähe, wenn sich eine kleine, aber signifikante und anhaltende Preiserhöhung bei einem bestimmten Produkt oder Dienst ereignen würde, während die Preise sämtlicher anderer Produkte oder Dienste konstant blieben („relative Preiserhöhung“). Von einer Reaktion geht die EU-Kommission bei einer Preiserhöhung im Bereich zwischen 5% und 10% aus.¹⁰¹ Die EU-Kommission verdeutlicht bezüglich einer möglichen Anwendung eines solchen Tests allerdings auch, dass dieser nicht durchgeführt werden *muss*. Das ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn bereits aufgrund objektiver Merkmale, der Preise und des Verwendungszwecks die betrachteten Produkte oder Dienste ohnehin hinreichend austauschbar sind.¹⁰²

Sind die Produkte vorrangig aus Nachfragersicht und gegebenenfalls auch aus Anbietersicht austauschbar, erübrigen sich i.d.R. Ausführungen zu weiteren Kriterien.¹⁰³ Eine nicht vorliegende Angebotsumstellungsflexibilität führt jedenfalls nicht zu einer Verengung des Marktes, wenn die Nachfragesubstitution bereits festgestellt wurde. Denn die Nachfragesubstitution ist für die Marktdefinition die unmittelbarste und wirksamste disziplinierende Kraft - wie auch bereits die EU-Kommission verdeutlicht. Demgegenüber wirken die von der Angebotssubstituierbarkeit ausgehenden Wettbewerbskräfte im Allgemeinen weniger unmittelbar.¹⁰⁴ Diese Verdeutlichung erfolgte zwar in der Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts, deren Grundsätze gelten jedoch auch im Bereich der sektorspezifischen Marktabgrenzung. Mit Blick auf die Angebotsumstellungsflexibilität wird im Folgenden stets von dem Vorhandensein regulierter Vorleistungsprodukte abstrahiert. Diese würden schließlich dazu führen, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität durch die kurzfristige Möglichkeit der Inanspruchnahme regulierter Vorleistungsprodukte immer zu bejahen wäre. Eine Prüfung sonstiger Merkmale ist gleichwohl angezeigt, wenn das danach vorliegende Ergebnis die vorherrschenden Wettbewerbsbedingungen nicht angemessen abbilden kann. In

⁹⁸ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 28.

⁹⁹ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 24ff. und Rn. 33ff., hierunter insbesondere Fn. 20 zu Rn. 25 unter Verweis auf die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft von 1997, ABl. 1997, C 372/155, sowie Fn. 24 zu Rn. 33 m. w. Nw. der europäischen Rechtsprechung.

¹⁰⁰ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 33.

¹⁰¹ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 29; dort heißt es in der englischen Fassung: „One possible way of assessing the existence of any demand and supply-side substitution is to apply a so-called "hypothetical monopolist" or SSNIP test.“ (Hervorhebung nur hier).

¹⁰² Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 37.

¹⁰³ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 37.

¹⁰⁴ Vgl. auch EU-Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. EG 1997, C 372/03, Rn. 13f.

Öffentliche Fassung

einem solchen Fall ist unter Beachtung weiterer Kriterien abzuwägen, ob eine Einengung oder Ausweitung der Marktabgrenzung die Wettbewerbsbedingungen zutreffender widerspiegelt.¹⁰⁵

Insbesondere können von dem relevanten Markt Produkte erfasst werden, die zwar nicht unmittelbar austauschbar sind, aber wegen einer bestehenden Substitutionskette in die Marktdefinition einbezogen werden sollten.¹⁰⁶ Um eine zu große Ausdehnung des Marktes zu vermeiden, muss die Existenz einer Substitutionskette hinreichend nachgewiesen werden. Hierbei sei auch eine gegenseitige Preisabhängigkeit an den beiden Endpunkten der Kette nachzuweisen.¹⁰⁷ Die EU-Kommission führt hinsichtlich des Nachweises einer Substitutionskette an, dass dieser für Produkte A und C üblicherweise als geführt anzunehmen ist, wenn sowohl der Preis von Produkt A als auch von Produkt C durch die Preissetzung eines mit beiden Produkten substituierbaren Produktes B beeinflusst ist.¹⁰⁸

Die Grundsätze des europäischen Wettbewerbsrechts sind gemäß Art. 64 EKEK auch für die sektorspezifische Abgrenzung der Telekommunikationsmärkte maßgeblich und in den dabei weitestgehend zu berücksichtigenden Leitlinien zusammenfassend dargestellt.¹⁰⁹ Dabei können sich die von Wettbewerbsbehörden für *wettbewerbsrechtliche* Zwecke definierten Märkte von den auf Basis des Regulierungsrechts und der Märkte-Empfehlung definierten Märkten unterscheiden. Darauf weisen die EU-Leitlinien 2018 ausdrücklich hin.¹¹⁰

Zunächst sind für eine Marktabgrenzung die unterschiedlichen Akteure zu benennen, welche entlang der Wertschöpfungskette (Vorleistungs- und Endkundenmarkt) agieren. Auf oberster Wertschöpfungsstufe sind im Falle eines Anrufs im Festnetz die TNBs angesiedelt, denen die Rufnummer zugewiesen wurde. Dieser TNB bietet die Anrufzustellung (üblicherweise) gegenüber einem anderen Netzbetreiber auf dessen Nachfrage hin nach Übernahme einer Verbindung an. Der Anruf gelangt vom Netz des Anrufers über direkte oder indirekte Zusammenschaltung an den TNB, in dessen Netz sich der angerufene Teilnehmer befindet. Dieser stellt den Anruf dann entsprechend beim gewählten Anschluss zu.

Auf dieser Grundlage ist die Nachfrage nach entsprechenden Telekommunikationsleistungen auf Endkunden- und Vorleistungsebene wie folgt:

- Auf Endkundenebene fragen Endnutzer einen Anschluss zum öffentlichen Telefonnetz nach, um sowohl von potentiellen Anrufern erreicht werden zu können, als auch selbst Anrufe zu tätigen. Sie erhalten dazu eine Ortsnetzziffer (oder ggf. eine 032er-Rufnummer).
- Auf der Vorleistungsebene fragen die TNB, denen die Rufnummer des Anrufenden zugewiesen wurde, in deren Netz sich folglich der anrufende Teilnehmer befindet, die Anrufzustellung bei dem TNB des angerufenen

¹⁰⁵ Vgl. Geers, in: Arndt/Fetzer/Scherer (Hrsg.), TKG, § 10 Rn. 18f.

¹⁰⁶ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 43. Substitutionsketten liegen vor, wenn nachgewiesen werden kann, dass zwar die Produkte A und C nicht unmittelbar austauschbar sind, das Produkt B aber ein Substitut sowohl für das Produkt A als auch für das Produkt C ist und folglich die Produkte A und C demselben Produktmarkt zugeordnet werden können, da der Preis dieser Produkte durch die Substitutionsmöglichkeit aufgrund des Produktes B beeinflusst werden könnte. Dieselben Überlegungen gelten für die Definition des räumlich relevanten Marktes.

¹⁰⁷ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Fn. 39 zu Rn. 43.

¹⁰⁸ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 43; die EU-Kommission legt in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 32 dar, dass derzeit im Allgemeinen weiterhin von einem Vorliegen einer solchen Substitutionskette sowohl mit Blick auf verschiedene Bandbreiten als auch Technologien auszugehen ist.

¹⁰⁹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 5f.; EU-Leitlinien 2018, Rn. 9.

¹¹⁰ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 10.

Öffentliche Fassung

Teilnehmers (oder das Bündelprodukt aus Transit und Anrufzustellung bei einem zwischengeschalteten Netzbetreiber) nach.

Im folgenden Kapitel wird in einem ersten Schritt der zu den Vorleistungsmärkten korrespondierende Endkundenmarkt definiert (siehe 9.1.1), bevor im nächsten Schritt die relevanten Vorleistungsmärkte betrachtet werden (siehe 9.1.2).

9.1.1. Sachliche Marktabgrenzung auf Endkundenebene

Ausgangspunkt der sachlichen Marktdefinition ist – aufgrund der oben erwähnten Abhängigkeit der Vorleistungsnachfrage – die Definition von Endkundenmärkten über einen bestimmten Zeithorizont unter Berücksichtigung der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit aus Sicht der Endnutzer.¹¹¹ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass einige nachgelagerte Endkundenmärkte mehr als eine Vorleistung benötigen können, während einige Vorleistungen wiederum Auswirkungen auf mehrere nachgelagerte Endkundenmärkte haben können. Daher ist es denkbar, dass die Regulierung einer bestimmten Vorleistung (allein) nicht ausreicht, um das Marktversagen auf Endkundenebene zu beheben. Zudem kann die Regulierung einer bestimmten Vorleistung nach wie vor erforderlich sein, auch wenn auf *einem* der verbundenen Endkundenmärkte wirksamer Wettbewerb herrscht.¹¹²

Zur Definition des sachlich relevanten Marktes auf Endkundenebene soll hinsichtlich obenstehender Ausführungen zunächst der mit dem hier überprüften Vorleistungsmarkt verbundene Endkundenmarkt festgelegt (siehe 9.1.1.1) und sodann abgegrenzt (siehe 9.1.1.2) werden. Schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst (siehe 9.1.1.3).

9.1.1.1. Festlegung des korrespondierenden Endkundenmarktes

Auf der Grundlage der Anrufzustellung in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten können festnetzbasierende Telekommunikationsdienste erbracht werden. Aufgrund der Konkretisierung bezüglich der öffentlichen Telefonnetze und der Erbringung der Leistung an festen Standorten sollten nur Endkundenmärkte für den Zugang zu Sprachdiensten, nicht jedoch Endkundenmärkte für den Zugang zu Datendiensten berücksichtigt werden.

In der vorhergehenden Märkte-Empfehlung sind keine als vorab regulierungsbedürftig zu qualifizierenden Endkundenmärkte im Anhang aufgeführt. Dies spiegelt sich auch in der zugehörigen Explanatory Note wider. In der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014¹¹³ wird indessen noch Bezug genommen auf die zwei in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2007 genannten Endkundenmärkte:

- Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten¹¹⁴ und
- Markt für (Telefon-)gespräche aus dem Festnetz („Retail Calls Market“).

¹¹¹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 6 sowie Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 8, Kap. 2.1; EU-Leitlinien 2018, Rn. 26.

¹¹² Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014, S. 8ff. sowie Erwägungsgrund 171 EKEK.

¹¹³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014, Kap. 4.1.1, S. 20.

¹¹⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2007, Kap. 4.2.1, S. 20ff. [21].

Öffentliche Fassung

Beide Märkte erfassen sowohl Privat- als auch Geschäftskunden. Von den beiden oben aufgeführten Märkten ist in der früheren Märkte-Empfehlung 2007 nur der Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten als vorabregulierungsbedürftig eingestuft worden (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007).¹¹⁵

Es ist im Folgenden zu untersuchen, welcher der beiden genannten Endkundenmärkte mit dem zu analysierenden Vorleistungsmarkt der Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten korrespondiert und daher in der Folge abzugrenzen ist. Dazu ist zunächst festzustellen, dass die Anrufzustellung eine Vorleistung der festnetzgebundenen Telefonie darstellt. Die festnetzgebundene Telefonie wird wiederum über die Vermarktung von Telefonanschlüssen ermöglicht. Ein Telefonschluss bildet daher die Grundvoraussetzung für die Festnetztelefonie.

Der Telefonanschluss – und hierüber zu Ortsnetzziffernummern (bzw. 032-Rufnummern oder Notrufabfragestellen) geführte Telefonate – bilden somit das relevante Endkundenprodukt. Aus diesem Grund wird für die folgende Abgrenzung des Endkundenmarktes der erstgenannte Zugangsmarkt zum öffentlichen Telefonnetz zugrunde gelegt. Dieses Vorgehen wird auch durch die Ausführungen der EU-Kommission in den Explanatory Notes zu den Märkte-Empfehlungen 2007 und 2020 zum hier betrachteten Vorleistungsmarkt gestützt. Diese lassen darauf schließen, dass der korrespondierende Endkundenmarkt der für Festnetzanrufe ist.¹¹⁶

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass der korrespondierende Endkundenmarkt bezüglich der Anrufzustellung der Markt für Endkundenzugang zum Festnetz ist, welcher in der Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 vom 10.12.2019 zuletzt überprüft wurde.¹¹⁷ Für die Abgrenzung dieses Endkundenmarktes kann deshalb größtenteils auf die Ergebnisse dieser Festlegung zum damaligen Markt Nr. 1 verwiesen werden. In den folgenden Abschnitten sind daher im Wesentlichen die relevantesten Aussagen zur Überprüfung der Austauschbarkeit überblicksartig dargestellt. Im Rahmen dieser Endkundenmarktfestlegung ist nicht nach einem nummerngestützten Abgrenzungsansatz vorgegangen worden, sodass die Austauschbarkeit der verschiedenen Technologien noch ausführlich gegenübergestellt wurde. Auch wenn die Prüfung des sachlichen Marktes auf Vorleistungsebene anders aufgebaut ist und auf einem anderen Ansatz fußt, sind die Ergebnisse der Endkundenmarktprüfung übertragbar. Deren Widergabe wurde an den im hier durchgeführten Verfahren gewählten Abgrenzungsansatz angepasst.

9.1.1.2. Sachliche Marktabgrenzung auf dem korrespondierenden Endkundenmarkt

Im Folgenden werden die maßgeblichen Ausführungen zur Austauschbarkeit des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten bezüglich Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste (Mobilfunktelefonie), Bündel- bzw. Flatrateprodukten und zu bzw. mit Hilfe von nummernunabhängigen TK-diensten durchgeführte Anrufe wiedergegeben.

¹¹⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2007, Kap. 4.2.1, S. 28.

¹¹⁶ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2007, S. 21ff., 24f. sowie Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 71ff.

¹¹⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, BK 1-16/001, Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007, S. 60ff.

Öffentliche Fassung

Im Einklang mit dem Prinzip der Technologieneutralität wurde die Austauschbarkeit der verschiedenen verwendeten Technologien (Schmal- und Breitband sowie PSTN- und IP-basierte Anschlüsse) untereinander bestätigt.¹¹⁸

Austauschbarkeit Anrufe zu Festnetzrufnummern mit Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste

Bezüglich der Austauschbarkeit der Festnetztelefonie mit Anrufen zu Rufnummern für Mobile Dienste geht die EU-Kommission in der früheren Märkte-Empfehlung von 2007 davon aus, dass bedeutende Unterschiede zwischen Festnetz und Mobilfunk bestehen, die Mobiltelefonie in erster Linie als Ergänzung zu und nicht als Ersatz für Festnetztelefonie erscheinen lassen. Dies hat sich über die Märkte-Empfehlung 2014 dahingehend entwickelt, dass die EU-Kommission in der aktuellen Märkte-Empfehlung nunmehr einen steigenden Trend hinsichtlich der Austauschbarkeit von Festnetz- und Mobilfunkverbindungen wahrnimmt. In wirtschaftlicher Hinsicht spricht sie dies unter anderem dem wachsenden Angebot von Bündelprodukten zu. Die gemeinsame Bereitstellung von Diensten verschiedener Technologien, zu einem üblicherweise das Angebot der Einzelleistungen unterschreitenden Preis, fördere die Beliebtheit der Nutzung unterschiedlicher Technologien auf dem Endkundenmarkt. Eine hierauf basierende steigende Nutzung variere jedoch von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat.¹¹⁹ Dies steht der Feststellung einer weiterhin parallelen anstelle einer alternativen Nutzung beider Technologien durch die Endkunden nicht entgegen. Dieses Resultat wird auch durch die Ergebnisse der Nacherhebung durch die Bundesnetzagentur, die bezüglich der Festlegung für Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 im Jahr 2019 durchgeführt wurde, sowie weitere hausinterne Erhebungen gestützt. Danach ist die Teilnehmerzahl im Mobilfunk zwar sehr hoch und die Verbindungsminuten sind in den letzten Jahren weiter angestiegen; allerdings stagniert die Zahl der Festnetzanschlüsse derzeit und ist im gleichen Zeitraum in einem deutlich geringeren Maße zurückgegangen als dass dies auf eine Substitution schließen lassen könnte.¹²⁰ Der (unerwartete und wohl pandemiebedingte) Anstieg der Verbindungsminuten zu Festnetzanschlüssen¹²¹ deutet darüber hinaus darauf hin, dass viele Nutzerinnen und Nutzer das Festnetz (jedenfalls für bestimmte Gespräche) bevorzugen. Insbesondere bei formaler Kommunikation (u.a. Ärzte, Behörden etc.) können sich Verbraucher bspw. eher nicht vorstellen, auf die klassische Festnetztelefonie zu verzichten.¹²² Die Reaktionen im Rahmen der Verbraucherbefragung 2021 zeigen zudem, dass Mobilfunk gerade in der Altersklasse von 16 bis 54 Jahren einen hohen Stellenwert einnimmt, während die Mobilfunknutzung in den darüber liegenden Altersklassen zum Vorjahr leicht abgesunken sind.¹²³ Die Nutzungsfrequenz des Mobilfunks ist folglich auch altersabhängig. Zudem sind Anrufe zu Mobile-Dienste-Rufnummern als Alternative zu Anrufen zu einem Festnetzanschluss des gewünschten Teilnehmers an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Die Möglichkeit besteht zum einen nur dann, wenn der angerufene Teilnehmer überhaupt über einen parallelen Festnetzanschluss verfügt. Zum anderen ist darüber hinaus erforderlich, dass

¹¹⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, BK 1-16/001, Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007, S. 86, 101.

¹¹⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 33.

¹²⁰ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19f.,23.

¹²¹ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2019 S. 55f. und Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20. sowie Verbraucherbefragung 2021, S. 46; bspw. auch Deutsche Telekom, Zwischenbericht Q2 2020, <https://bericht.telekom.com/zwischenbericht-q2-2020/abschluss/erhebliche-ereignisse-und-geschaefsvorfaelle/coronavirus-pandemie.html> (abgerufen am 28.03.2022); Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (im Folgenden: VATM), Pressemitteilung vom 04.12.2020, abrufbar unter: <https://www.vatm.de/kunden-nutzen-deutlich-mehr-call-by-call-sparvorwahlen-helfen-bei-der-wichtigen-kontaktpflege-servicrufnummern-bei-informationsbedarf-in-corona-zeiten/> (abgerufen am 10.01.2022).

¹²² Vgl. Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 50

¹²³ Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 41.

Öffentliche Fassung

der gewünschte Teilnehmer sich in der Nähe (s)eines Festnetzanschlusses befindet, um eine vergleichbare Erreichbarkeit sicherzustellen.

Dies zeigt auch, dass der wesentliche Zweck eines Anrufs zu einer Mobile-Dienste-Rufnummer in der mobilen Erreichbarkeit des angerufenen Teilnehmers zu sehen ist. Anders als grundsätzlich der Anruf zu einer Ortsnetzzrufnummer ermöglicht er die unmittelbare und vom Aufenthaltsort des Angerufenen unabhängige Kontaktherstellung. Diese Eigenschaften sind im Falle der Festnetztelefonie durch ihren stationären Charakter sowie ihre potentielle Mehrfachnutzung (z. B. durch andere Familienmitglieder) eines Anschlusses stark eingeschränkt. Eine hinreichend enge Substituierbarkeit ist durch die Festnetztelefonie somit nicht gegeben.

Zudem kann auch weiterhin nicht davon ausgegangen werden, dass homogene Wettbewerbsbedingungen vorliegen. So sind die Märkte für Anrufe zu Ortsnetzzrufnummern im Gegensatz zu denen für Anrufe zu Mobile-Dienste-Rufnummern von einer ehemals monopolistischen Anbieterstruktur und einer Vielzahl von Festnetzbetreibern geprägt, während sich der Mobilfunksektor mit einer eher oligopolistischen Anbieterstruktur mit wenigen Mobilfunknetzbetreibern auszeichnet. Bei unterschiedlichen Marktstrukturen im Falle von Festnetz- und Mobilfunktelefonie sind homogene Wettbewerbsbedingungen nicht gegeben. Folglich werden Mobilfunkanschlüsse keinem gemeinsamen Markt mit dem hier betrachteten Festnetzendkundenmarkt zugeordnet.

Austauschbarkeit Festnetztelefonie mit Bündel-/Flatrateprodukten

Die EU-Kommission führt des Weiteren aus, dass es für Anbieter im Bereich der elektronischen Kommunikation zunehmend wichtiger wird, dem Endkunden gebündelte Dienste anzubieten.¹²⁴ Die steigende Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten würde zudem derzeit noch dazu führen, dass Bündelprodukte starken Zuspruch fänden. Über kurz oder lang würde den Endkunden jedoch der Anreiz fehlen, weiter Bündelprodukte zu beziehen, da nummernunabhängige TK-dienste Funktionen der klassischen Telefonie mit darüber hinausreichenden Funktionen in einem Produkt vereinten, während zum Bezug ein Internet-Breitbandanschluss ausreicht.¹²⁵ Die Abgrenzung eines eigenständigen Marktes wird jedoch nicht notwendigerweise gesehen.

Wie die Untersuchung des Marktes Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 und die Ergebnisse des Jahresberichts 2022¹²⁶ gezeigt haben, sind diese Bewertungen auf den deutschen Markt übertragbar. Die Nachfrage nach verschiedenen Leistungen gebündelt aus einer Hand steigt zwar, jedoch ist weiterhin nicht von einem separat zu betrachtenden Endkundenmarkt für Bündelangebote auszugehen. Die relevantesten Bündelangebote stellen hier derzeit die so genannten Double Play-Produkte bestehend aus einem festnetzbasieren Internetzugang und Telefonie dar. Integriert sind hier vielfach auch Freiminuten bzw. Telefonie-Flatrates. Da weiterhin der Bezug der jeweiligen Einzelleistungen über unterschiedliche Anbieter möglich ist, ist anzunehmen, dass jedenfalls ein Teil der Kunden infolge einer (anhaltenden und kleinen, aber) signifikanten Preiserhöhung auf die Einzelbestandteile des Bündels ausweichen würde. Zudem ist davon auszugehen, dass Anbieter infolge eines Preisanstiegs dieser festnetzbasieren Double Play-Angebote auch kurzfristig ohne geringe zusätzliche Kosten ein solches Angebot bereitstellen könnten. Hierfür spricht auch, dass derzeit keiner der Anbieter

¹²⁴ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 33f., 35f.

¹²⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 35f.

¹²⁶ Siehe Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 18.

Öffentliche Fassung

festnetzbasierter breitbandiger Anschlüsse das Angebot auf entweder festnetzbasierete Breitbandanschlüsse oder festnetzbasierete Telefonanschlüsse beschränkt.

Bündel-/Flatrateprodukte sind daher austauschbar und bilden einen gemeinsamen Markt mit der Festnetztelefonie.

Austauschbarkeit Festnetztelefonie mit nummernunabhängigen TK-diensten

Die Bundesnetzagentur hat sich bereits in der Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 mit der Austauschbarkeit von Festnetztelefonie durch nummernunabhängige TK-dienste beschäftigt und eine solche abgelehnt.¹²⁷

Einschätzung der EU-Kommission

Die EU-Kommission stellt in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung fest, dass die Austauschbarkeit von Festnetz- und Mobilfunksprachdiensten mit gemanagten und nicht-gemanagten VoIP-Dienstleistungen in der Rundschau von verschiedenen Faktoren, wie Produktmerkmalen, Quality of Service (Servicequalität), Breitbandpenetration, Preissetzung und der Möglichkeit, In- oder Auslandsanrufe erhalten zu können, abhängt.¹²⁸ An dieser Stelle soll nochmal darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der zugrundeliegenden Untersuchung nicht zwischen gemanagten und nicht-gemanagten, sondern nach den Legaldefinitionen „nummerngebundener TK-dienst“ (entspricht „gemanagten“ Diensten) und „nummernunabhängiger TK-dienst“ (entspricht „nicht-gemanagten“ Diensten) des TKG unterschieden wird (siehe Kapitel 3.2.6).

Darüber hinaus macht die EU-Kommission in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung folgende weitere Ausführungen zu interpersonellen TK-diensten: Es sei insgesamt zu erwarten, dass die Telefonie über nummerngebundene TK-dienste („gemanaged“) in den nächsten Jahren stagnieren oder zurückgehen, während die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten („OTT-Sprach- und Nachrichtendiensten“) weiter ansteigen werde. Während das Volumen der Anrufe im Festnetz in den meisten Mitgliedsstaaten bereits zurückgegangen und das Volumen der Anrufe im Mobilfunk relativ stabil sei, wohingegen die Nutzung von SMS stark abgenommen habe, sei die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten stark angestiegen. Die EU-Kommission sieht in Zukunft die Datenübertragung als Basis des Großteils der Kommunikation.¹²⁹ Nummernunabhängige TK-dienste seien vielfach entstanden und hätten als Wettbewerbskraft gegenüber bestimmten Endkundendiensten, hier insbesondere hinsichtlich Videoinhalten, Cloud- sowie IoT¹³⁰-Dienstleistungen, erhebliche Bedeutung erlangt. Jedoch hätten nicht-gemanagte VoIP-Dienste wie die nummernunabhängigen TK-dienste noch nicht dieselbe Funktionalität wie die klassische Telefonie bzw. nummerngebundene TK-dienste („gemanagte VoIP-Dienste“). Anders als gemanagtes VoIP, das gewöhnlich über Glasfaser, CoAx oder DSL Netzwerke bereitgestellt würde und von den meisten NRAs dem Markt für Anrufzustellung zugeordnet worden sei, sei nicht-gemanagtes VoIP, das über nummernunabhängige TK-dienste bereitgestellt werde, nicht als funktional vollständig austauschbar anzusehen. Obwohl die Nutzung nicht-gemanagter Sprachdienste über die letzten Jahre bedeutend zugenommen habe, während das Volumen von Sprachanrufen zurückgegangen sei bzw. stagniere, würden

¹²⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, BK 1-16/001, Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007, Kap. 8.1.7, S.118f. (öffentliche Fassung).

¹²⁸ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 75.

¹²⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 24.

¹³⁰ Internet of Things.

Öffentliche Fassung

nicht-gemanagte nummernunabhängige VoIP-TK-dienste von den Mitgliedsstaaten im Rahmen der Definition sachlicher Endkunden- und Vorleistungsmärkte bisher nicht als Substitut für Festnetz- oder Mobilfunktelefonie betrachtet. Die Funktionen seien zu unterschiedlich: um Anrufe abzusetzen oder zu empfangen, müssten beide Nutzer bei demselben Dienst angemeldet sein, während das verwendete Gerät (z.B. Smartphone, Tablet-PC oder Laptop/PC) eingeschaltet sein muss. Die britische Regulierungsbehörde habe zudem festgestellt, dass nur etwa 18 % der Nutzer, die jemals das Internet für Sprach- oder Videotelefonie genutzt hätten, dies täglich tun. Demgegenüber führten etwa 70 % der Nutzer von Mobiltelefonen mindestens täglich Sprachanrufe hierüber.¹³¹

Dennoch sei davon auszugehen, dass die Bedeutung dieser Dienste weiter zunehme und sich dies insbesondere auf den Endkundenmarkt auswirke. Dies könne als indirekter Wettbewerbsdruck Beachtung finden. Insgesamt könnten nummernunabhängige TK-dienste als nicht-gemanagte VoIP-Dienste aktuell daher aber noch nicht als Teil des Marktes betrachtet werden.¹³²

Übertragung auf den Endkundenmarkt

Diese Ausführungen der EU-Kommission wurden in der Untersuchung der Bundesnetzagentur zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007¹³³ sowie zum Jahresbericht 2022 als auch der Verbraucherbefragung 2021 für den deutschen Markt bestätigt. Nach der Datenerhebung der Bundesnetzagentur sind die in Festnetzen geführten Gesprächsminuten in den letzten Jahren von 141 Mrd. im Jahr 2015 auf circa 80 Mrd. Gesprächsminuten im Jahr 2022¹³⁴ gesunken. Damit ist die Entwicklung der Verbindungsminuten im Festnetz grundsätzlich rückläufig. Der Anstieg im Jahr 2020 dürfte maßgeblich auf die Pandemiesituation zurückzuführen sein, da die Anzahl der Festnetzanschlüsse seit 2017 auf einem ähnlichen Niveau stagniert.¹³⁵ Ursächlich für den Rückgang der Gesprächsminuten ist wahrscheinlich, wie die Bundesnetzagentur ebenfalls in ihrem Jahresbericht festgestellt hat¹³⁶, u. a. eine zunehmende Nutzung von Kommunikationsdiensten über das Internet sowie teilweise auch eine Verlagerung der Gespräche in die Mobilfunknetze.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Verbraucherbefragung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2021. Im Rahmen einer Befragung der Wohnbevölkerung in Deutschland ab 16 Jahren wurde festgestellt, dass die Befragten häufiger über einen Mobilfunkanschluss telefonieren als über einen Festnetzanschluss. Es wurde von 52% der Befragten angegeben, dass Sie mindestens einmal täglich einen Anruf mit einem Mobilfunkanschluss tätigen oder annehmen. Im Vergleich dazu haben 39% der Befragten angegeben, dass Sie täglich einen Anruf über einen Festnetzanschluss tätigen oder annehmen. Bezüglich der Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten haben dagegen nur 22% der Befragten angegeben, dass Sie täglich Internet- oder Videotelefonie nutzen.¹³⁷ Insgesamt hat die Nutzung der verschiedenen (Kern-) Funktionen von nummernunabhängigen TK-diensten im Vergleich zum Jahr 2019 zwar zugenommen, jedoch werden vor allem Bild- und Textnachrichten aber auch Sprachnachrichten bevorzugt über nummernunabhängige TK-dienste versendet. Diese

¹³¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 75.

¹³² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S.75.

¹³³ Vgl. Bundesnetzagentur, BK 1-16/001, Festlegung zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007, S.118f.

¹³⁴ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2019, S. 55, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20

¹³⁵ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19.

¹³⁶ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 60.

¹³⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 52

Öffentliche Fassung

werden von den solche Funktionen nutzenden Verbrauchern überwiegend täglich verwendet, während die Verwendung der Telefoniefunktion mehrheitlich dahinter zurückbleibt.¹³⁸ Von den Befragten, die angaben, am gestrigen Tag mindestens eine Minute telefoniert zu haben, haben immerhin 25% auch angegeben, hierzu einen nummernunabhängigen TK-dienst genutzt zu haben. Demgegenüber haben 58% dieser Befragten ihr Gespräch über ein Festnetztelefon geführt, während sogar 66% ein Mobiltelefon verwendet haben.¹³⁹ Gerade im Bereich der Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten zur Sprach-/Videotelefonie hat die Verbraucherbefragung wiederum einen starken Alterstrend erkennen lassen. Vor allem jüngere Generationen (16- bis 24-Jährige) neigen dazu, Gespräche über einen nummernunabhängigen TK-dienst zu führen, während die Altersgruppe der über 65-Jährigen dies im Durchschnitt kaum nutzt.¹⁴⁰

Diese Befunde lassen erkennen, dass neben der genannten Verlagerung der Gespräche in die Mobilfunknetze u. a. die steigende Bedeutung der Telefonie über nummernunabhängige TK-dienste im Rahmen der zugrundeliegenden Marktdefinition zu berücksichtigen sein könnte. Diese Entwicklungen treffen vermehrt auf die jüngere Generation zu. So ist zu beobachten, dass der Anteil der Haushalte mit mindestens einem Mobilfunkanschluss in älteren Altersgruppen abnimmt, während der Anteil der Haushalte mit Festnetzanschluss zunimmt. Es ist anzunehmen, dass die Nutzung der klassischen festnetzgebundenen Telefonie – aufgrund ihrer Verbreitung bzw. der lediglich geringen Verbreitung möglicher Austauschprodukte bei den älteren Generationen¹⁴¹ - in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung verlieren wird.

Die Entwicklung hinsichtlich des Festnetzes und des Mobilfunks ist auch aus dem Special Eurobarometer 510 der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2021 ablesbar.¹⁴² Die hier erfolgte europaweite Umfrage hat ergeben, dass insgesamt 64% der über 55-Jährigen (inkl. der 55-Jährigen) ein Festnetztelefon besitzen bzw. Zugang zu diesem haben, während Personen dieser Altersklasse eher selten ein Mobiltelefon besitzen (lediglich 92% im Verhältnis zu 98-99% in niedrigeren Altersgruppen). Festnetztelefonie ist damit auch europaweit im Schnitt noch recht beliebt.¹⁴³ Dabei wurde festgestellt, dass immerhin auch noch 43% der 15- bis 24-Jährigen und 36% der 25- bis 39-Jährigen ein Festnetztelefon haben.¹⁴⁴ Bei der Frage nach dem Besitz eines Festnetztelefons liegt Deutschland mit 78% hier weit über dem EU-Durchschnitt von 53% und an vierter Stelle der Mitgliedsstaaten mit dem höchsten Vorkommen an Festnetztelefonen in Haushalten.¹⁴⁵ Die Mobiltelefonie hat europaweit insgesamt einen sehr hohen Verbreitungsgrad. Hier liegt Deutschland bei der Frage nach dem Besitz eines Mobiltelefons mit einem Prozentpunkt (97%) nur minimal über dem EU-Durchschnitt (96%) und mit 3 weiteren Mitgliedsstaaten zwar prozentual betrachtet an vierter Stelle, jedoch hinter 12 Staaten, in denen die Mobilfunkpenetration noch höher ist.¹⁴⁶

¹³⁸ Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 19f. (Abb. 12), S. 52 (Abb. 43).

¹³⁹ Vgl. Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 55 (Abb. 46).

¹⁴⁰ Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 55.

¹⁴¹ siehe Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 12 Abb. 4, Verglichen mit dieser Befragung ist als ältere Generation hier maßgeblich die Altersgruppe „75 Jahre und älter“ in Bezug genommen.

¹⁴² Siehe EU-Kommission, Special Eurobarometer 510: E-Communications in the Single Market - Report, Juni 2021.

¹⁴³ Siehe EU-Kommission, Special Eurobarometer 510, S. 9 (Abb. SD9.1); Wobei sich dies in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unterschiedlich darstellt und festgestellt wurde, dass die Beliebtheit des Festnetztelefons vermehrt in westlichen und südlichen Mitgliedsstaaten verbreitet ist.

¹⁴⁴ Vgl. EU-Kommission, Special Eurobarometer 510, S. 6, 13.

¹⁴⁵ EU-Kommission, Special Eurobarometer 510, S. 9 (Abb. SD9.1).

¹⁴⁶ EU-Kommission, Special Eurobarometer 510, S. 10 (Abb. SD9.2).

Öffentliche Fassung

Bezogen auf den deutschen Markt ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass dem Zuwachs der Festnetzgesprächsminuten in Höhe von schätzungsweise rund 10 Mrd. Minuten im Jahr 2020 verglichen zum Vorjahr¹⁴⁷ eine Zunahme der Verbindungsminuten im Mobilfunkbereich in Höhe von rund 29 Mrd. Minuten gegenübersteht. Dabei führte die Zunahme auf gut 155 Mrd. Minuten im Jahr 2020 dazu, dass wie in den Jahren zuvor, mehr Gesprächsminuten über den Mobilfunk abgewickelt wurden.¹⁴⁸ Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2022 weiter fort. Im Festnetz ist dabei erneut ein Rückgang der Gesprächsminuten zu beobachten,¹⁴⁹ während im Mobilfunk die Zahl der Gesprächsminuten zwar auch leicht sinkt, jedoch nicht so stark, wie im Festnetz.¹⁵⁰ Damit dürfte ein nicht unerheblicher Teil auf eine Verschiebung von Gesprächen vom Festnetz in den Mobilfunk und somit gerade nicht ausschließlich auf die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten zurückzuführen sein.

Für die Verbreitung von nummernunabhängigen TK-diensten sind (mobile oder festnetzbasierende) Breitbandanschlüsse relevant. Bezüglich der Festnetz-Anschlüsse bilden diese die technische Basis für die stationäre Nutzung von Anwendungen wie nummernunabhängigen TK-diensten. Die Zahl der nachgefragten Festnetz-Breitbandanschlüsse¹⁵¹ wuchs in den letzten Jahren weiter an und führt insgesamt zu einer Penetrationsrate mit Breitbandanschlüssen in Deutschland von rund 91% der Haushalte im Jahr 2022 (entspricht ca. 37,5 Mio. aktiven Breitbandanschlüssen im Festnetz).¹⁵² Im Vergleich hierzu liegt die Penetrationsrate der Telefonanschlüsse/-zugänge bei rund 93,67%¹⁵³ der Haushalte im Jahr 2022 (entspricht 38,6 Mio. Telefonanschlüssen/-zugängen im Festnetz¹⁵⁴). Damit hatten immerhin noch etwa 9% der Haushalte in Deutschland im Jahr 2022 keinen Breitbandanschluss.¹⁵⁵

Zwar wäre es grundsätzlich denkbar, dass einem Teil dieser Schmalbandkunden im Festnetz zumindest ein mobiler Internetzugang zur Verfügung steht, mittels dessen eine Nutzung nummernunabhängiger TK-dienste möglich wäre, jedoch ist die Identifikation des Anteils der Schmalbandkunden, die ihre Festnetztelefonie durch eine mobile Nutzung nummernunabhängiger TK-dienste ersetzen, aufgrund der fehlenden Datenlage nicht möglich. Weiter kann auch nicht beurteilt werden, ob von Seiten der Schmalbandkunden bzw. der (im Rahmen der All-IP Umstellung) auf IP migrierten Kunden überhaupt eine Nachfrage nach internetbasierten Diensten wie nummernunabhängigen TK-diensten und somit ein Interesse auf einen (leitungsgebundenen oder mobilen) Breitbandanschluss zu wechseln besteht. Auch die bisher zu verzeichnende Wechselbereitschaft deutet darauf hin, dass das Interesse bei diesen Kunden als eher gering einzuschätzen ist. Obwohl sich die grundsätzliche Breitbandverfügbarkeit¹⁵⁶ mittels leitungsgebundener Technologien in Deutschland Mitte 2021 bereits auf 95,9% der Haushalte erstreckte¹⁵⁷ und somit zumindest für einen Teil der Schmalbandkunden im Festnetz davon auszugehen ist, dass diese auf einen

¹⁴⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20.

¹⁴⁸ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 24.

¹⁴⁹ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20.

¹⁵⁰ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 24.

¹⁵¹ Festnetz-Breitbandanschlüsse sind nach Definition der EU-Kommission Anschlüsse mit Bandbreiten über 144kbit/s, vgl. Europäische Kommission: Implementation report of the EU regulatory framework for electronic communication, Juni 2015, S. 326.

¹⁵² Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 26.

¹⁵³ Eigene Berechnung auf der Basis, Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 26.

¹⁵⁴ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 26.

¹⁵⁵ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 26.

¹⁵⁶ Die Breitbandverfügbarkeit bezieht sich dabei auf Volumina von mindestens 16 Mbit/s.

¹⁵⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI; jetzt Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)), Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland, Stand Mitte 2021, S. 7, Abb. 4.

Öffentliche Fassung

Breitbandanschluss wechseln könnten, ist ein solcher Wechsel nicht erfolgt. Im Hinblick darauf scheint es trotz der All-IP Umstellung zumindest fraglich, ob von diesen Endkunden eine Nachfrage nach internetbasierten Diensten ausgeht.

Auch die technische Ausstattung spielt eine große Rolle bei der Verbreitung von Internettelefoniediensten. Sie können üblicherweise von jedem beliebigen Endgerät (Smartphone, PC oder Tablet) mit einer breitbandigen Datenverbindung genutzt werden. Darüber hinaus müssen, um die Erreichbarkeit eines Teilnehmers über nummernunabhängige TK-dienste sicherzustellen, bestimmte technische Voraussetzungen erfüllt sein. Die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten setzt voraus, dass Anrufer und Angerufener über ein geeignetes Endgerät verfügen, dass mittels Breitbandanschluss an das öffentliche Internet angeschlossen ist. Weiter muss der Nutzer auf seinem Endgerät den jeweiligen Client des nummernunabhängigen TK-dienstes installiert haben und mit diesem online sein, um die Erreichbarkeit sicherzustellen. Anstelle eines herkömmlichen Festnetztelefons muss damit ein Smartphone (oder ein anderes Endgerät) eingeschaltet und die Software ausgeführt werden, um Anrufe entgegennehmen oder führen zu können.

Schließlich besteht ein Substitutionshemmnis auf Endkundenebene darin, dass nummernunabhängige TK-dienste keine umfassende Erreichbarkeit sichern. Dies hat sich auch im Rahmen der Verbraucherbefragung 2021 bestätigt. Die so genannte „any-to-any“ Erreichbarkeit wurde von den meisten Nutzern als maßgeblicher Grund für das Festhalten an den klassischen Telefoniediensten angegeben.¹⁵⁸ Bei der Nutzung eines nummernunabhängigen TK-dienstes müssen die Beteiligten bei demselben Dienst einen Account haben, um miteinander kommunizieren zu können. Nutzer von interpersonellen Kommunikationsdiensten können überwiegend nur die Nutzer desselben nummernunabhängigen TK-dienstes erreichen (Peer-to-Peer-Kommunikation). Anders als bei Telefongesprächen auf der Basis von E.164-Nummern gibt es zwischen den Anbietern nummernunabhängige TK-dienste derzeit weder eine Übereinkunft über einen gemeinsam zu benutzenden Adressraum bzw. ein zentrales Teilnehmerverzeichnis noch eine Übereinkunft über eine Interoperabilität zwischen verschiedenen Diensten durch Schaffung von Schnittstellen. Das bedeutet, dass ein Endkunde eines nummernunabhängigen TK-diensteanbieters grundsätzlich nicht mit einem Endkunden über das Internet telefonieren kann, der die Dienste eines anderen Anbieters nummernunabhängiger TK-dienste in Anspruch nimmt. Faktisch werden einige Internettelefoniedienste von nahezu allen Personen genutzt, welche nummernunabhängige TK-dienste verwenden, sodass in diesem Fall von einer sehr großen Reichweite bzw. Erreichbarkeit ausgegangen werden könnte. Jedoch eignen sich diese Dienste für eine Vielzahl von Kommunikationsanlässen (bspw. Behördenkommunikation oder berufliche Telefonate) nicht, sodass nummernunabhängige TK-dienste nicht als gleichwertig zur Nutzung nummerngebundener TK-dienste betrachtet werden.

Die Möglichkeit des so genannten Multi-Homings, der parallelen Nutzung verschiedener nummernunabhängiger TK-dienste, relativiert diese Problematik zwar in gewisser Hinsicht. Der Endkunde hat aufgrund der sehr geringen Implementierungskosten einen Anreiz, mehrere Dienste gleichzeitig zu nutzen. Die Anzahl der parallel genutzten nummernunabhängigen TK-dienste zur Telefonie begrenzt sich nach Einschätzung der Bundesnetzagentur jedoch auf einige Dienste¹⁵⁹, sodass die Erreichbarkeit aller Kontakte hierüber nur sichergestellt wäre, sofern sich diese Kontakte auch auf die vom Endkunden genutzten nummernunabhängigen

¹⁵⁸ Siehe Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 48ff.

¹⁵⁹ Grund hierfür können geringe indirekte Kosten sein wie etwa Datenverbrauch, Speicherplatz, Akkumutzung etc.

Öffentliche Fassung

TK-dienste verteilen würden. Dass die fehlende Interoperabilität trotz dessen im Rahmen der Verbraucherbefragung 2021 nur bedingt als Kritikpunkt gegenüber nummernunabhängigen TK-diensten geäußert wurde und eine solche von den Nutzern nicht zwingend verlangt wird, sondern im Gegenteil vielfach gezielt unterschiedliche Dienste für unterschiedliche Zwecke genutzt werden, zeigt, dass Verbraucher nummernunabhängige TK-dienste eher als Ergänzung zu ihren üblichen Kommunikationsmitteln betrachten.¹⁶⁰ Dies deutet auch darauf hin, dass die klassische Telekommunikation auf Endkundenebene wohl nicht in nächster Zeit durch die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten für Gespräche substituiert oder gar völlig verdrängt werden wird. Schlussendlich ist zum aktuellen Zeitpunkt die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich und deren Auswirkung auf die Sprachtelefonie im Festnetz noch immer schwer prognostizierbar.

Zwischenergebnis

Somit ist davon auszugehen, dass nummernunabhängige TK-dienste derzeit aus Endkundensicht eher den Charakter eines Komplementärdienstes als eines vollständigen Substitutes zur klassischen Sprachtelefonie aufweisen.¹⁶¹ Obwohl die Bedeutung solcher Dienste – wie auch von einer Vielzahl der Marktteilnehmer beobachtet (siehe Unterkap. 5.1) – insbesondere auf dem Endkundenmarkt weiter zunehmen wird, ist aus Sicht der Bundesnetzagentur eine Zuordnung zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten nach wie vor nicht sachgemäß. Dem wachsenden Einfluss von nummernunabhängigen TK-diensten kann im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests und der Prüfung (indirekten) Wettbewerbsdrucks ausreichend Rechnung getragen werden.

9.1.1.3. Ergebnis der Definition des Endkundenmarktes

Zusammenfassend ist dem Vorleistungsmarkt für Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten der Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung von 2007, „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ als korrespondierender Endkundenmarkt zuzuordnen.

Insbesondere zählen zu diesem Endkundenmarkt der Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, unabhängig von ihrer technischen Realisierung (als bspw. jedenfalls PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMx-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Anschlüsse). Zu diesen gehören Anschlüsse über kupfernetzbasierter DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ist auch dann dem sachlich relevanten Markt zugeordnet, wenn er mit anderen Produkten und Dienstleistungen gebündelt angeboten wird, mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000€ ohne Mehrwertsteuer (netto) erbracht werden.

Dieses Ergebnis dient nun als Grundlage zur weiteren Überprüfung des Vorleistungsmarktes.

¹⁶⁰ Vgl. Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 28ff. (Kap. 2.5).

¹⁶¹ Vgl. Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung, S. 54, 62.

9.1.2. Sachliche Marktabgrenzung auf Vorleistungsebene

Der Markt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten ist – wie bereits in Kapitel 1 ausgeführt – nicht mehr im Anhang der Märkte-Empfehlung aufgeführt. Da dieser Markt jedoch nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten gegenwärtig noch reguliert wird, bedarf es im Rahmen dieser Untersuchung zunächst einer Überprüfung der Marktabgrenzung. Die Marktabgrenzung bildet die Grundlage für die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests, mittels dessen festgestellt wird, ob dieser Markt weiterhin für eine Vorabregulierung in Betracht kommt.¹⁶²

Somit wird hier für die allgemeine Beschreibung des Marktes erneut auf die Märkte-Empfehlung 2014 zurückgegriffen. Diese führte unter Nr. 1 folgenden Markt auf:

„Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“

In der letzten Marktanalyse vom 16.12.2016 wurde der Markt für die Anrufzustellung netzbezogen definiert („Ein-Netz-Ein-Markt-Konzept“). Bestandteile des sachlich relevanten Marktes sind danach die Leistungen:

- Anrufzustellung zu Teilnehmeranschlüssen, die über Ortsnetzzurufnummern (geografische Rufnummern) erreichbar sind,
- Anrufzustellung zu Teilnehmeranschlüssen, die über die nicht-geografische nationale Teilnehmerrufnummer der Gasse (0)32 erreichbar sind, sowie
- Anrufzustellung zu den Notrufabfragestellen 110 und 112.¹⁶³

Gemäß den EU-Leitlinien 2018 gehören nach ständiger Rechtsprechung zu dem sachlich relevanten Markt sämtliche Produkte und Dienste, die hinreichend austausch- bzw. substituierbar sind, und zwar nicht nur wegen ihrer objektiven Merkmale, Preise und/oder ihrer Zweckbestimmung, sondern auch wegen der Wettbewerbsbedingungen und/oder der Struktur von Angebot und Nachfrage auf dem betreffenden Markt.¹⁶⁴ Sofern Nachfrage- und Angebotssubstitution nicht zu einem gemeinsamen Markt führen, kann sich dies aus der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen ergeben. Ob diese Homogenität besteht, wird anhand von Merkmalen wie etwa nationalen oder regionalen Präferenzen, gegenwärtigem Käuferverhalten, Produkt- und Markendifferenzierungen, Zugangsbedingungen zu den Vertriebswegen, Kosten der Errichtung eines Vertriebsnetzes oder technischen Normen bestimmt.¹⁶⁵

Da die EU-Kommission Zusammenschaltungsstellen („interconnection ports“) als wesentliche und daher für Netzbetreiber notwendige Bestandteile zur Erbringung von Anrufzustellungsleistungen für Sprachverbindungen erachtet, bezieht sie diese in den gegenständlichen sachlichen (Vorleistungs-)Markt mit ein. Die Kosten für Zusammenschaltungsstellen sind auch in die durch die Delegierte Verordnung festgelegten

¹⁶² EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 22 sowie 24ff.

¹⁶³ Vgl. Bundesnetzagentur, Festlegung vom 16.12.2016, Unterkap. 8.1.2; 8.1.5 sowie 8.1.6.

¹⁶⁴ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 33.

¹⁶⁵ Vgl. dazu Heinen-Hosseini/Woesler in: Säcker TKG-Kommentar, 3. Auflage, § 10 Rn. 45 m. w. N.; Bongard in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Auflage, Vor § 9 Rn. 34 m. w. N.

Öffentliche Fassung

Entgelte eingeflossen.¹⁶⁶ Die Festsetzung der Entgelte für Zusammenschaltungsstellen durch die Netzbetreiber soll damit eingeschränkt werden. Andere zugehörige Einrichtungen, die für manche Betreiber in manchen Mitgliedsstaaten zur Erbringung von Terminierungsleistungen notwendig sein können, werden nicht erfasst. Eine potentielle Regulierung solcher zugehöriger Einrichtungen sei durch die nationalen Regulierungsbehörden zu untersuchen.¹⁶⁷

9.1.2.1. Ausgangsprodukt

Die Abgrenzung geht von der kleinsten angebotenen Leistungseinheit eines bestimmten Netzbetreibers aus.

Entsprechend dem Ausgangspunkt auf Endkundenebene bildet ausgerichtet am nummerngestützten Abgrenzungsansatz für die Untersuchung des Umfangs des relevanten Marktes bzw. der relevanten Märkte für die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetze an festen Standorten die Zuleitung von Verbindungsverkehr zu Ortsnetzzurufnummern das Ausgangsprodukt. Ausgehend hiervon gilt es zu bewerten, ob auch weitere Leistungen dem relevanten Markt zuzuordnen sind. Dazu wird zunächst der geänderte Abgrenzungsansatz erläutert.

Abgrenzungsansatz

Damit ein Anruf zustande kommt, muss der Netzbetreiber des angerufenen Teilnehmers, in dessen Netz die entsprechende Ortsnetzzurufnummer geschaltet ist, den Anruf zustellen. Die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene wird dabei maßgeblich von den Nutzungsrechten des Netzbetreibers an den entsprechenden Rufnummern beeinflusst. Die Nutzungsrechte legen maßgeblich fest, welcher Anbieter die Kontrolle über Verbindungen zu einer bestimmten Ortsnetzzurufnummer besitzt, und bilden damit das Schlüsselement der Marktabgrenzung des Vorleistungsmarkts der Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten.

Nutzungsrechte an Rufnummern werden allgemein durch Zuteilung erworben (§ 108 Abs. 1 TKG, § 4 Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)). Nach § 4 Abs. 1 TNV ist generell für jede Nummernnutzung eine Zuteilung erforderlich, soweit für den jeweiligen Nummernraum ein Nummernplan erlassen wurde. Im Fall der Festnetztelefonie sind dies Ortsnetzzurufnummern (bzw. 032er-Rufnummern und Rufnummern der Notrufdienste), deren Zuteilung in einem zweistufigen Verfahren erfolgt (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 4 TNV und Abschnitt 4 des Nummernplans):

- Die Bundesnetzagentur teilt die Rufnummern in Blöcken an Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu (originäre Zuteilung).
- Die Anbieter von Telekommunikationsdiensten teilen die Rufnummern wiederum Ihren Kunden zu, wobei die Zuteilung gemäß Ziffer 4.2.3 des Nummernplans auch durch Dritte erfolgen kann (abgeleitete Zuteilung).

Nach § 4 Abs. 8 TNV und Ziffer 4.2.3 des Nummernplans erwirbt dabei der originäre Zuteilungsnehmer das Recht zur Vornahme oder Veranlassung der Schaltung abgeleiteter zugeteilter Rufnummern. Damit verfügt grundsätzlich der originäre Zuteilungsnehmer über die

¹⁶⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 74, 78; Vgl. auch EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 6 sowie Art. 2 Nr. 1 Lit. b.

¹⁶⁷ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 78f.

Öffentliche Fassung

Hoheit der Verkehrsführung eines Gesprächs (Routing der Verbindung), weshalb grundsätzlich nur er die Leistung der Anrufzustellung realisieren bzw. veranlassen kann. Abweichend kann diese Rolle durch Vertrag auf einen anderen Netzbetreiber übergehen (vergleiche Ziffer 4.2.3 und Abschnitt 4.3 des Nummernplans). Im Übrigen geht die Hoheit auf einen anderen Netzbetreiber über, wenn ein Teilnehmer seine Rufnummer gemäß § 59 TKG im Rahmen eines Anbieterwechsels in dessen Netz portiert.

Würde der Anruf durch den Anbieter, der die Hoheit über die Verkehrsführung zu der Rufnummer des angerufenen Teilnehmers hat, nicht übernommen, wäre die Realisierung der Verbindung nicht möglich, d. h. der Anruf käme nicht zustande.

Vor diesem Hintergrund verfügt der Netzbetreiber, in dessen Netz eine Ortsnetzzufnummer geschaltet ist, über eine sog. *Bottleneck-Ressource*. Das bedeutet, dass die Vorleistung der Anrufzustellung zu einer bestimmten Ortsnetzzufnummer nur durch einen einzigen Anbieter erfolgen und dementsprechend nicht durch eine Dienstleistung eines konkurrierenden Anbieters ersetzt werden kann.

In der Folge ist davon auszugehen, dass jeder Anbieter einer entsprechenden Telekommunikationsdienstleistung, in dessen Netz Ortsnetzzufnummern geschaltet sind, a priori über ein ökonomisches Monopol bei der Anrufzustellung zu den eigenen Rufnummern verfügt.

Der festgestellte ökonomische Zusammenhang gilt unabhängig davon, wie der jeweilige Anbieter die Anrufzustellung technisch realisiert (vgl. Kap. 3.2). Die Eigenschaft des ökonomischen Monopols der Anrufzustellung zu einer definierten Ortsnetzzufnummer leitet sich demnach nicht unmittelbar aus der Art des technischen Betreibermodells bzw. des gewählten Geschäftsmodells ab. Im Grundsatz ist entscheidend,

1. ob ein Anbieter die Hoheit der Verkehrsführung und folglich über die technische Durchführung der Anrufzustellung in sein Netz hat, und
2. ob dieser als Netzbetreiber die Leistung der Anrufzustellung eigenständig im Rahmen von Netzzusammenschaltungen anbietet, womit eine potentielle Verhandlungshoheit hinsichtlich der Erbringung von Anrufzustellungsleistungen verbunden ist.

In seiner Gesamtheit erfolgt die Definition des deutschen Nummernraums für die öffentliche Telekommunikation auf Grundlage der Empfehlung E.164 der Internationalen Fernmeldeunion (ITU). Innerhalb des Nummernraums wird ein Nummernbereich für Ortsnetzzufnummern bereitgestellt (Vgl. Nummernplan, Abschnitte 2 und 5).

Über den Nummernplan sind Ortsnetzzufnummern und ihrer Verwendung bestimmte Eigenschaften zugeschrieben. Unter anderem muss grundsätzlich der Ortsbezug erkennbar sein.¹⁶⁸ Dadurch sind Ortsnetzzufnummern – anders als Rufnummern für Mobile Dienste - bereits anhand der Zahlenfolge erkennbar mit einer Standortfestigkeit und bestimmten räumlichen Gebieten verknüpft. Auch für den Endnutzer stellt sich die Leistung - die Anwahl von Ortsnetzzufnummern und damit die Anrufzustellung zu diesen - als eine an festen Standorten erbrachte Dienstleistung dar. Damit ist auch für die Endnutzer die Rufnummer ausschlaggebend.

¹⁶⁸ Vgl. Nummernplan, Abschnitt 3.

Öffentliche Fassung

Grundsätzlich sind Leistungen, die aus Sicht des Nachfragers zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht unterschieden werden können und daher als gleichwertig betrachtet werden, nicht unterschiedlichen Märkten zuzuordnen. Aus diesem Grund ist ein Abgrenzungsansatz zu wählen, der nicht von vornherein bestimmte Produkte oder Leistungen ausschließt, sondern möglichst große Flexibilität bei der sachlichen Marktdefinition bietet.

Prinzipiell ist es den Marktteilnehmern nicht – insbesondere nicht anhand der Rufnummer – möglich zu erkennen, mit welcher Technologie der Anruf nach der telefondienstspezifischen Übergabe der Verbindung an den Netzbetreiber, in dessen Netz eine Ortsnetzzufnummer geschaltet ist, zugestellt wird. Einzelne technische Varianten der Anrufzustellung sind nicht zu unterscheiden. Auch bestimmte Arten von Anbietern werden nicht ausgeschlossen, während eine klare Abgrenzung gegenüber anderen Märkten möglich ist. Damit weist ein Vorgehen zur Marktdefinition über die Rufnummer eine hohe Neutralität auf, die eine Zuordnung unabhängig von der Ausführung des Terminierungs- und Übergabevorgangs, vom Aufbau des Netzes sowie der Netzgrenzen erlaubt.

Vor diesem Hintergrund ist es daher geboten und konsistent mit dem bisherigen Vorgehen, im Rahmen des weiteren Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens einen rufnummerngestützten Ansatz zur Marktabgrenzung anzuwenden. Er bietet die Möglichkeit, alle vorhandenen Anbieter unabhängig von ihrem Netz und der technischen Ausgestaltung der Anrufzustellung zu erfassen. Gleichermaßen bietet er die Möglichkeit der Abgrenzung zu anderen Märkten, insbesondere dem Markt für Mobilfunkterminierung. Dies ist notwendig, damit Regulierungslücken verhindert werden und vergleichbare Vorleistungen vorhersehbar auch den gleichen regulatorischen Bedingungen unterliegen.

9.1.2.2. Prüfung der Austauschbarkeit

Im Folgenden wird geprüft, ob und inwieweit verschiedene Leistungen mit dem soeben festgelegten Ausgangsprodukt austauschbar sind (siehe 9.1.2.2.1 bis 9.1.2.2.4). Im Bereich der Anrufzustellung ist die Austauschbarkeit mit dem Verbindungsaufbau, der Anrufzustellung in die Festnetze unterschiedlicher Netzbetreiber sowie in einzelne nationale Mobilfunknetze relevant. Außerdem wird die Austauschbarkeit zwischen der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern und derjenigen zu Notrufabfragestellen, zur Nationalen Teilnehmerrufnummer der Gasse (0)32 sowie derjenigen, bei denen der Teilnehmer in einem nachfolgenden Drittnetz angeschlossen ist („Scheinterminierung“), überprüft. Zuletzt wird die Austauschbarkeit zwischen der klassischen Sprachtelefonie und den nummernunabhängigen Telekommunikationsdiensten (OTT-Dienste) auf Vorleistungsebene betrachtet.

9.1.2.2.1. Anrufzustellung mit dem Verbindungsaufbau (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007)

Wie bereits im Zuge der letzten Überprüfung des Marktes für die Anrufzustellung festgestellt worden ist, fallen Anrufzustellung und der inzwischen deregulierte Verbindungsaufbau in unterschiedliche Märkte. Diese Leistungen unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht.

Bei Zugrundelegung eines nummernbasierten Abgrenzungsansatzes ist maßgeblich, dass die hier relevanten Anrufzustellungsleistungen anderen Endkundendiensten zugeordnet sind, als die Leistungen des Verbindungsaufbaus. Bei ersteren handelt es sich um Leistungen der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern, zu Nationalen Teilnehmerrufnummern der Gasse (0)32 und zu Notrufabfragestellen an festen Standorten. Bei Letzteren handelt es sich um

Öffentliche Fassung

Leistungen des Verbindungsaufbaus zur Betreiber Auswahl bzw. Betreibervorauswahl und zu Auskunfts- und Mehrwertdiensten, also der Verbindung zu Sonderrufnummern (dies gilt entsprechend auch, sofern diese Verbindungen mit Ursprung in der Rufnummerngasse (0)32 initiiert werden). Somit dient die Anrufzustellung auf der Endkundenebene der Erreichbarkeit anderer Ziele als die Verbindungsaufbauleistungen. Dieses Ergebnis entspricht auch der in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung weiterhin geäußerten Ansicht der EU-Kommission.¹⁶⁹

9.1.2.2.2. Austauschbarkeit zu anderen, in Festnetzen verorteten Rufnummern

In der letzten Festlegung wurde bereits geprüft, ob unterschiedliche, in Festnetzen verortete Rufnummern zu einem Markt zusammen zu fassen sind. Es wurde festgestellt, dass betreiberindividuelle Märkte abzugrenzen sind und dass neben der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern auch die Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen, zur Nationalen Teilnehmerrufnummer sowie die zur so genannten „Scheinterminierung“ in denselben Vorleistungsmarkt fallen. Da es bei der Frage nach Substituierbarkeit auf die Möglichkeiten und die Sichtweisen der Nachfrager und Anbieter ankommt, ist zunächst die Austauschbarkeit der verschiedenen Produkte und Leistungen aus Nachfrager- und Anbietersicht zu prüfen. Zur Überprüfung der letztmals getroffenen Feststellungen werden diese bisher getrennt betrachteten Prüfpunkte nunmehr unter einem zusammengefasst.¹⁷⁰ Es ist daher zu klären, inwieweit die Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern¹⁷¹

- eines bestimmten Festnetzbetreibers mit der zu den Ortsnetzzufnummern eines anderen Festnetzbetreibers,
- mit der zu Notrufabfragestellen¹⁷²,
- mit der zur Nationalen Teilnehmerrufnummer der Gasse (0)32¹⁷³ und
- mit der zur Terminierung in Drittnetzen (so genannte „Scheinterminierung“¹⁷⁴)

aus Nachfrager- und Anbietersicht austauschbar ist.

Nachfragesubstitution

Die Anrufzustellungsleistungen zu Ortsnetzzufnummern verschiedener Netzbetreiber sind aus Sicht des Nachfragers untereinander nicht austauschbar. Die Nachfrage eines Telekommunikationsunternehmens nach einer Anrufzustellung zu einem

¹⁶⁹ Vgl. dazu auch: EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 73f.

¹⁷⁰ Für weitergehende Informationen zu den einzelnen Leistungen siehe Bundesnetzagentur, Festlegung vom 16.12.2016, Kap. 8.1.5.2., 8.1.5.5., 8.1.5.6. und 8.1.5.7.

¹⁷¹ Leistung Telekom- bzw. ICP-N-B.1_EU/Non-EU (bzw. Telekom-N-B.2) in der Terminologie der TDG: siehe TDG, Anlage A (zum Hauptvertrag NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung) – NGN-Interconnection Leistungen, NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, 01.03.2022.

¹⁷² Leistung Telekom-N-Z.1 in der Terminologie der TDG: Siehe TDG, Anlage A – NGN-Interconnection Leistungen, NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, 01.03.2022.

¹⁷³ Inzwischen Teil der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern, siehe i.Ü. oben.

¹⁷⁴ Der als Erbringer einer Anrufzustellungsleistung zu Ortsnetzzufnummern auftretende Netzbetreiber leitet den Anruf an einen Teilnehmer weiter, der nicht in seinem eigenen Festnetz angeschlossen ist, sondern über ein Drittnetz bzw. Mobilfunknetz erreichbar ist; die eigentliche Terminierung erfolgt mithin zu einer Rufnummer, die keine Ortsnetzzufnummer und dem Anbieter ggf. auch nicht zugeteilt ist. Wegen der Weiterleitung in ein Drittnetz, wird keine klassische Anrufzustellungsleistung zu Ortsnetzzufnummern erbracht, sondern vielmehr ein faktischer Transit über das eigene Netz einschließlich einer (ggf. zugekauften) Anrufzustellung in ein Drittnetz, d. h. etwa dem öffentlichen Internet oder dem Mobilfunknetz. Betreibt der Anbieter der Angerufenen Ortsnetzzufnummer zugleich ein Mobilfunknetz, kann die hinter der angewählten Ortsnetzzufnummer liegende Mobile-Dienste-Rufnummer diesem ebenfalls zugeteilt sein, sodass trotz des „Netzwechsels“ insgesamt derselbe Netzbetreiber für die Terminierung zuständig sein kann.

Öffentliche Fassung

Teilnehmeranschluss, der unter einer bestimmten Festnetzrufnummer bei einem bestimmten Netzbetreiber erreichbar ist, kann nicht durch das Angebot der Anrufzustellung zu einem Teilnehmeranschluss bei einem anderen Netzbetreiber bedient werden.

Aus Sicht eines TNB, der sowohl auf dem Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007) als auch demjenigen für Inlandsverbindungen tätig ist, erscheint es schwer vorstellbar, dass seine Endkunden damit rechnen müssen, nicht grundsätzlich alle Gesprächsteilnehmer auf diesem Wege erreichen zu können. Wer einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten anbietet, von dem aus im Prinzip nicht alle Inlandsverbindungen aufgebaut werden können, wird im Wettbewerb kaum bestehen können. Aufgrund dieser Umstände dürften deshalb Anrufzustellungsleistungen aus verschiedenen Netzen aus Sicht des Nachfragers nicht austauschbar sein.

Dies lässt sich auch auf die Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen, zur Nationalen Teilnehmerrufnummer der Gasse (0)32 sowie der Terminierung im Rahmen der so genannten „Scheinterminierung“ übertragen.

Ein gemeinsamer Markt für die Leistungen der Anrufzustellung zu Ortsnetzrufnummern und der Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen lässt sich ebenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt der Nachfragesubstitution begründen. Nachfrager, die eine Anrufzustellung zu einem Telefonanschluss im nationalen Telefonnetz des jeweiligen Netzbetreibers mit Ortsnetzrufnummer begehren, können dies nicht mit dem Einkauf der Leistung „Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen“ befriedigen.

Ähnliches gilt für die Anrufzustellung zu Nationalen Teilnehmerrufnummern¹⁷⁵ der Gasse (0)32 (im Folgenden auch: (0)32er-Rufnummer): weder kann die Terminierung zu einer bestimmten (0)32er-Rufnummer mit der zu einer anderen ersetzt werden, noch kann sie durch die Terminierung bei einer Ortsnetzrufnummer ersetzt werden. Bei (0)32er-Rufnummern liegt inzwischen jedoch zumindest eine Austauschbarkeit zu Ortsnetzrufnummern aus Sicht der Einkaufsbedingungen vor. Die TDG stellt die Anrufzustellung zur (0)32er-Rufnummern inzwischen als Teil der Anrufzustellungsleistung zu Ortsnetzrufnummern zur Verfügung,¹⁷⁶ sodass Nachfrager hier dieselbe Leistung einkaufen.

Bei der „Scheinterminierung“¹⁷⁷ wählt der Anrufer eine klassische Ortsnetzrufnummer, ohne erkennen zu können, dass der Angerufene nicht im Festnetz des Anbieters erreicht wird. Für den Anrufer endet die Verbindungsleistung bei der Ortsnetzrufnummer. Deshalb ist abstrakt betrachtet aus Sicht der nachfragenden Endkunden eine Austauschbarkeit zu den weiteren

¹⁷⁵ Die Zuteilungsregeln für Nationale Teilnehmerrufnummern enthalten ausdrücklich keine Beschränkung auf VoIP-Dienste. Somit kann sich das tatsächliche Nutzungsspektrum dieser Rufnummerngasse jederzeit ändern und eine Reduzierung auf VoIP-Dienste wäre nicht stabil. Darüber hinaus lehnt die Bundesnetzagentur eine marktdefinitorisch eigenständige Behandlung von VoIP-Diensten ohnehin ab. So sind VoIP-Verbindungen bereits seit dem ersten Durchgang der Marktanalyseverfahren Bestandteil der nicht mehr regulierungsbedürftigen Märkte Nr. 3 bis 6 der ersten Märkte-Empfehlung. Die Zulässigkeit dieser Vorgehensweise ist mittlerweile höchstrichterlich bestätigt (BVerwG, 6 C 38.07). In der konsequenten Umsetzung dieser Auffassung sind Anrufzustellungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern Bestandteil der hier behandelten Anrufzustellungsmärkte.

¹⁷⁶ TDG, Anlage A (zum Hauptvertrag NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung) – NGN-Interconnection Leistungen, NGN-Zusammenschaltungsvereinbarung, 01.03.2022, Leistungsbeschreibung Telekom-N-B.1_EU.

¹⁷⁷ So genannte „Homezone“-Produkte, für die „Scheinterminierungen“ aus Perspektive der hier erfolgenden Prüfung maßgeblich relevant sind, werden kaum noch (aktiv) angeboten und sind nur noch wenig bedeutsam für den Markt. Aus diesem Grund wurden die Ausführungen im Vergleich zur letzten Festlegung stark zusammengefasst. Für ausführlichere Informationen zum Vorgang der „Scheinterminierung“ siehe Bundesnetzagentur, Festlegung vom 16.12.2016, Kap. 8.1.5.7.

Öffentliche Fassung

Ortsnetzzurufnummern dieses Anbieters (wenn auch nicht zu diesem Anschluss) gegeben. Auch für den nachfragenden Netzbetreiber ist in der Regel nicht ersichtlich, dass bzw. ob die Verbindung noch in ein Drittnetz weitergeleitet wird. Durch die Wahl seines Endkunden ist er „gezwungen“, die Verbindung an den Netzbetreiber zu übergeben, dem die Ortsnetzzurufnummer zugeteilt ist (sei es direkt oder im Wege eines Transits). Damit besteht aus Nachfragersicht bereits anhand eines nummerngestützten Ansatzes eine Austauschbarkeit mit der Terminierungsleistung zu Ortsnetzzurufnummern.

Neben der funktionalen Identität der gebündelten Leistung aus Transit und Anrufzustellung im Fall der Scheinterminierung mit der klassischen Anrufzustellung sprechen – wie bei der (0)32er-Rufnummer – die Einkaufsbedingungen aus Sicht der Nachfrager für eine einheitliche Marktabgrenzung. Die geltenden Leistungsbedingungen sind jeweils identisch. Zur Anrufzustellung wird hier, bedingt durch die fehlende Erkennbarkeit der tatsächlichen Anschlusssituation, beim Anbietenden eine „gewöhnliche“ Terminierungsleistung eingekauft, während der Anbieter seinerseits (ggf.) die Anrufzustellung bei dem Betreiber nachfragen muss, dem die eigentliche Zielrufnummer zugeteilt ist.

Angebotssubstitution

Darüber hinaus ist aber auch aus Sicht der Anbieter nicht davon auszugehen, dass dritte Netzbetreiber durch das Umschwenken von Produktionskapazitäten die hier gegenständlichen Leistungen – Anrufzustellungsleistungen zu den Festnetzzurufnummern eines bestimmten TNB – herstellen könnten.

Es besteht daher unter den Gesichtspunkten der Nachfrage- und Angebotssubstitution kein gemeinsamer Markt für Anrufzustellungen zu den Festnetzzurufnummern aller unterschiedlicher Netzbetreiber.

Für die Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen besteht eine Substituierbarkeit demnach ebenfalls nicht aus Anbietersicht, da dritte Netzbetreiber die Leistung „Anrufzustellung zu Ortsnetzzurufnummern“ nicht durch Verlagerung von Produktionsressourcen in das Netz eines anderen Netzbetreibers herstellen können. Eine Terminierung könnte lediglich zu Notrufabfragestellen im eigenen Netz angeboten werden.

Dasselbe gilt für die Terminierung zu (0)32er-Rufnummern. Diese ist aus Anbietersicht nicht austauschbar mit der zu (0)32er-Rufnummern anderer Anbieter oder der Terminierung zu einer bestimmten Ortsnetzzurufnummer.

Auch hinsichtlich der „Scheinterminierung“ liegt eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht weiterhin nicht vor. Diese scheitert zumindest im Falle der Anrufzustellung bei einer Mobilfunkrufnummer, die einem anderen Anbieter zugeteilt ist, bereits daran, dass der Erbringer der Leistung die Verbindung schon mangels rechtlichen und physischen Zugangs zum angerufenen Endkunden nicht selber vornehmen kann.¹⁷⁸ Da die Möglichkeit, den Festnetzanruf bei einer eigenen Rufnummer für Mobile Dienste zuzustellen, nur von wenigen Netzbetreibern in Anspruch genommen werden kann, erfasst diese Situation die überwiegende Anzahl der Anbieter bzw. Terminierungsvorgänge.

Im Ergebnis kommt der fehlenden Angebotsumstellungsflexibilität aber jeweils nur eine beschränkte Aussagekraft zu. So ist die Angebotssubstitution bei der Definition eines relevanten

¹⁷⁸ Inwieweit eine Umstellung in umgekehrter Richtung, d. h. von einer klassischen Terminierung zu einer „Scheinterminierung“ mit weniger Aufwand ermöglicht werden könnte, bedarf daher keiner näheren Betrachtung.

Öffentliche Fassung

Marktes bereits dann schon grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, wenn sie mit der Notwendigkeit einherginge, in erheblichem Umfang bestehende Sachanlagen und immaterielle Aktiva anzupassen, zusätzliche Investitionen vorzunehmen, strategische Entscheidungen zu treffen oder mit Verzögerungen verbunden wäre,¹⁷⁹ was u.a. wegen dem Erfordernis zum Aufbau eines neuen Anschlussnetzes der Fall wäre.

Homogene Wettbewerbsbedingungen

Es bestünde darüber hinaus die Möglichkeit, dass Anrufzustellungsleistungen zu den Rufnummern der unterschiedlichen Netzbetreiber aufgrund homogener Wettbewerbsbedingungen zu einem einheitlichen Markt zu rechnen sind.

Sowohl aus der Sicht des Anbieters als auch der des Nachfragers ist die Leistung der Anrufzustellung zu den Rufnummern verschiedener Netzbetreiber in Bezug auf homogene Wettbewerbsbedingungen insoweit miteinander vergleichbar, dass die Leistung für den gleichen abstrakten Verwendungszweck – nämlich Anrufzustellung zu einem Teilnehmeranschluss – benötigt wird, d. h. es geht jeweils um die Anrufzustellung in öffentliche Telefonnetze an festen Standorten.

Der Umstand, dass der Anrufer auf der Endkundenebene gemäß dem „Calling-Party-Pays“-Prinzip den Anruf bezahlt, der terminierende – und damit die Anrufzustellungsleistung anbietende – Netzbetreiber aber von dem Angerufenen ausgesucht wird, schränkt zudem grundsätzlich die Reaktionsmöglichkeiten des Nachfragers auf unangemessene Verhaltensweisen ein: Will er den anrufenden Endkunden bedienen, muss er zwangsläufig die Leistung eines ganz bestimmten Anrufzustellungsanbieters einkaufen. Dies kann er nur über einen Transit quasi umgehen. Folglich ist es für einen Anbieter der Anrufzustellung durchaus rational, sich eher an seinen individuellen Geschäftszielen denn an leistungsübergreifenden Marktgegebenheiten zu orientieren, wenn es um die Festlegung der Marktstrategien geht. Deshalb ist bei den zu treffenden Erwägungen prinzipiell zu berücksichtigen, dass die bisherigen Marktergebnisse in hohem Maße eine Folge regulatorischer Maßnahmen oder Einflussnahmen sind. Gleichzeitig ist jedoch einzubeziehen, dass auch bei einer Deregulierung zukünftig jedenfalls preisliche Grenzen bestehen blieben. Eine demgegenüber nachrangige Frage ist dann weiterhin, ob ein individuelles Geschäftsverhalten auch gegen jeden nachfragenden Netzbetreiber durchsetzbar ist. Diese Frage wird jedoch erst im Rahmen der Marktanalyse zu beantworten sein (siehe hierzu Kap. 11.2.2).

Homogene Wettbewerbsbedingungen, zu denen eine Abgrenzung betreiberindividueller Märkte im Widerspruch stünde, liegen weiterhin nicht vor.

Das Angebot der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern und der zu Notrufabfragestellen auf diesen betreiberindividuellen Märkten unterliegt aber weiterhin aufgrund übereinstimmender Angebots- und/oder Nachfragemerkmale homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Aus Angebotssicht sind die Leistungen der Anrufzustellung zu Ortsnetzzufnummern und der Anrufzustellung zu Notrufabfragestellen letztlich tatsächlich von vergleichbarer Natur: es werden jeweils Verbindungen zu Zielen im Netz eines bestimmten Netzbetreibers hergestellt. Diese Vergleichbarkeit spiegelt sich auch in den jeweiligen Kosten der (effizienten) Leistungsbereitstellung wider. Diese waren bisher hinsichtlich der Höhe des Entgelts

¹⁷⁹ Vgl. auch die Bekanntmachung der EU-Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, 97/C 372/03 („Bekanntmachung über relevante Märkte“), RdNr. 23.

Öffentliche Fassung

gleichermaßen reguliert.¹⁸⁰ Auch die, nun an die Stelle der Entgeltregulierung tretende, Delegierte Verordnung, fasst Anrufe zu Notrufabfragestellen unter die Festnetzterminierung und behandelt alle hierunter fallenden Anrufziele gleich.¹⁸¹

Auch unter Berücksichtigung der Nachfragerseite sind die beiden Leistungen homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Denn in beiden Fällen sehen sich die Nachfrager den gleichen Ausweichmöglichkeiten gegenüber. Soweit sie die Anrufzustellung in ein bestimmtes Netz begehren, kann ihre Nachfrage nur mittels einer Anrufzustellungsleistung des jeweiligen Netzbetreibers befriedigt werden.

Es liegen also insoweit homogene Wettbewerbsbedingungen vor. Dieses Ergebnis stimmt dahingehend mit den unter der Märkte-Empfehlung fortgeltenden Ausführungen der EU-Kommission überein, dass diese sich von den traditionellen Anrufzustellungsleistungen nicht unterscheiden und daher keine Differenzierung zwischen diesen Anrufzustellungsleistungen vorgenommen wird.¹⁸²

Die Verwendung der geografisch nicht gebundenen Nationalen Teilnehmerrufnummer¹⁸³ der Gasse (0)32 unterliegt im Vergleich mit der Anrufzustellung zu Ortsnetzziffernummern weiterhin homogenen Wettbewerbsbedingungen. So sind aus Angebotssicht die beiden Leistungen letztlich tatsächlich von vergleichbarer Natur: es müssen jeweils Verbindungen zu Zielen im eigenen Netz hergestellt werden.

Auch aus Sicht der Nachfrager sind die beiden Leistungen homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Denn in beiden Fällen sehen sich die Nachfrager den gleichen Ausweichmöglichkeiten gegenüber. Es wird jeweils die Anrufzustellung zu einer bestimmten Rufnummer in ein bestimmtes Netz begehrt, was nur mittels einer Anrufzustellungsleistung des jeweiligen Netzbetreibers (oder Transits) befriedigt werden.

Einer Zuordnung der Anrufzustellungsleistungen in die Rufnummerngasse (0)32 zu dem Markt für Anrufzustellung in öffentliche Telefonfestnetze steht auch weiterhin nicht entgegen, dass nach den Zuteilungsregeln für (0)32er-Rufnummern¹⁸⁴ die Nutzung des Rufnummernbereiches sowohl für Ziele im Festnetz als auch für das Mobilfunknetz möglich ist. So können Leistungen der Anrufzustellung zu (0)32er-Rufnummern auch auf Anschlüssen im Mobilfunknetz enden. Andernfalls, d. h. im Falle einer Aufteilung des Marktes entsprechend der Zielbestimmung des Anrufes, würde missachtet, dass sich die Leistungen aus Nachfragersicht als gleichartig darstellen.

¹⁸⁰ Vgl. Standardangebot der TDG vom 21.05.2015, Anlage D, Teil 2, Preise für das Dienstportfolio der TDG und Preise für das Dienstportfolio von ICP. Für die Leistung Telekom-B.1 wird ein Entgelt in Höhe von 0,0024 €/Minute in der Tarifzone 1 sowohl im Peak-Tarif als auch im Off-peak-Tarif verlangt. Das Entgelt für die Leistung Telekom-Z.1 ist mit 0,0024 €/Minute in der Tarifzone 1 sowohl im Peak-Tarif als auch im Off-peak-Tarif gleich hoch.

¹⁸¹ Siehe EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 8, Art. 2 Nr. 1 Lit. b, Art. 5.

¹⁸² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 74.

¹⁸³ Die Zuteilungsregeln für Nationale Teilnehmerrufnummern enthalten ausdrücklich keine Beschränkung auf VoIP-Dienste. Somit kann sich das tatsächliche Nutzungsspektrum dieser Rufnummerngasse jederzeit ändern und eine Reduzierung auf VoIP-Dienste wäre nicht stabil. Darüber hinaus lehnt die Bundesnetzagentur eine marktdefinitiv eigenständige Behandlung von VoIP-Diensten ohnehin ab. So sind VoIP-Verbindungen bereits seit dem ersten Durchgang der Marktanalyseverfahren Bestandteil der nicht mehr regulierungsbedürftigen Märkte Nr. 3 bis 6 der ersten Märkte-Empfehlung. Die Zulässigkeit dieser Vorgehensweise ist mittlerweile höchstrichterlich bestätigt (BVerwG, 6 C 38.07). In der konsequenten Umsetzung dieser Auffassung sind Anrufzustellungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern Bestandteil der hier behandelten Anrufzustellungsmärkte.

¹⁸⁴ Vgl. Verfügung 51/2004 vom 24.11.2004, veröffentlicht im Amtsblatt der RegTP, Nr. 23/2004.

Öffentliche Fassung

Die Symmetrie in den Wettbewerbsbedingungen zwischen der Anrufzustellung zu Ortsnetzzurufnummern und solchen, die bei dem Dienst (0)32 terminieren, rechtfertigen – wie bisher auch – den Einbezug von Anrufen zu geografisch nicht gebundenen (0)32er-Rufnummern zu Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 bzw. die Definition eines gemeinsamen Marktes für solche Anrufe. Die weite Marktabgrenzung entspricht zugleich der Auffassung der EU-Kommission, die auch hier nach wie vor von einem einheitlichen Markt für Leistungen der Anrufzustellung ausgeht.¹⁸⁵

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Verbindungen zu bzw. von (0)32er-Rufnummern den gleichen Wettbewerbsbedingungen unterliegen wie Verbindungen von oder zu anderen Teilnehmerrufnummern, wie etwa Ortsnetzzurufnummern. Damit bilden diese weiterhin einen gemeinsamen Markt.

Homogene Wettbewerbsbedingungen bestehen darüber hinaus auch im Verhältnis der Zustellung von Anrufen im Rahmen einer klassischen Anrufzustellung zur „Scheinterminierung“ auch. Durch die identische Engpasslage (aufgrund der Notwendigkeit der Terminierung durch den Netzbetreiber) sind die Leistungen der klassischen Anrufzustellung und dem faktischen Transit plus Anrufzustellung in ein angeschlossenes Drittnetz letztlich von vergleichbarer Natur.

Insgesamt spricht für alle hier geprüften Leistungen ergänzend die einheitliche Erfassung im Rahmen der Delegierten Verordnung für eine Zuordnung zum Festnetzterminierungsmarkt.¹⁸⁶

Ergebnis

Im Allgemeinen sind Verkehrsströme zu Ortsnetzzurufnummern, Notrufabfragestellen und (0)32er-Rufnummern, die an den Netzbetreiber übergeben werden, dem die Rufnummer auf der Vorleistungsebene zugeordnet ist, d. h. dessen Netzbetreiber-Kennzahl für die konkret gewählte Rufnummer vorgesehen ist, als Anrufzustellungsverkehr in Telefonnetzen an festen Standorten zu werten. Davon sind auch Übergaben im Rahmen einer indirekten Zusammenschaltung (also an einen Netzbetreiber, der die Verbindung dann an den Netzbetreiber, dem die Rufnummer zugeordnet ist, weiterleitet) erfasst. Das gilt – v.a. hinsichtlich der „Scheinterminierung“ - unabhängig von einer möglichen Weiterleitung in ein Drittnetz (insbesondere ein nationales Mobilfunknetz oder das öffentliche Internet).

Nach wie vor können Anrufzustellungsleistungen zu Rufnummern eines bestimmten Netzbetreibers nicht durch einen anderen Anbieter ersetzt werden. Dabei werden alle Anrufzustellungsleistungen, die Rufnummern eines Anbieters zum Ziel haben und daher von diesem ausgeführt werden, zu einem betreiberindividuellen Markt zusammengefasst. Dieses Ergebnis steht in Übereinstimmung mit den Ausführungen der EU-Kommission in der Märkte-Empfehlung 2014, dass als sachlich relevanter Markt die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetze anzusehen ist. Die Ausführungen in der Märkte-Empfehlung zeigen, dass sich die Ansicht der EU-Kommission diesbezüglich – trotz Herausnahme des Marktes aus der Empfehlung – nicht geändert hat.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 73f. [74].

¹⁸⁶ Vgl. EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 9 („Scheinterminierung“); Erwägungsgrund 8, Art. 2 Nr. 1 Lit. b (Notrufabfragestellen und 032er-Rufnummern [hier ergänzend Art. 5]).

¹⁸⁷ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 72f.

Öffentliche Fassung

Wie auch bereits in den letzten Festlegungen festgestellt, ist weiterhin die Austauschbarkeit der Anrufzustellung zu Ortsnetzzifnummern mit allen hier geprüften Anrufzustellungsleistungen gegeben.¹⁸⁸ Soweit bei der „Scheinterminierung“ die Anrufzustellung zu der angewählten Ortsnetzzifnummer betroffen ist, wird diese nach wie vor dem hier untersuchten Vorleistungsmarkt zugeordnet.¹⁸⁹

9.1.2.2.3. Anrufzustellung zu Ortsnetzzifnummern und Rufnummern für Mobile Dienste

Fraglich ist, ob auch Anrufzustellungsleistungen zu Mobile-Dienste-Rufnummern einem gemeinsamen Markt mit denjenigen zu Ortsnetzzifnummern zuzurechnen sind. Auf Basis beider Leistungen können Netzbetreiber ihren eigenen Kunden Anrufe bei Teilnehmern, die in anderen Netzen angeschlossen sind, ermöglichen.

Jedoch ist schon anhand der Nummer eine Differenzierung erkennbar. Die Nummernpläne weisen sowohl den Ortsnetzzifnummern als auch den Rufnummern für Mobile Dienste unterschiedliche Verwendungszwecke zu. Ein Festnetzbetreiber kann aus diesem Grund keine Rufnummern für Mobile Dienste beantragen, um seinen Endkunden die Anbindung an das (Telefon-) Festnetz zu gewähren. Ebenso kann sich ein Anbieter Mobiler Dienste keine Ortsnetzzifnummern zuteilen lassen, um über diese seine Dienstleistungen im Mobilfunk anzubieten.

Damit sprechen bereits Gründe aus Sicht eines nummernbasierten Ansatzes gegen den Einbezug der Anrufzustellung zu Rufnummern für Mobile Dienste in den gegenständlichen Markt. Darüber hinaus werden im Folgenden ergänzend auch die weiteren, von der EU-Kommission aufgeworfenen Aspekte aufgenommen und diskutiert.

Die EU-Kommission stellt in der aktuellen Märkte-Empfehlung insgesamt einen steigenden Trend der Austauschbarkeit von Festnetz- und Mobilfunkverbindungen in wirtschaftlicher und technologischer Hinsicht fest. In wirtschaftlicher Hinsicht könnten Kunden unterschiedliche elektronische Kommunikationsdienstleistungen wie IP-TV, Festnetz-Internet, Festnetz-Telefonie und Mobilfunk-Telefonie sowohl als Einzelprodukt als auch als Bündelprodukt erwerben. Manche Einzelleistungen solcher Bündelprodukte seien sogar nicht mehr oder nur selten als separate Leistung erhältlich. Einige Mitgliedsstaaten hätten die wachsende Beliebtheit von Bündelprodukten – sowohl auf Endkunden- als auch auf Anbieterseite – festgestellt, die sich in der steigenden Verfügbarkeit gebündelter Produkte zeige. Die Preise dieser Bündel seien häufig sogar niedriger als die, die beim Erwerb der betroffenen Einzelprodukte zusammen anfielen, sei es durch Preisnachlässe auf die einzelnen Produktteile des Bündels oder das Bündel insgesamt. Diese steigende Austauschbarkeit sei jedoch in allen Mitgliedsstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Die Austauschbarkeit bekomme aber auch deshalb eine neue Bedeutung, weil der Bedarf an Glasfaser-Festnetzen zur

¹⁸⁸ Dies trifft auch auf die Einheitliche Behördenrufnummer 115 zu (vgl. Verfügung Nr. 38/2010, Amtsblatt Nr. 21/2010 vom 10.11.2010, geändert durch Verfügung 70/2011, Amtsblatt Nr. 21/2011 vom 02.11.2011). Hierbei handelt es sich um eine Terminierungsleistung zu anderen Abfragestellen vergleichbar derjenigen zu Notrufabfragestellen, die über nicht geografische Rufnummern erreicht werden. Daher fallen diese aus den entsprechenden Gründen ebenfalls in den relevanten Markt.

¹⁸⁹ Der Teil, der die Weiterleitung zu einer Rufnummer für Mobile Dienste betrifft, wird demgegenüber weiterhin dem Markt für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobiltelefonnetzen i. S. d. Marktes Nr. 2 der Märkte-Empfehlung 2014 zugerechnet; Vgl. insoweit auch das Urteil des BVerwG vom 02.04.08, Az.: 6 C 1507, S. 16, in dem die von der Bundesnetzagentur vorgenommenen Zuordnung der Verkehrsführung in dem abschließenden Teilstück im Mobilfunknetz als Terminierungsleistung in einzelne Mobilfunknetze, als zulässige Festlegung der Marktgrenzen ausdrücklich bestätigt worden ist.

Öffentliche Fassung

Übertragung mobiler Daten steige. Zum Aufbau von Mobilfunknetzen sei bereits heute immer häufiger auch der Einsatz von Festnetzlösungen (wie z.B. Kupfer oder Glasfaser) für den Backhaul zur Übertragung von Daten zwischen Basisstationen und Kernnetzen notwendig. Halte der derzeitige steigende Trend der Nutzung von Daten in Mobilfunknetzen an, könnten Glasfasernetze für den Backhaul in Mobilfunknetzen vor allem in den am dichtesten besiedelten Gebieten einen wesentlichen Bestandteil darstellen. Diese Notwendigkeit würde durch das Aufkommen der 5G-Netze noch verstärkt, da diese dichtere Netzwerke mit kleineren Zellen und somit mehr Funkmasten benötigten. Bedeutende Verbundeffekte zwischen dem Einsatz von FttH und 5G seien daher zu erwarten.¹⁹⁰

Diese Verquickung spiegele sich auch in der Betreiberlandschaft wider: viele Netzbetreiber, die bisher ausschließlich Festnetz- oder Mobilfunkleistungen angeboten hätten, seien entweder durch den Ausbau eigener Netze oder durch Kooperationen mit anderen Netzbetreibern zu Anbietern von Leistungen beider Technologien gleichzeitig geworden. Für solche Betreiber, die noch nicht erfolgreich Leistungen beider Technologien bereitstellen könnten, werfe die Austauschbarkeit von Festnetz und Mobilfunk Fragen hinsichtlich möglicher Wettbewerbsprobleme auf. Wenn die Bündelung von Produkten beispielsweise vorherrschend würde, könnten Betreiber, die ausschließlich Mobilfunkleistungen anbieten (z.B. Anbieter ohne Festnetzinfrastruktur), zunehmend aus dem Markt gedrängt werden, wenn sie keinen Zugang zu Festnetzleistungen auf Vorleistungsebene erhielten. Spiegelbildlich benötigten Anbieter von ausschließlich Festnetzleistungen Zugang eines Mobilfunknetzbetreibers, um Mobilfunkleistungen anbieten zu können.¹⁹¹

In Hinblick auf Breitbandverbindungen im Allgemeinen weist die EU-Kommission darauf hin, dass Festnetz und Mobilfunk in einigen Mitgliedsstaaten bereits austauschbar seien. Dies sei insbesondere für Mitgliedsstaaten festzustellen, in denen die Festnetzinfrastruktur nicht aufgerüstet wurde, wodurch Festnetz- und Mobilfunkverbindungen dieselben (oder im Mobilfunk sogar höhere) Geschwindigkeiten erreichen könnten und Anbieter Mobilfunkverbindungen mit sehr hohem bzw. unbegrenztem Datenvolumen vermarkten. Gleichzeitig stellt sie jedoch fest, dass dies in der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten noch nicht zu beobachten sei, weshalb Festnetz und Mobilfunk dort weiterhin Ergänzungen darstellten. Insgesamt würden technologische Fortschritte zwar parallel vollzogen, aber es schienen immer noch Leistungsunterschiede zwischen Festnetz und Mobilfunk zu bestehen.¹⁹² Die EU-Kommission schließt damit darauf, dass weiterhin Unterschiede zwischen Festnetz und Mobilfunk bestehen, die es erlauben, die Nutzung mobiler Daten in erster Linie als Ergänzung und nicht als Ersatz für Festnetz-Breitbandverbindungen zu bewerten.

Diese Argumente betreffen zwar im Kern maßgeblich die Datennutzung bzw. Breitbandverbindungen im Allgemeinen und stehen mit der Sprachtelefonie nicht in direkter Verbindung, das fortschreitende Zusammenwachsen von Festnetz- und Mobilfunkdiensten beeinflusst jedoch auch in großem Maße die Telefonie. Die Ablösung von PSTN durch NGN führt bereits dazu, dass Sprachverkehr – gemeinsam mit Datenverkehr – nur noch über Breitbandverbindungen geführt wird. Auch die heutzutage weit verbreitete Koppelung von Flatrate-Festnetzinternettarifen gemeinsam mit Flatrate-Telefonfestnetzтарifen¹⁹³ (entweder werden bereits weit überwiegend nur solche Internetbündel vermarktet oder sie sind für einen

¹⁹⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 33.

¹⁹¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 33f.

¹⁹² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 37.

¹⁹³ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 35.

Öffentliche Fassung

geringen Aufpreis gegenüber dem reinen Internetanschluss erhältlich¹⁹⁴) kann hier als Beispiel angeführt werden. Diese erlaubt, wenn man zugleich die zurückgehende Nutzung der Festnetztelefonie bei steigenden oder jedenfalls im hohen Bereich stagnierenden Zahlen der Nutzung von Festnetzinternetanschlüssen betrachtet, die Vermutung, dass viele Endkunden überwiegend aufgrund dieser üblichen Bündelung überhaupt noch einen Festnetztelefonanschluss haben. Darüber hinaus können auch Komfortgründe für einen Wechsel von Festnetz zu Mobilfunk sprechen: da inzwischen die weit überwiegende Bevölkerung mindestens ein Mobiltelefon besitzt und neue Dienste – wie beispielsweise OTT-Internettelefoniedienste – die nur über ein internetfähiges Endgerät nutzbar sind, sich wachsender Beliebtheit erfreuen, kann die Festnetztelefonie gerade aufgrund der Kombination von Telefonie und Datennutzung an Bedeutung verlieren. Die Veränderungen betreffend die Landschaft der Netzbetreiber bzw. deren Angebot zeigt auch, dass die Vorleistungsebene genauso durch das Zusammenwachsen beider Technologien beeinflusst wird. Wenn Netzbetreiber vermehrt sowohl Festnetz- als auch Mobilfunkleistungen anbieten (können müssen), fällt ihnen der Wechsel zwischen beiden Technologien leichter, was relevant ist für die Anbieter- bzw. Nachfragerumstellungsflexibilität.

Trotz eines Rückgangs des Anrufvolumens zu Festnetzzurufnummern bei einem wachsenden Volumen der Telefonie zu Mobile-Dienste-Rufnummern in vielen Mitgliedsstaaten und der Annahme, dass gemanagte Telefonie in den nächsten Jahren stagnieren oder zurückgehen wird, erkennt die EU-Kommission die Festnetztelefonie für einige Nutzer bzw. für einige Anlässe sogar künftig als eine Kerndienstleistung an.¹⁹⁵ Für den Vorleistungsbereich geht die EU-Kommission damit auch in der aktuellen Märkte-Empfehlung weiterhin grundsätzlich von getrennten Märkten für mobile Dienste einerseits und an festen Standorten erbrachte Dienste andererseits aus.¹⁹⁶

Weiter kann zur Beurteilung der Festnetz-Mobilfunk-Konvergenz auch die Festnetzpenetration als Indikator herangezogen werden. In Deutschland lag die Penetrationsrate mit Telefonanschlüssen/-zugängen im Festnetz bei rund 94,4 %¹⁹⁷ der Haushalte im Jahr 2021 (entspricht ca. 38,6 Mio. Telefonanschlüssen im Festnetz). Somit ist die Festnetzpenetration in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten auf einem weiterhin sehr hohen Niveau. Als Vergleichsmaßstab kann hier auf eine Haushaltsbefragung der Europäischen Kommission aus Juni 2021 zurückgegriffen werden. In Deutschland haben 78% der Befragten angegeben, dass sie einen Festnetzanschluss besitzen. Dies liegt weit über dem EU-

¹⁹⁴ Vgl. hierzu: beispielhaft für die TDG können hier die Tarife „MagentaZuhause“ Basic und S bis XL angeführt werden: Produktinformationsblätter sind abrufbar unter: <https://www.telekom.de/produktinformationsblatt>; für Vodafone die Tarife „Phone-Flat DSL“, „GigaZuhause Basic“ und „GigaZuhause“ angeführt werden, Vodafone, Preisliste Vodafone DSL, LTE & Glasfaser Pakete vom August 2023, abrufbar über: <https://www.vodafone.de/infofaxe/120.pdf>; für Telefónica die „O2 my Home“ Tarife S – XXL genannt werden (Produktinformationsblätter unter <https://www.o2online.de/recht/produktinformationsblatt>). Alle Informationen wurden abgerufen am 07.09.2023. Die preislichen Unterschiede belaufen sich im Schnitt auf etwa 5 € (Preise inkl. Mehrwertsteuer). Dabei zu beachten ist, dass die preistreibende Komponente bei Internetkombinationen gegenüber reinen Telefonarifen grundsätzlich die Bandbreite ist.

¹⁹⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 28.

¹⁹⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 72f.; Vgl. auch EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 40ff.: mit dem delegierten Rechtsakt werden unterschiedliche Entgelte für Festnetz und Mobilfunk eingeführt, was eine Separierung auch für die Zukunft belegt.

¹⁹⁷ Eigene Berechnung auf der Basis eines Prognosewerts für das Jahr 2021, Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 26.

Öffentliche Fassung

Durchschnitt mit 53 % und somit zählt Deutschland zu den vier Ländern in der EU, die die höchsten Festnetzpenetrationsraten aufweisen.¹⁹⁸

Auch bei Anwendung des von der EU-Kommission zur Begründung der in der Empfehlung festgelegten Marktabgrenzungen herangezogenen Kriteriums der Angebotsumstellungsflexibilität gelangt man zu diesem Ergebnis: Der Eintritt von Festnetzanbietern in den Mobilfunkmarkt ist nicht ohne weiteres möglich. Wegen der bestehenden Frequenzknappheit wäre ein Marktzutritt mit selbst betriebenen Netzen nur durch Übernahme etablierter Mobilfunknetzbetreiber möglich.

Zudem kann auch weiterhin nicht davon ausgegangen werden, dass homogene Wettbewerbsbedingungen vorliegen würden. Eine Leistung „Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen“ würde jedenfalls anderen Wettbewerbsbedingungen als die Leistung „Anrufzustellung in einzelnen Festnetzen“ unterliegen. So sind die Festnetzmärkte im Gegensatz zu dem Mobilfunksektor von einer ehemals monopolistischen Anbieterstruktur und einer Vielzahl von Festnetzbetreibern geprägt, während sich der Mobilfunksektor mit einer eher oligopolistischen Anbieterstruktur mit wenigen Mobilfunknetzbetreibern auszeichnet. Bei unterschiedlichen Marktstrukturen aber sind homogene Wettbewerbsbedingungen nicht mehr gegeben.

Statt von einer Verdrängung der Festnetztelefonie durch die Mobilfunktelefonie bzw. von einer völligen Austauschbarkeit, ist vielmehr auch weiterhin von einer sich ergänzenden Bedeutung beider Technologien auch auf dem Vorleistungsmarkt auszugehen. Anrufzustellungsleistungen, die über Mobilfunknetze erbracht werden, sind daher anderen Märkten zuzurechnen als Anrufzustellungsleistungen, die über Festnetze erbracht werden. Dieses bereits in den Vorverfahren festgestellte Ergebnis steht zugleich weiterhin in Übereinstimmung mit der Empfehlung der EU-Kommission. Einzige Ausnahme ist in diesem Zusammenhang die so genannte Scheinterminierung im Zusammenhang mit „Homezone“-Modellen. Diese Thematik wird in einem separaten Abschnitt behandelt. (vgl. Kap. 9.1.2.2.2).

9.1.2.2.4. Klassische Sprachtelefonie und nummernunabhängige TK-dienste („OTT-Dienste“¹⁹⁹) auf Vorleistungsebene

Entwicklung der Verbindungsminuten im Festnetz

In den Jahren 2018 bis 2022 sind die über das Festnetz geführten Gesprächsminuten nach Einschätzung der Bundesnetzagentur von etwa 106 Mrd. auf etwa 80 Mrd. Minuten gesunken. Damit ist die Gesamtentwicklung von im Festnetz geführten Gesprächen rückläufig. Im Jahr 2020 sind sie wieder auf 104 Mrd. Minuten gestiegen, was wohl überwiegend auf die Covid19-Pandemie zurückgeführt werden kann.²⁰⁰ Im Jahr 2022 sind die Gesprächsminuten bereits

¹⁹⁸ Vgl. European Commission, Special Eurobarometer 510, E-Communications in the Single Market, Juni 2021, S.9.

¹⁹⁹ Die EU-Kommission verwendet in der Arbeitsunterlage zur Märkte-Empfehlung 2014 den Begriff der nicht-gemanagten VoIP-Dienste. Diese sind klar von den gemanagten VoIP-Diensten abzugrenzen, die nach Erkenntnissen der EU-Kommission „über funktionale Eigenschaften zu verfügen scheinen, die denen von Standardtelefondiensten gleichen“. Unter nicht-gemanagten VoIP-Diensten werden im Folgenden ausschließlich über das Internet erbrachte Sprachtelefonverbindungen verstanden. Diese werden auch als Internettelefonie bezeichnet. Weiter wird darauf hingewiesen, dass nicht-gemanagte VoIP-Dienste zu den so genannten OTT-Diensten zählen.

²⁰⁰ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2020, S. 66 sowie 2021, S. 60; Vgl. auch VATM, Pressemitteilung vom 04.12.2020, abrufbar unter: <https://www.vatm.de/kunden-nutzen-deutlich-mehr-call-by-call-sparvorwahlen-helfen->

Öffentliche Fassung

wieder auf 80 Mrd. gesunken. Von diesen Gesprächsminuten sind schätzungsweise 68 Mrd. innerhalb der nationalen Festnetze verblieben.²⁰¹ Ursache dieser Entwicklung dürfte u. a. die zunehmende Verlagerung der Gespräche in die Mobilfunknetze sein.²⁰² Daneben hat in den letzten Jahren die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten über das Internet (bisher „OTT-Dienste“) zugenommen.²⁰³

Die Angaben für die Jahre 2016 bis 2019 lassen erkennen, dass neben der zuvor genannten Verlagerung der Gespräche in die Mobilfunknetze u. a. die steigende Bedeutung von nummernunabhängigen TK-diensten zu berücksichtigen sein könnte. Vor dem Hintergrund der mit den durch die Covid19-Pandemie zusammenhängenden Einschränkungen deutet gerade auch das (unerwartete) Anwachsen der Verbindungsminuten im Festnetz darauf hin, dass soziale Kontakte nicht alleine durch die Nutzung solcher Dienste aufgewogen werden können, sondern daneben vermehrt auf die Festnetztelefonie zurückgegriffen wird. Dies spiegelt sich auch in den Angaben der Verbraucherbefragung 2021 zur Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten in Deutschland²⁰⁴ wider. Es ist u. a. aus diesem Grund anzunehmen, dass neben den beiden genannten möglichen Einflussfaktoren noch weitere Aspekte für den Rückgang des Festnetzverkehrs verantwortlich sind. In Bezug auf die hier in Frage stehenden Online-Kommunikationsdienste hat die Verbraucherbefragung der Bundesnetzagentur im Vergleich zu der im Jahr 2019 durchgeführten Befragung eine grundsätzliche Zunahme der regelmäßigen Nutzung aufgezeigt.²⁰⁵ Während der Versand von Text- und Bildnachrichten bereits 2019 einen Nutzungsanteil von 95% ausgemacht hat und hierzu nicht gestiegen ist, ist der Versand von Sprachnachrichten um zwei Prozentpunkte auf 67% gewachsen, Internettelefonie ist von 48% auf 54% und Videotelefonie von 40% auf ebenfalls 54% gestiegen.²⁰⁶ Diese Angaben sind zwar unter dem Einfluss der Pandemie zu sehen und bilden einen Querschnitt ab, sie können jedoch jedenfalls als Indiz dafür gewertet werden, dass der Rückgang des Verkehrsaufkommens im Festnetz in Teilen durch eine zunehmende Nutzung von Online-Kommunikationsdiensten auf der Endkundenebene kompensiert wurde. Hierauf deuten auch die Angaben der Unternehmen im Rahmen des Auskunftersuchens zum hier gegenständlichen Markt hin. In diesem Zusammenhang ist jedoch zudem zu berücksichtigen, dass dem bis 2019 stetigen Rückgang der Gesprächsminuten ein bis in das Jahr 2021 reichendes, stetiges Wachstum der Verbindungsminuten im Mobilfunkbereich gegenübersteht (von 2018 bis 2021 beläuft sich das Wachstum des aus Mobilfunknetzen abgehenden Gesprächsvolumens auf etwa 44 Mrd. Minuten, während aus Festnetzen im Jahr 2021 trotz des Wiederanstiegs etwa 4 Mrd. Gesprächsminuten weniger abgingen als im Jahr 2018).²⁰⁷ Ein nicht unerheblicher Teil des Rückgangs der Volumina dürfte demnach auf eine Verschiebung von Gesprächen vom Festnetz in den Mobilfunk und somit gerade nicht ausschließlich auf die Verwendung von Online-Kommunikationsdiensten zurückzuführen sein.

[bei-der-wichtigen-kontaktpflege-servicrufnummern-bei-informationsbedarf-in-corona-zeiten/](#) (abgerufen am 10.01.2022)

²⁰¹ Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20.

²⁰² Seit 2019 sind die in nationale Mobilfunknetze geführten Gesprächsminuten kontinuierlich von ca. 8 Mrd. auf etwa 12 Mrd. gestiegen; vgl. dazu Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 60 sowie Jahresbericht 2020, S. 63 und Jahresbericht 2019, S. 56.

²⁰³ Vgl. Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur, S. 56 sowie Jahresbericht 2021, S. 60.

²⁰⁴ Im Zusammenhang mit der Studie wird aus Gründen der Einheitlichkeit und wegen des Inhalts von Online-Kommunikationsdiensten anstelle von interpersonellen Telekommunikationsdiensten gesprochen.

²⁰⁵ Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung 2021, S. 11f.

²⁰⁶ Bundesnetzagentur, Verbraucherbefragung, S. 20 (Abb. 12).

²⁰⁷ Dabei beläuft sich das Wachstum im Festnetz zwischen 2019 und 2020 auf etwa 10 Mrd. Minuten, während das Gesprächsvolumen im Mobilfunk über denselben Zeitraum um gut 28 Mrd. Minuten wuchs; siehe Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2021, S. 60 und 63.

Öffentliche Fassung

Marktentwicklungen Breitbandanschlüsse

Breitbandanschlüsse bilden die technische Basis für die Nutzung von breitbandigen Anwendungen wie nummernunabhängigen TK-diensten, insbesondere von Internettelefonie-Anwendungen (beispielsweise Skype). Wie bereits in Kap. 9.1.1.2 (Abschnitt „Austauschbarkeit Festnetztelefonie mit nummernunabhängigen TK-diensten“, Unterabschnitt „Übertragung auf den Endkundenmarkt“) ausgeführt, liegt die Penetrationsrate der Festnetz-Breitbandanschlüsse in Deutschland bei 91 %, während die Penetrationsrate der Festnetz-Telefonanschlüsse/-zugänge bei rund 93,67 % liegt. Was vermuten lässt, dass nach wie vor einem – wenn auch geringen – Teil der Haushalte keine Alternative in Form von nummernunabhängigen TK-diensten zur Verfügung steht. Die Identifikation des Anteils der Haushalte, denen möglicherweise ein mobiler Internetzugang zur Verfügung steht und die ihre Festnetztelefonie auf diese Weise durch eine mobile Nutzung nummernunabhängiger TK-dienste ersetzen, ist – wie ebenfalls zuvor bereits erwähnt - aufgrund der fehlenden Datenlage problematisch.

Weiter ist auch nicht zu beurteilen, ob von Seiten der Haushalte ohne Festnetz-Breitbandanschluss überhaupt eine Nachfrage nach internetbasierten Diensten wie nummernunabhängigen TK-diensten und somit ein Interesse an einem (leitungsgebundenen oder mobilen) Breitbandanschluss besteht. Obwohl in Deutschland Ende 2015 bereits eine Breitbandverfügbarkeit²⁰⁸ mittels leitungsgebundener Technologien von 97,5 % der Haushalte grundsätzlich zur Verfügung stand²⁰⁹ und somit zumindest für einen inzwischen auch großen Teil der Haushalte ohne Festnetz-Breitbandanschluss davon auszugehen ist, dass diese einen solchen nutzen könnten, wurde hiervon kein Gebrauch gemacht. Somit scheint es zumindest fraglich, ob von diesen Endkunden eine Nachfrage nach internetbasierten Diensten ausgeht.

Begrenzte Erreichbarkeit von nummernunabhängigen TK-diensten („nicht-gemanagte VoIP-Dienste“)

Um die Erreichbarkeit eines Teilnehmers entsprechend der Any-to-Any-Kommunikation im herkömmlichen Festnetz über nummernunabhängige TK-dienste sicherzustellen, müssen bestimmte technische Voraussetzungen erfüllt sein. Die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten setzt voraus, dass der Angerufene über ein geeignetes Endgerät verfügt, das mittels Breitbandanschluss an das öffentliche Internet angeschlossen ist. Weiter muss der Nutzer auf seinem Endgerät (PC, Tablet oder Mobiltelefon) den jeweiligen Client des nummernunabhängigen TK-dienstes installiert haben und mit diesem online sein, um die Erreichbarkeit sicherzustellen. Der Anruf würde über das Datennetz dem Angerufenen zugestellt und könnte somit grundsätzlich ein Substitut für die klassische Anrufzustellung darstellen, für das regelmäßig keine Anrufzustellungsentgelte erhoben würden.

Ein Substitutionshemmnis auf Endkundenebene besteht insofern darin, dass bei der Nutzung eines nummernunabhängigen -TK-dienstes zur Internettelefonie beide Endkunden, also sowohl der anrufende Endkunde als auch der angerufene Endkunde, bei denselben nummernunabhängigen TK-diensten einen Account haben müssen. Anders als bei Telefongesprächen auf der Basis von E.164-Nummern gibt es zwischen den Anbietern nummernunabhängiger TK-dienste derzeit keine Übereinkunft über einen gemeinsam zu benutzenden Adressraum beziehungsweise ein zentrales Teilnehmerverzeichnis. Das bedeutet, dass ein Endkunde eines Anbieters nummernunabhängiger TK-dienste

²⁰⁸ Die Breitbandverfügbarkeit bezieht sich dabei auf Volumina größer gleich 1 Mbit/s.

²⁰⁹ Breitbandatlas des BMVI, Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland, Stand Ende 2015, S. 3.

Öffentliche Fassung

grundsätzlich nicht mit einem Endkunden über das Internet telefonieren kann, der die Dienste eines anderen solchen Anbieters in Anspruch nimmt. Die Möglichkeit des so genannten Multi-Homings, der parallelen Nutzung verschiedener nummernunabhängiger TK-dienste, relativiert diese Problematik zwar in der Hinsicht, dass der Endkunde aufgrund der fehlenden Implementierungskosten und geringen Suchkosten einen Anreiz hat, mehrere Dienste gleichzeitig zu nutzen. Die Anzahl der parallel genutzten nummernunabhängigen TK-dienste begrenzt sich nach Einschätzung der Bundesnetzagentur jedoch auf einige Dienste, so dass die Erreichbarkeit aller Kontakte über nummernunabhängige TK-dienste nur sichergestellt wäre, sofern sich diese Kontakte auch auf die vom Endkunden genutzten nummernunabhängigen TK-dienste verteilen würden. Schlussendlich ist zum aktuellen Zeitpunkt die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich und deren Auswirkung auf die Sprachtelefonie im Festnetz noch schwer prognostizierbar.

Somit ist davon auszugehen, dass nummernunabhängige TK-dienste derzeit aus Endkundensicht eher den Charakter eines Komplementärdienstes als eines vollständigen Substitutes zur klassischen Sprachtelefonie aufweisen (siehe Kap. 9.1.1.2, Abschnitt „Austauschbarkeit Festnetztelefonie mit nummernunabhängigen TK-diensten“, Unterabschnitt „Übertragung auf den Endkundenmarkt“, insb. letzter Absatz). Diese Einschätzung entspricht auch den Ausführungen einer Vielzahl der befragten Unternehmen im Rahmen des Auskunftersuchens. Nach deren Ansicht stellen nummernunabhängige TK-dienste keine vollständigen Substitute zur klassischen Sprachtelefonie dar, sondern werden zum Teil sogar allenfalls als funktionale Substitute mit sehr begrenztem Einfluss gesehen. Gründe hierfür seien u.a., dass die üblichen Messenger-Dienste sich für bidirektionale, in Echtzeit stattfindende Kommunikation nicht eignen und dass im professionellen Arbeitsumfeld keine Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten erfolge, womit auch in nächster Zeit nicht zu rechnen sei. Zudem wurde der Datenschutz in diesem Zusammenhang genannt (Notwendigkeit der Weitergabe meist privater Mobilfunknummern der Kollegen; Begrenzung der Kontaktlisten aufgrund dessen). Beim klassischen Festnetzanschluss würden außerdem endkundenseitig Geräte betrieben, deren technische Leistungsfähigkeit in der Regel geringer sei, als es im Mobilfunk der Fall sei. Es ist nach Einschätzung der Bundesnetzagentur jedoch davon auszugehen, dass die Bedeutung der Dienste insbesondere auf dem Endkundenmarkt weiter zunimmt.

Fraglich ist, inwieweit die dargestellte Entwicklung auf der Endkundenebene einen relevanten Einfluss auf die Abgrenzung des hier zu bewertenden Vorleistungsmarktes nimmt. Sofern Substitutionsmöglichkeiten von klassischer Sprachtelefonie im Festnetz durch nummernunabhängige TK-dienste auf der Endkundenebene angenommen würden, stellt sich hier die Frage, wie sich dies auf die Austauschbarkeit von klassischen Sprachtelefonieverbindungen gegenüber nummernunabhängigen TK-diensten auf der Vorleistungsebene auswirkt.

Einschätzung der EU-Kommission

Wie bereits im Zusammenhang mit dem Endkundenmarkt erwähnt, stellt die EU-Kommission in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung fest, dass die Austauschbarkeit von Festnetz- und Mobilfunksprachdiensten mit gemanagten (nummerngebundene TK-diensten) und nicht-gemanagten (in der Regel nummernunabhängige TK-diensten) VoIP-Dienstleistungen in der Rundschau von verschiedenen Faktoren, wie Produktmerkmalen, Quality of Service

Öffentliche Fassung

(Servicequalität), Breitbandpenetration, Preissetzung und der Möglichkeit, In- oder Auslandsanrufe erhalten zu können, abhängt.²¹⁰

Anders als gemanagtes VoIP sei nicht-gemanagtes VoIP, das über OTT-(Internettelefonie-) Dienste bereitgestellt werde, nicht als funktional vollständig austauschbar anzusehen. Die bedeutende Zunahme der Nutzung nicht-gemanagter Sprachdienste auf Endkundenebene über die letzten Jahre habe sich jedoch auf Vorleistungsebene insbesondere in Angebotsumstellungen bzw. Verlagerung der Tätigkeit von Netzbetreibern geäußert. Auf die besondere neue Konkurrenzsituation auf Endkundenebene durch OTT-basierte Dienste hätten einige Netzbetreiber, vor allem die etablierten Betreiber sowie andere Inhaber weitreichender Telekommunikationsinfrastruktur, reagiert, indem sie eigene vergleichbare Produkte entwickelt hätten, um so auf den Endkundenmärkten konkurrieren zu können (z.B. durch die Einführung eigener OTT-Videoinhalte oder Bündelung von OTT-Angeboten im Rahmen von Verbraucherdienstleistungen und die Zurverfügungstellung von Cloud- und IoT-Diensten im Rahmen von gewerblichen Dienstleistungen). Andere Netzbetreiber hätten auf das erfolgreiche Aufkommen von OTT-Diensten reagiert, indem sie ihre Unternehmensaktivitäten als "wholesale only"- Anbieter alleine auf der Infrastrukturebene gebündelt hätten.²¹¹ OTT-Dienste könnten außerdem die Verbindung zwischen dem Zugang zum Netz und der Erbringung von Diensten unterbrechen. Die Nutzer von OTT-Diensten hätten keinen Anreiz mehr, Bündelprodukte zu beziehen, da ein Internet-Breitbandzugang alleine ausreiche, um das geforderte Service-Bouquet zu erhalten.²¹² Auch hieran müssten Netzbetreiber sich ggf. in den nächsten Jahren anpassen.

Die EU-Kommission ordnet bei umfassender Betrachtung nicht-gemanagte VoIP (nummernunabhängige TK) - Dienste weiterhin nicht demselben Markt wie Anrufzustellungsleistungen zu. Trotzdem ist der Einfluss, der von diesen Diensten auf Anrufzustellungsleistungen (im Fest- und Mobilfunknetz) ausgeht, im Rahmen der Marktmachtprüfung als indirekter Wettbewerbsdruck zu beachten. Die Anrufzustellung von Sprachverbindungen, die einem nummernunabhängigen TK-dienst entspringen und im Rahmen einer besonders abgerechneten Dienstleistung zu einer Rufnummer im Nummernplan geführt werden (über einige Dienste wie bspw. Skype, Viber oder Google Voice möglich), würden dagegen in den sachlich relevanten Markt fallen.

Die Ausführungen der EU-Kommission in Hinblick auf die Beeinflussung des hier betrachteten Vorleistungsmarktes durch nummernunabhängige TK-dienste lassen damit den Rückschluss zu, dass diese aus Sicht der EU-Kommission auch weiterhin keine Alternative zur klassischen Anrufzustellung darstellen.²¹³

Übertragung auf den Vorleistungsmarkt

Im Folgenden wird deshalb geprüft, ob und inwieweit der Einschätzung der EU-Kommission gefolgt werden kann.

²¹⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 75.

²¹¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 30.

²¹² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 35f.

²¹³ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 71ff., 75, 76f.

Öffentliche Fassung

Nachfrage- und Angebotssubstitution

Für die Feststellung, welche Leistungen auf der Vorleistungsebene miteinander in Konkurrenz stehen, ist entscheidend, inwieweit diese Leistungen gegeneinander aus Sicht ihrer Nachfrager und Anbieter austauschbar sind.

Vorweg genommen kann auch hier festgestellt werden, dass aus dem rufnummernbasierten Aspekt heraus für nummernunabhängige TK-dienste (auch bei Verwendung der Telefoniefunktion) keine Austauschbarkeit besteht. Telekommunikationsdienste dieser Kategorie haben keinen Ortsnummernbezug. Die Möglichkeit des Angebots – sowohl auf Endkundenebene als auch auf Vorleistungsebene – unterscheidet sich bereits in den Grundlagen: Rufnummern werden beantragt und zugeteilt, ein nummernunabhängiger TK-dienst wird üblicherweise durch einen zentralen Diensteanbieter über eine Software-Applikation (Client-Software, App) bereitgestellt. Eine Nachfrage der in Frage stehenden Vorleistung ist insbesondere aufgrund der fehlenden Interoperabilität mit E.164 Rufnummern nicht möglich.

Zur Untersuchung, ob die Leistungen bei der Anrufzustellung im Festnetz und bei nummernunabhängigen TK-diensten austauschbar sind, sollen über die vorhergehende Feststellung hinaus v.a. die vertragliche Ausgestaltung, die Abrechnung, die technische Realisierung und die Interoperabilität betrachtet werden.

Vertragsgestaltung

Die Vertragsbeziehungen bei Anrufzustellung und bei nummernunabhängigen TK-diensten unterscheiden sich bereits auf Endkundenebene, was Auswirkungen auf die Vorleistungsebene hat:

Ein Endkunde, der die Anrufzustellung nutzen möchte, schließt mit einem Netzbetreiber oder Diensteanbieter einen Vertrag für Telefoniefestnetzleistungen ab. Auf Vorleistungsebene muss dieser Anbieter die Anrufzustellung beim TNB des Anrufers einkaufen (entweder direkt oder – wenn keine Netzzusammenschaltung besteht – über einen weiteren Netzbetreiber).

Ein Endkunde, der nummernunabhängigen TK-dienste für Telefonate nutzen möchte, benötigt hierfür zwei Verträge: einen Vertrag zur Nutzung der Internetverbindung (breitbandigen Festnetz- oder Mobilfunkvertrag) mit einem Internetzugangsanbieter sowie einen Vertrag zur Nutzung des nummernunabhängigen TK-dienstes²¹⁴. Der Anbieter des nummernunabhängigen TK-dienstes ist somit nicht für die zugrundeliegende Konnektivität verantwortlich; diese bringt der Endkunde vielmehr über seinen Internetzugangsvertrag mit. Entsprechend kauft der Anbieter des nummernunabhängigen TK-dienstes keine Vorleistung zur Herstellung der Konnektivität ein. Der Internetzugangsanbieter muss wiederum im Vorleistungsverhältnis IP-Zusammenschaltungen vereinbaren. Auf der Vorleistungsebene besteht die Vertragsgestaltung diensteneutraler IP-Zusammenschaltungsleistungen überwiegend in einem reinen Mengenaustausch ohne einen entsprechenden Zahlungsstrom(überhang) zugunsten der einen oder der anderen Vertragspartei (dem jeweiligen Netzbetreiber). Derartige diensteneutrale Zusammenschaltungen werden als so

²¹⁴ Üblich scheinen dabei, wenn überhaupt tatsächliche Kosten anfallen, einmalige Entgelte (z.B. Threema). Die Nutzung von Skype, beispielsweise, ist hinsichtlich der Grundanwendungen (Chat/Videotelefonie von Skype zu Skype) grundsätzlich kostenfrei. Sie erfordert lediglich die Anlegung eines Nutzerkontos (die Angabe der Daten stellt in diesem Zusammenhang häufig den Gegenwert für die Leistung dar). Regelmäßig wiederkehrende Entgelte sind möglich, scheinen aber selten verlangt zu werden.

Öffentliche Fassung

genannte Peering-Vereinbarungen bezeichnet. Darüber hinaus werden IP-Zusammenschaltungsleistungen auch als kommerzielle Transitvereinbarungen angeboten. Die entsprechenden Zusammenschaltungsleistungen sind somit *diensteneutral*; jedoch bezieht sich der hier relevante Markt auf Leistungen, die *telefondienstspezifisch* sind, und damit unterscheiden sich die Leistungen in diesem zentralen Punkt.

Abrechnung im Vorleistungsverhältnis

Auch die Abrechnungen in den jeweiligen Vorleistungsverhältnissen unterscheiden sich:

Im Rahmen der Vorleistung der Anrufzustellung ist eine minutenbasierte Abrechnung der Verbindungsleistung im Sinne des Calling-Party-Pays-Prinzip zwischen nachfragenden Anbietern und dem TNB des Anrufers üblich.

Im Gegensatz hierzu erfolgt bei der Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten im Rahmen des Internetzugangsvertrags der Austausch des Datenverkehrs ohne zurechenbare Zahlungsströme zwischen den Betreibern. Somit ist auch keine telefondienstspezifische minutenbasierte Abrechnung der nummernunabhängigen TK-dienst-Verbindungen gegenüber dem Kunden möglich und auch nicht gewollt. Vielmehr bestimmt sich das Entgelt für die Nutzung des nummernunabhängigen TK-dienstes nach dessen vertraglichen Bedingungen; darüber hinaus zahlt der Anrufende (genau wie der Angerufene) für seinen Internetzugangsdienst, von dem ein entsprechendes Datenvolumen für die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten verwendet wird. Da im Fall der diensteneutralen Übergabe der Datenaustausch in seiner Gesamtheit Gegenstand der Abrechnung und der Leistung ist und nicht die konkrete Telefonverbindung, ergibt sich eine aus Nachfragersicht wesentlich andere Leistung.

Der Anbieter des nummernunabhängigen TK-dienstes muss – wie bereits erwähnt - kein Vorleistungsprodukt zur Bereitstellung seiner Dienstleistung einkaufen, so dass in diesem Verhältnis die Abrechnung des angefallenen Datenvolumens nicht relevant wird.

Technische Zusammenschaltung

Auf der Vorleistungsebene unterscheidet sich die klassische Telefonie von der Verwendung eines nummernunabhängigen TK-dienstes bereits in den zugrundeliegenden technischen Zusammenschaltungsleistungen. Bei der klassischen Sprachtelefonie erfolgt der Aufbau des Anrufes im Rahmen der Anrufzustellung in Form einer telefondienstspezifischen Übergabe. D. h., die technische Implementierung ist bereits speziell auf den Telefonzweck ausgelegt und hat das Ziel des Verbindungsaufbaus über den ausgewählten Betreiber.

Im Gegensatz hierzu erfolgt die Zustellung der nummernunabhängigen TK-dienst-Verbindung im Rahmen der Datenverbindung in Form einer diensteneutralen IP-Übergabe. D. h., die Ausrichtung dieser Implementierungsvariante betrifft die generelle Übertragung von Datenpaketen unabhängig davon, welche Dienste diesen Verkehr erzeugen.²¹⁵

Seitens des Anbieters des nummernunabhängigen TK-dienstes ist keine besondere technische Zusammenschaltung auf der Vorleistungsebene erforderlich und möglich.²¹⁶ Die

²¹⁵ Siehe Bundesnetzagentur, Amtsblatt Nr. 4/2008, Mitteilung 200/2008 vom 05.03.2008, S. 305f. (Eckpunkte der Zusammenschaltung IP-basierter Netze).

²¹⁶ Der Anbieter des OTT-Internettelefoniedienstes muss allerdings mit dem Internet verbunden sein, also über einen Internetzugangsvertrag verfügen.

Öffentliche Fassung

von ihm angebotenen nummernunabhängigen TK-dienste werden auf der Anwendungsebene erbracht, die wiederum Konnektivität (durch den Internetzugangsdienst) voraussetzt.

Interoperabilität

Des Weiteren gilt es aus Sicht des Anbieters der Anrufzustellung, dessen Kunden (Angerufene) für andere erreichbar sein möchten, sicherzustellen, dass der Verbindungsaufbau im eigenen Netz auch tatsächlich zustande kommt (umgekehrt gilt dies auch für Nachfrager der Vorleistung). Hierzu wird der Verkehr auf Nachfrage des anruferseitigen TNB (bzw. einen Transitnetzbetreiber) durch den TNB des Angerufenen an der Netzgrenze übernommen und beim Angerufenen zugestellt. Aus Sicht des Nachfragers der Anrufzustellung kann diese Leistung nicht durch einen nummernunabhängigen TK-dienst ersetzt werden. Denn ein nummernunabhängiger TK-dienst ist selbst auf Konnektivität zum Internet (einerseits seiner Kunden, andererseits seiner eigenen Anwendung, die ebenfalls mit dem Internet verbunden sein muss) als „Enabler“ angewiesen. Eine solche Konnektivität auf Seiten des Kunden kann etwa durch einen Internetzugangsdienst, den der Nutzer des nummernunabhängigen TK-dienstes mitbringt, hergestellt werden; allerdings stellt der Anbieter des nummernunabhängigen TK-dienstes diese Konnektivität seinem Kunden nicht selbst zur Verfügung.

Auch das Vorbringen der befragten Unternehmen im Rahmen des Auskunftersuchens stützt den Befund, dass Anrufzustellung und nummernunabhängigen TK-dienste (noch) nicht austauschbar sind. Die überwiegende Anzahl der Unternehmen, die sich im Rahmen des Auskunftersuchens zu nummernunabhängigen TK-dienste geäußert haben, hat die zunehmende Verwendung durch Endkunden wahrgenommen. Diese Verwendung beschränke sich jedoch weitgehend auf mobile Geräte, sodass im Bereich Festnetz eine Ersetzung nicht festgestellt werden könne. Einige Unternehmen führten auch aus, dass die Nutzung von nummernunabhängigen TK-diensten noch keinen gleichwertigen, adäquaten Ersatz für die Festnetztelefonie darstelle bzw. noch keine „Interaktion“ nummernunabhängige TK-dienste – nummerngebundene TK-dienste/Festnetztelefon gegeben sei. Diese Feststellungen können jedoch ausreichend im Rahmen eines, von diesen Diensten ausgehenden, indirekten Wettbewerbsdrucks beachtet werden.

Ergebnis

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesnetzagentur daher weiterhin der Auffassung, dass die diensteneutrale IP-Zusammenschaltung sowie die darüber bereitgestellten nummernunabhängigen TK-dienste auf Vorleistungsebene nicht Teil des hier in Frage stehenden Vorleistungsmarktes sind und sich dies auch nicht in absehbarer Zeit ändern wird.

Da nummernunabhängigen TK-dienste auf dem Endkundenmarkt überwiegend nur in Ergänzung zu Festnetztelefonie genutzt werden, können sie ggf. einen indirekten Wettbewerbsdruck auf den Vorleistungsmarkt für Anrufzustellungsleistungen ausüben (siehe dazu Abschnitt 11.2.2.2).

9.2. Räumlich relevanter Markt

Im Anschluss an die Definition des sachlich relevanten Markts ist der räumlich relevante Markt abzugrenzen.²¹⁷ Zu untersuchen ist, ob vorliegend – wie bisher auch – weiterhin von einer Abgrenzung nach Netzgrenzen auf Vorleistungsebene ausgegangen werden kann.

Grundsätzlich umfasst ein räumlich relevanter Markt ein Gebiet, in dem die Unternehmen auf dem oben sachlich abgegrenzten Markt an Angebot und Nachfrage beteiligt sind. Auf diesem Gebiet sind die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen, sodass sie von Nachbargebieten aufgrund des Herrschens erheblicher anderer Wettbewerbsbedingungen unterschieden werden können.²¹⁸ Bei Gebieten mit heterogenen Wettbewerbsbedingungen kann folglich nicht von einem einheitlichen Markt ausgegangen werden.²¹⁹

Die EU-Kommission merkt im Rahmen der Ausführungen der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung an, dass die meisten Märkte bisher räumlich der Definition typischerweise national ausgebauter Altnetze entsprachen und deshalb durch die jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden auch national abgegrenzt wurden. In den letzten Jahren sei aber mehr Gewicht auf detailliertere Analysen gelegt worden, was häufiger zur Abgrenzung lokaler/regionaler Märkte geführt habe. In der dadurch in mehreren Mitgliedstaaten auf der Ebene der Marktabgrenzung, der Abhilfemaßnahmen oder beidem mitunter schon vorhandenen Form der kleinteiligeren geografischen Abgrenzung von Märkten sieht die EU-Kommission einen sich zukünftig noch verstärkenden Trend. Diesen begründet sie mit dem sich in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unterschiedlich schnell entwickelnden infrastrukturbasierten Wettbewerb. Dieser führe wiederum zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen auf subnationaler Ebene.²²⁰

Fallanalysen hätten gezeigt, dass die nationalen Regulierungsbehörden trotz bestehender Vorgaben und Orientierungshilfen die Intensität des Wettbewerbs zwar einbezögen, aber sehr unterschiedliche Kriterien und Schwellenwerte anwenden würden, weshalb in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung weitere Klarstellungen zur geografischen Analyse erfolgten.²²¹

Als potentiellen Ausgangspunkt für die Abgrenzung relevanter geografischer Märkte sollten die nationalen Regulierungsbehörden zu einer ersten Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen zunächst eine Grundeinheit festlegen. Auf dieser Basis könnten die nationalen Regulierungsbehörden geografische Grundeinheiten, die ähnliche Wettbewerbsbedingungen aufweisen, zu einem einzigen relevanten geografischen Markt zusammenfassen. Im Anschluss an die Definition des relevanten geografischen Marktes sollten die nationalen Regulierungsbehörden anhand dessen das Bestehen beträchtlicher Marktmacht beurteilen und ggf. in jedem der festgestellten relevanten geografischen Märkte Maßnahmen einleiten.²²²

Die EU-Kommission stellt hinsichtlich der Wahl der geografischen Grundeinheit erneut klar, dass diese von angemessener Größe sein sollte, d. h. klein genug, damit es innerhalb einer Grundeinheit keine erheblichen Schwankungen der Wettbewerbsbedingungen gibt, aber groß genug, um eine aufwendige und umständliche Mikroanalyse, und damit eine mögliche

²¹⁷ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 46.

²¹⁸ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 48; Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 16.

²¹⁹ Vgl. EU-Kommission, EU-Leitlinien 2018, Rn. 48.

²²⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 17.

²²¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 18.

²²² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 19.

Öffentliche Fassung

Marktzersplitterung, zu vermeiden. Die Grundeinheit solle zudem die Netzstruktur aller relevanten Betreiber widerspiegeln können und über längere Zeit klare und stabile Grenzen aufweisen. Hinsichtlich der Netzstruktur könnten sich die nationalen Regulierungsbehörden auf die durch den EKEK vorgeschriebene geografische Erhebung des Netzausbaus stützen, sofern diese ausreichend aussagekräftig ist. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten die nach den länderspezifischen Gegebenheiten sachdienlichste Grundeinheit wählen. Grundsätzlich könnten gewählte Grundeinheiten weiterhin der Netztopologie entsprechen. Dies stelle sich jedoch beim Bestehen mehrerer alternativer Infrastrukturen, die nicht unbedingt dieselbe Struktur aufweisen, mitunter als schwieriger dar. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten daher auch entsprechende administrative Grundeinheiten oder Indikatoren verwenden, wie beispielsweise Kommunen, Postleitzahlen oder Ortsnetzbereiche.²²³

Zu Beginn sollten die nationalen Regulierungsbehörden in Anwendung des so genannten „Greenfield-Ansatzes“ prüfen, ob es auf Endkundenebene unter Hinwegdenken bestehender Regulierung Unterschiede im Wettbewerb gibt. Diese könnten beispielsweise in der Anzahl infrastrukturbasierter Anbieter (einschließlich Kabel, sofern verfügbar), der angebotenen Qualität und Preissetzung oder in Vorleistungsmarktanteilen (einschließlich Eigenleistung) bestehen. Bei Bestehen von Unterschieden im Wettbewerb auf Endkundenebene, sollte auf der Vorleistungsebene eine detaillierte geografische Analyse durchgeführt werden.²²⁴

Nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts und basierend auf dieser Analyse der geografischen Einheiten, sollten die nationalen Regulierungsbehörden eine vorläufige räumliche Abgrenzung der geografischen Märkte vornehmen, indem sie die zuvor untersuchten Einheiten zusammenfassen. Hierzu sollten Indikatoren wie die Anzahl der konkurrierenden Netze, die Verteilung ihrer Marktanteile, eine vorläufige Analyse der Preisgestaltung und der Preisunterschiede auf regionaler Ebene sowie Verhaltensmuster zugrunde gelegt werden. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten dann die Definition der geografischen Märkte anhand der Analyse der nachfrage- und angebotsseitigen Substituierbarkeit überprüfen und anpassen, da die genannten Indikatoren zwar als ergänzende Parameter für die geografische Marktabgrenzung angenommen werden könnten, jedoch nicht als allein entscheidendes Kriterium betrachtet werden sollten.²²⁵

Die EU-Kommission misst der Anzahl konkurrierender Netze dabei besondere Relevanz zu. Netze sollten gezählt werden, wenn sie es dem Netzbetreiber erlauben, Endnutzer unabhängig anzubinden (d. h. diese sollten nicht – auch nicht teilweise – auf das Netz eines anderen Betreibers angewiesen sein, es sei denn, der Betreiber profitiert von symmetrischem Zugang) und wenn sie einen erheblichen Teil der Endnutzer in der gewählten geografischen Einheit versorgen. Außerdem sollten die nationalen Regulierungsbehörden Gebiete, in denen zwar die Anzahl der Anbieter übereinstimmt, sich aber die Identität dieser Anbieter, insbesondere der Hauptanbieter, unterscheidet, als unterschiedliche Märkte abgrenzen. Da das Vorhandensein von ausschließlich auf der Vorleistungsebene tätigen Betreibern und/oder Ko-Investitionsvereinbarungen einen erheblichen Einfluss auf das Wettbewerbsverhalten haben könne, könnten auch diese im Rahmen einer Einzelfallentscheidung bereits auf der Ebene der Marktdefinition berücksichtigt werden.²²⁶

²²³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 19.

²²⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 19.

²²⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 19.

²²⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 19f.

Öffentliche Fassung

Eine Analyse der Verteilung der Marktanteile könne sowohl auf der Endkunden- als auch auf der Vorleistungsebene helfen, das effektive Wettbewerbsniveau einzuschätzen, dem sich ein Betreiber gegenübersehe. Daten über Endkundenmarktanteile könnten Daten zur Netzabdeckung zudem sinnvoll ergänzen, um festzustellen, ob das auf der Vorleistungsebene marktmächtige Unternehmen auf Endkundenebene bereits mit erheblichem Wettbewerb konfrontiert sei. Im Zusammenhang mit dem modifizierten Greenfield-Ansatz könne dies jedoch nur eingeschränkt Ausschlag geben, wenn die Endkundenmarktanteile das Ergebnis einer früheren oder laufenden Regulierung des entsprechenden Vorleistungsmarktes darstellten. Aus diesem Grund seien auch die Vorleistungsmarktanteile von den nationalen Regulierungsbehörden zu berücksichtigen.²²⁷

Im Rahmen der vorläufigen Analyse von Preisgestaltung und Preisunterschieden auf regionaler Ebene feststellbare Differenzen könnten auf Unterschiede der Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen Bereichen hindeuten. Höhere Preise in einem Bereich könnten beispielsweise Indikator für höhere Kosten aufgrund bestimmter geografischer Bedingungen sein, was auf höhere Zutrittsschranken schließen lassen könne. Bei der Bewertung des Preisniveaus zur Einschätzung der Unterschiede bei Wettbewerbsbedingungen sollten nationalen Regulierungsbehörden jedoch vorsichtig sein, da einheitliche Preise in einem Gebiet nicht zwingend bedeuteten, dass es sich um einen einzigen geografischen Markt handele.²²⁸

Verhaltensmuster könnten sowohl auf der Angebotsseite, z.B. im Rahmen lokalisierter Vermarktungsstrategien, als auch auf der Nachfrageseite, hier z.B. im Rahmen von Unterschieden im Umfang des Anbieterwechsels und/oder der Kundenabwanderung sowie von differenzierten Forderungen in Bezug auf Geschwindigkeiten und/oder Bündel, zu beachten sein.²²⁹

Im Zusammenhang mit der Definition des relevanten geografischen Marktes bezöge sich die nachfrageseitige Substituierbarkeit auf die Fähigkeit der Kunden, im Falle einer Preissteigerung zu Anbietern außerhalb ihres hypothetischen geografischen Marktes zu wechseln. Bei der Analyse von Festnetzen ist die EU-Kommission jedoch der Ansicht, dies könne lediglich eine begrenzte Rolle spielen, da Kunden nur ein Netz mit Anschluss an ihre Gebäude nutzen könnten.²³⁰

Die Analyse der anbieterseitigen Substituierbarkeit dürfe hingegen einen wichtigen Faktor beim Vorgehen der nationalen Regulierungsbehörden darstellen und werde dabei – nach Ansicht der EU-Kommission – aus einer vorausschauenden Perspektive heraus zu dessen Belastbarkeit beitragen. Dabei gehe es um die Fähigkeit bzw. Möglichkeit alternativer Anbieter, in einen relevanten geografischen Markt einzutreten, wenn die Preise gestiegen sind. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten daher das Realisierungspotenzial mithilfe einer Reihe kumulierter Indikatoren berücksichtigen. Das könne ein alternatives Netz in einem Nachbargesamt oder ein noch nicht vollständig bis zu den Endnutzern ausgebautes, alternatives Netz im gewählten geografischen Gebiet sein. Diese könnten auch Anhaltspunkte für ein günstiges Geschäftsszenario enthalten, wie bspw. eine hohe Bevölkerungsdichte oder ein geringer Endkundenmarktanteil des potenziellen Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht.

²²⁷ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 20.

²²⁸ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 20f.

²²⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 21.

²³⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 21.

Öffentliche Fassung

Die nationalen Regulierungsbehörden könnten diese Indikatoren in Verbindung mit Rollout-Plänen von Netzbetreibern betrachten, insbesondere, wenn diese bereits ausgeführt werden.²³¹

Die EU-Kommission stellt fest, dass nationale Regulierungsbehörden in der Regel zwei Arten von relevanten geografischen Märkten definieren: wettbewerbliche und nicht-wettbewerbliche Gebiete. Es sollten jedoch auch Gebiete, die sich in der Entwicklung zwischen vollständigem und wenig oder gar keinem Wettbewerb befänden, bei der Definition relevanter geografischer Märkte berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten sich Wettbewerbsbedingungen in Gebieten mit nur einem Netz bereits bedeutend von denen in Gebieten mit zwei konkurrierenden Netzen, und noch mehr von denen in Gebieten mit vielen Netzen unterscheiden. Es sei aber daran zu erinnern, dass nationale Regulierungsbehörden unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten zu entscheiden hätten, ob ein Markt wettbewerblich sei und dass nicht eine bestimmte Anzahl konkurrierender Netze die Feststellung effektiven Wettbewerbs auf einem Markt vorherbestimmt. Außerdem seien, wie bereits erwähnt, neben der Anzahl konkurrierender Netze – wenn diese auch ein wichtiges Kriterium für die Einschätzung von Wettbewerbsbedingungen darstellen würden - andere Kriterien zu prüfen, sodass die nationalen Regulierungsbehörden ihre Beurteilung nicht ausschließlich auf die Anzahl der Netze gründen sollten.²³²

Die räumliche Abgrenzung von Märkten und von Abhilfemaßnahmen schlossen sich nicht gegenseitig aus. Geografische Unterschiede bei den Wettbewerbsbedingungen, die erheblich und über längere Zeit hinreichend unverändert seien, seien grundsätzlich bei der Marktabgrenzung zu berücksichtigen. Nach den geltenden methodischen Grundsätzen sind die nationalen Regulierungsbehörden angehalten, einen zukunftsorientierten Ansatz zu verfolgen, um zu einer aussagekräftigen Marktabgrenzung zu gelangen. Wenn es die Dynamik der Wettbewerbsbedingungen verlange, sollten die nationalen Regulierungsbehörden außerdem entsprechend Erwägungsgrund 181 des EKEK öfter als in der eigentlich vorgesehenen turnusgemäßen Frist von fünf Jahren Marktprüfungen durchführen. Die Dauer von drei Jahren im Anschluss an die vorherige Marktprüfung sollte dabei jedoch nicht unterschritten werden, es sei denn, es gäbe signifikante Entwicklungen auf dem Markt. Das gewährleiste ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, die Marktprüfung auf die Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen abzustimmen und der Notwendigkeit, den Betreibern Rechtssicherheit zu geben sowie einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für nationale Regulierungsbehörden zu vermeiden. Die geografische Abgrenzung bei Abhilfemaßnahmen solle auf weniger signifikante oder weniger konstante Schwankungen der Wettbewerbsbedingungen als bisher beschrieben beschränkt werden. Nationale Regulierungsbehörden könnten sie zum Beispiel für eine regelmäßige oder punktuelle Aktualisierung der Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 68 Absatz 6 des Kodex nutzen. Die Marktdefinition und -analyse kann solche Überprüfungen und die dafür zu verwendenden Kriterien vorsehen.²³³

In jedem Fall solle zunächst eine detaillierte geografische Analyse durchgeführt werden, damit die nationalen Regulierungsbehörden entscheiden könne, ob eine geografische Abgrenzung erforderlich sei und ob das auf der Ebene der Marktabgrenzung, der Abhilfemaßnahmen oder auf beiden Ebenen erfolgen solle. Dabei sei aber unbedingt darauf hinzuweisen, dass beide

²³¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 21.

²³² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 21.

²³³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 21f.

Öffentliche Fassung

Ansätze sich nicht gegenseitig ausschließen würden. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten zum Beispiel bestimmte lokale Märkte abgrenzen und innerhalb dieser Märkte differenzierte Abhilfemaßnahmen anwenden.²³⁴

Abschließend stellt die EU-Kommission fest, dass die Markttrends in den meisten Mitgliedstaaten auf eine zunehmende Differenzierung der Wettbewerbsbedingungen hindeuten würden, und diese Entwicklung teilweise lange anhalten könne. Daher betonen die Kommissionsdienststellen ungeachtet der Schlussfolgerung der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf die Definition des relevanten geografischen Marktes, wie wichtig eine genaue geografische Analyse und die Anwendung des hier empfohlenen Bottom-up-Ansatzes sei.²³⁵

Die räumlich relevanten Märkte für die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetze an festen Standorten sind bislang nach den jeweiligen Einzelnetzen der verschiedenen Netzbetreiber bestimmt worden. Grundsätzlich beschränkt sich die Gesamtbetrachtung auf das gesamte Bundesgebiet Deutschland, wobei innerhalb dessen die tatsächlichen geografischen Grenzen des jeweiligen Marktes zur räumlichen Definition relevant sind. Dies hatte zur Folge, dass für bundesweite Netze, wie bspw. das der TDG, ein bundesweiter Markt bestand. Die räumlich relevanten Märkte für die Anrufzustellung lokal tätiger, alternativer Netzbetreiber, richteten sich nach der Reichweite des jeweiligen Netzes. Die Märkte wurden somit nach dem „Tätigkeitsbereich“ des jeweiligen Netzbetreibers abgegrenzt.

Die räumliche Marktabgrenzung kann auch unter Anwendung eines nummerngestützten Abgrenzungsansatzes beibehalten werden. Die vom TNB zum Angebot der Terminierung benötigten Rufnummern(blöcke) stecken ebenfalls entlang der Netzgrenzen dessen Tätigkeitsgebiet ab. Rufnummern(blöcke) können – wie in Kapitel 9.1.2.1 dargelegt – bundesweit beantragt und zugeteilt werden, sind zugleich aber erkennbar auf geografische Gebiete beschränkt. Sie können von den Anbietern auch nur punktuell und für bestimmte Gebiete mit Endkunden beantragt werden. Ortsnetzurufnummern sind auch aus dem gesamten Bundesgebiet erreichbar, Notrufnummern sowie Rufnummern der Gasse 032 sind ohnehin geografisch ungebunden. Die zugeteilten Rufnummern, bilden die Zustellungshoheit eines Netzbetreibers und damit dessen Tätigkeitsgebiet (parallel zu seinen Netzgrenzen) ab. Die einzelnen Märkte können dementsprechend nach wie vor „netzweit“ räumlich abgegrenzt werden.

Die hier vorgenommene räumliche Marktabgrenzung entspricht der Einschätzung der EU-Kommission. Diese hält in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung weiterhin an ihrer Ansicht fest, dass vorzugsweise die räumliche Ausdehnung der relevanten Märkte der geografischen Ausdehnung des betreffenden Netzes entspreche. Sie führt dazu aus, dass in der Mehrzahl der Fälle auch eine generelle Abgrenzung als nationaler Markt nicht zu Unterschieden führt, da Fest- und Mobilfunknetze gewöhnlich im gesamten Gebiet eines Mitgliedsstaates verlaufen. Der geografische Ursprung (In- oder Ausland) des zuzustellenden Anrufs sei für die Abgrenzung des Marktes in geografischer Hinsicht dagegen nicht ausschlaggebend, weil die Zustellungsleistung funktional gleichbliebe und häufig aus Sicht des zustellenden Betreibers nicht unterschieden werden könne.²³⁶

²³⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 22.

²³⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 22.

²³⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 75f.

9.3. Ergebnis der Marktabgrenzung

Für das Netz eines jeden Teilnehmernetzbetreibers besteht damit folgender, an der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung orientierter, sachlich relevanter Markt:

Anrufzustellung in das einzelne öffentliche Telefonnetz an festen Standorten.

Zu dem relevanten Markt zählt die Anrufzustellung zu geografischen Rufnummern, zu Notrufabfragestellen, sowie Verbindungen mit Ziel in der Rufnummerngasse (0)32.

Zuzurechnen sind diesem Markt neben der Anrufzustellung zu Anschlüssen, die direkt am Netz des Anbieters angeschlossen sind, auch Anrufzustellungsleistungen, bei denen der Verkehr, für den nachfragenden Netzbetreiber nicht unmittelbar ersichtlich, zur Anrufzustellung in ein nachfolgendes Drittnetz (Fest- oder Mobilfunknetz) weitergeleitet wird (so genannte „Scheinterminierung“).

Zusammenschaltungsstellen sind im Sinne von Zubehör als wesentliche und notwendige Bestandteile zur Erbringung von Anrufzustellungsleistungen für Sprachverbindungen ebenfalls mit einbezogen.

Netzweite Märkte für die Anrufzustellung

Die Märkte für die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetze an festen Standorten bestimmen sich nach den jeweiligen Einzelnetzen der verschiedenen Netzbetreiber. Für das bundesweite Netz der TDG beispielsweise bedeutet dies etwa, dass auch ein bundesweiter Markt besteht. Die Märkte für die Anrufzustellung der alternativen Netzbetreiber bestimmen sich nach der Reichweite des jeweiligen Netzes.

Die Entwicklungen auf dem Vorleistungsmarkt für Anrufzustellung an festen Standorten wird regelmäßig beobachtet, sodass bei Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse eine erneute Überprüfung der in dieser Festlegung gefundenen Ergebnisse stattfinden kann.

10. Regulierungsziele und Regulierungsgrundsätze

In § 10 Abs. 1 TKG wird klargestellt, dass auch im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 TKG – hier maßgeblich § 2 Abs. 2 und 3 - zu berücksichtigen sind.

Nach den gesetzlichen Vorgaben hat die Regulierung danach u. a. Konnektivität sowie Zugang zu und Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität durch alle Bürger und Unternehmen zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG), einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen, nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation, auch in der Fläche, zu fördern, (§ 2 Nr. 2 TKG), die Nutzer-, vor allem die Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation zu wahren sowie die Interessen der Nutzer (insbesondere) auf die konkret benannten Weisen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG) und die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG).

Diese Ziele und Grundsätze sind – entgegen den Ausführungen der Unternehmen im Auskunftersuchen (siehe Kap. 5.3, Unterabschnitt 7 (des Auskunftersuchens): „Ziele und Grundsätze der Regulierung“) – in ein Verhältnis zu setzen und gegeneinander abzuwägen. Hinsichtlich der Grundsätze legt dies bereits die Formulierung von § 2 Abs. 3 Satz 1 TKG nahe. Hier heißt es, dass die Bundesnetzagentur bei der Verfolgung der Regulierungsziele objektive, transparente, nichtdiskriminierende und verhältnismäßige Regulierungsgrundsätze anwendet, indem sie *unter anderem* die dann im Folgenden aufgezählten Grundsätze beachtet. Die Ziele und Grundsätze können denkllogisch bereits nicht alle unbegrenzt in vollem Umfang Beachtung finden, da sie sich mitunter gegenseitig einschränken können. Sie bilden in dynamischer Weise ein gegenseitiges Korrektiv zueinander. Potentielle Konflikte sind dann durch die weitest mögliche Beachtung und Förderung der betroffenen Ziele und Grundsätze angemessen aufzulösen. In Erwägungsgrund 23 EKEK nennt die EU-Kommission zudem selber vier vorrangige Ziele und nimmt damit eine Abstufung vor. Diese konkretisiert sich in anderen Erwägungsgründen des EKEK weiter auf die Interessen der Endnutzer, die vor allem im Rahmen der Vorabregulierung im Fokus stehen.²³⁷ Die Vorabregulierung soll, über die Schaffung von Wettbewerb, maßgeblich zum Nutzen der Endkunden erfolgen.²³⁸

10.1. Ziele der Regulierung

10.1.1. Nutzerinteressen und chancengleicher Wettbewerb/nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG)

Die Identifikation der relevanten Marktgrenzen bildet die Basis für die Bewertung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit des Marktes sowie die Auswahl und Auferlegung von Abhilfemaßnahmen. Ohne die Festlegung der Marktgrenzen auf der Grundlage der in den Leitlinien der EU-Kommission aufgeführten Methodik bestünde die Gefahr, dass die Unternehmen ihre beträchtliche Marktmacht auf den relevanten Vorleistungsmärkten dazu nutzen, Wettbewerber auf den nachgelagerten Endkundenmärkten aus dem Markt zu drängen und damit die Regulierungsziele eines die Nutzerinteressen wahren, chancengleichen, nachhaltigen und unverzerrten Wettbewerbs im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TKG zu gefährden. Die Definition anderer Marktgrenzen, die sich unter weitestgehender Berücksichtigung der in den EU-Leitlinien 2018 aufgeführten Prinzipien ebenfalls vertreten

²³⁷ Vgl. hierzu EU-Kommission, EKEK, beispielhaft Erwägungsgründe 15, 23, 29, 154, 161, 169, 171 etc.

²³⁸ Siehe insb. EU-Kommission, EKEK, Erwägungsgrund 168.

Öffentliche Fassung

ließe und die die Nutzerinteressen bzw. den Wettbewerb besser zu wahren vermögen würde, ist nicht ersichtlich.

10.1.2. Förderung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG)

Das Regulierungsziel der Förderung des Binnenmarktes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG wird durch eine gemeinschaftsweit harmonisierte Vorgehensweise unterstützt. Die vorliegend definierten Marktgrenzen sind auf der Grundlage der gemeinschaftsweit von allen nationalen Regulierungsbehörden weitestgehend zu berücksichtigenden Leitlinien der EU-Kommission entwickelt worden.

So entspricht die Identifikation eines netzbezogenen Marktes für Leistungen der Anrufzustellung den Vorstellungen, die von der EU-Kommission gemeinschaftsweit empfohlen wurden. Entsprechendes gilt für die Entscheidung der Bundesnetzagentur, den Markt nicht weiter nach Anschlusstechnologien zu differenzieren. Auch diese Abgrenzung entspricht der in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Vorstellung der EU-Kommission und unterstützt damit das Regulierungsziel der Förderung der Entwicklung des Binnenmarktes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 TKG.

10.2. Grundsätze der Regulierung

10.2.1. Vorhersehbarkeit der Regulierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG)

Dem Regulierungsgrundsatz nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG, wonach die Bundesnetzagentur die Vorhersehbarkeit der Regulierung dadurch fördert, dass sie über angemessene Überprüfungszeiträume und im Wege der Zusammenarbeit mit den anderen, nach dem TKG zuständigen Behörden, mit dem GEREK, mit der Gruppe für Frequenzpolitik und mit der Kommission ein einheitliches Regulierungskonzept wahrt, wird vorliegend ebenfalls Rechnung getragen.

So wird die bereits im Rahmen der vorhergehenden Analyserunden entwickelte komplementäre Abgrenzung der Märkte für den Verbindungsaufbau, den Transit sowie die Anrufzustellung auch in dieser Festlegung beibehalten. Ebenso fortgeführt wird die Nichteinbeziehung von diensteneutralen Verbindungsleistungen. Auch die Einbeziehung von Leistungen der so genannten „Scheinterminierung“, etwa im Rahmen von so genannten „Homezone-Produkten“ sowie die netzbezogene Abgrenzung der Märkte für Leistungen der Anrufzustellung entspricht der geübten Regulierungspraxis.

Soweit es im Rahmen der vorliegenden Marktabgrenzung zu Änderungen etwa in der Form einer partiellen Änderung der Produktpalette gekommen ist, wie etwa im Zusammenhang mit der Ablösung von Verbindungsleistungen über PSTN durch Verbindungsleistungen mit telefondienstspezifischer Übergabe auf IP-Ebene, handelt es sich bei diesen Entscheidungen um eine direkte Fortentwicklung von bereits im Rahmen der vorhergehenden Analyserunden ermittelten Abgrenzungskonzepten, deren künftiges Auftreten bereits im Rahmen der letzten Festlegungen angesprochen wurde.

Zudem folgt die Zuordnung der einzelnen Verbindungsleistungen zu dem Bereich der Transitleistungen oder aber der Anrufzustellung bzw. dem Verbindungsaufbau bei der telefondienstspezifischen Übergabe letztlich aus dem bereits im PSTN-Bereich zugrunde gelegten und auf den IP-Bereich übertragenen Ansatz einer möglichst „zielnahen“ bzw.

Öffentliche Fassung

„ursprungsnahen“ Übergabe. Dieses Abgrenzungskonzept wurde auch im Zuge der vorliegenden Analyse beibehalten.

10.2.2. Keine Diskriminierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG)

Die definierten Marktgrenzen gewährleisten wegen der Befolgung einer einheitlichen methodischen Herangehensweise, die in den EU-Leitlinien 2018 sowie der Märkte-Empfehlung niedergelegt ist und die für die Leistungen aller nationalen sowie internationalen Unternehmen gilt, die in Deutschland ihre Produkte anbieten bzw. diese hier nachfragen wollen, dass die Betreiber von Telekommunikationsnetzen und die Anbieter von Telekommunikationsdiensten unter vergleichbaren Umständen nicht diskriminiert werden und verfolgt damit auch einen nicht diskriminierenden Regulierungsgrundsatz im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG.

10.2.3. Technologieneutrale Anwendung (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 TKG)

Da die gegenständliche Marktabgrenzung weiterhin auch (die noch wenigen) schmalbandigen Verbindungen neben den breitbandigen einbezieht und im Übrigen offen für neue Entwicklungen formuliert ist, wird der Grundsatz, Unionsrecht in technologieneutraler Weise anzuwenden, soweit dies mit der Erfüllung der Ziele des Absatzes 2 vereinbar ist, gewährleistet.

Die sachliche Marktabgrenzung ist offen für alle bestehenden Technologien erfolgt und schließt auch neu hinzukommende nicht aus.

10.2.4. Förderung von Infrastrukturwettbewerb (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 TKG)

Hier kann auf die Ausführungen zur Berücksichtigung des Regulierungsgrundsatzes von § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG verwiesen werden. Die Abgrenzung entsprechend den gemeinschaftsweiten Vorgaben, insbesondere nach den EU-Leitlinien 2018, ermöglicht die Identifikation des tatsächlichen und zu erwartenden Wettbewerbsdrucks und schafft damit die Basis für den Schutz des Wettbewerbs zur Förderung von Infrastrukturwettbewerb.

10.2.5. Berücksichtigung der geografischen Bedingungen (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG)

Nach den Klarstellungen der Bundesregierung enthält der Regulierungsgrundsatz nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG zur gebührenden Berücksichtigung der vielfältigen Bedingungen, die im Zusammenhang mit Infrastrukturen, Wettbewerb und Endnutzern – insbesondere Verbrauchern - die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland herrschen, keine Empfehlung für die Identifikation von subnationalen Märkten. So soll durch den Regulierungsgrundsatz vielmehr „verdeutlicht werden, dass regionale Besonderheiten stets zu prüfen und zu berücksichtigen sind“. Das Ergebnis dieser Prüfung bleibt nach der Gesetzesbegründung aber weiterhin der Beurteilung durch die Bundesnetzagentur überlassen.²³⁹

²³⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707 vom 4. Mai 2011, S. 48. Die Übernahme von § 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG 2012 in das aktuelle TKG zeigt, dass regionale Besonderheiten auf nationaler Ebene weiterhin Beachtung finden sollen. Da lediglich geringfügige Erweiterungen vorgenommen wurden, können auch die zur Vorgängernorm getroffenen Überlegungen der Gesetzesbegründung übernommen werden. Für eine besondere Wertung nationaler

Öffentliche Fassung

Bei der Überprüfung der Marktverhältnisse sind von der Bundesnetzagentur weiterhin auch in ihrer geografischen Dimension im Wesentlichen keine räumlich unterschiedlichen Produkt-, Preis- oder Rabattdifferenzierungen beobachtet worden.

Bei der Leistung der Anrufzustellung besteht aufgrund der netzweiten Definition des Marktes kein Wettbewerbsdruck von Seiten anderer Netzbetreiber, so dass auch kein räumlich unterschiedlicher Wettbewerbsdruck identifiziert werden kann.

10.3. Ergebnis

Insgesamt finden damit die einzelnen Regulierungsziele beziehungsweise Regulierungsgrundsätze nach § 2 Abs. 2 und 3 TKG in den hier getroffenen Ergebnissen ausreichende Berücksichtigung.

11. Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG

Im Anschluss an die Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte hat die Bundesnetzagentur diejenigen Märkte festzulegen, die für eine potentielle Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommen, § 11 Abs. 1 TKG.

Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen gemäß § 11 Abs. 2 TKG nach dem sogenannten Drei-Kriterien-Test Märkte in Betracht,

- die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind,
- die längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und
- auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests ist damit das kumulative Vorliegen der oben aufgeführten Kriterien zu prüfen. Darüber hinaus führt § 11 Abs. 3 TKG unter Nennung von Beispielen konkretisierend aus, dass Entwicklungen, die ohne eine Regulierung des betrachteten Marktes zu erwarten wären, zu berücksichtigen sind (siehe hierzu ausführlicher Kap. 11.2). Ist ein Kriterium nicht erfüllt, liegt keine Regulierungsbedürftigkeit mehr vor. Auch zur Festlegung solcher Märkte sind, wie bereits den allgemeinen Ausführungen in Kapitel 9 ausführlicher zu entnehmen war, sowohl Märkte-Empfehlung als auch Leitlinien weitestgehend zu berücksichtigen. Nur unter gewissen Voraussetzungen kann von diesen abgewichen werden.

Sofern eine Feststellung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit erfolgt, ist im Rahmen der dann durchzuführenden Prüfung gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 TKG zu untersuchen, ob die Auferlegung von Verpflichtungen auf Grundlage der Feststellung, dass ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen, gerechtfertigt sein kann. Die Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung stellt diesbezüglich klar, dass zwar sowohl im Rahmen der Prüfung des Drei-Kriterien-Tests als auch bei der Untersuchung auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht dieselben Faktoren einbezogen werden können, sich der Drei-Kriterien-Test aber dennoch von der Prüfung, ob ein oder mehrere Unternehmen auf einem bestimmten Markt marktmächtig ist/sind, unterscheidet. Während ein Markt den Drei-Kriterien-Test im Sinne der Märkte-Empfehlung erfüllen kann und aufgrund dessen auf EU-

Besonderheiten im Rahmen der Marktdefinition und -analyse sprechen auch die europäischen Vorgaben, wie bspw. Art. 3 Abs. 4 lit. e EKEK; EU-Kommission, EU-Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 26, 31, 37, 41.

Öffentliche Fassung

Ebene als vorabregulierungsbedürftig zu betrachten ist, erfordert die Regulierungsfähigkeit des überprüften Marktes in einem bestimmten Mitgliedsstaat noch die Bestimmung eines marktmächtigen Unternehmens oder mehrerer marktmächtiger Unternehmen. Die EU-Kommission stellt in diesem Zusammenhang klar, dass Art. 68 EKEK für die Auferlegung, Beibehaltung, Abänderung oder den Widerruf von Regulierungsmaßnahmen verlangt, dass der überprüfte Markt nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert und dass einem oder mehreren Unternehmen Marktmacht zugeschrieben werden kann.²⁴⁰ Insofern ist grundsätzlich denkbar, dass ein Markt zwar die drei Kriterien erfüllt und für eine Regulierung in Betracht kommt, jedoch die Regulierung eines Unternehmens nicht angezeigt ist.

Zur Prüfung, ob der Drei-Kriterien-Test erfüllt ist, seien die hergebrachten Faktoren einzubeziehen. Grundsätzlich solle die Analyse alle Marktentwicklungen, die potentiell einen Einfluss auf die Entwicklung der Tendenz zu wirksamem Wettbewerb haben könnten, betrachten. Gleichzeitig solle die Analyse alle relevanten Wettbewerbsbeschränkungen (sowohl auf Endkunden- als auch auf Vorleistungsebene), die einen Einfluss auf den analysierten Markt haben könnten, berücksichtigen. Die Auswirkungen auf den Markt seien der Hauptindikator für die Relevanz dieser Beschränkungen, unabhängig davon, ob die Produkte oder Leistungen, die diese Beschränkungen auslösen, Teil des relevanten Marktes seien. Sie könnten deshalb von solchen Telekommunikationsnetzwerken, elektronischen Kommunikationsleistungen oder anderen Arten von Leistungen oder Diensten ausgehen, die aus Sicht eines Endnutzers austauschbar sind. Weitere Beschränkungen, die beachtet werden sollten, können von der Existenz anderer Arten der Regulierung bzw. von Regulierungsmaßnahmen, die auf anderen Märkten auferlegt wurden, jedoch den analysierten Markt oder den mit diesem verbundenen Endkundenmarkt beeinflussen, herrühren.²⁴¹

Die Faktoren, die der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums des Drei-Kriterien-Tests zugrunde liegen könnten, könnten ebenfalls relevant für die Analyse der Marktmacht und die Deregulierung eines Marktes sein, wenn dieser den Drei-Kriterien-Test nicht mehr erfülle. Beim Drei-Kriterien-Test liege der Schwerpunkt der Prüfung jedoch auf allgemeinen Markteigenschaften und Marktstrukturen mit dem Ziel, Märkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, zu identifizieren. Die Marktmachtanalyse hingegen stelle fest, ob ein bestimmter Netzbetreiber, der auf dem für Vorabregulierung in Betracht kommenden Markt aktiv ist, eine Position innehat, die einer vorherrschenden Stellung gleichkomme. Dies sei eine Position wirtschaftlicher Stärke, die es dem Unternehmen erlaube, weitgehend unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und zuletzt Verbrauchern zu handeln.²⁴² Der Drei-Kriterien-Test soll damit grundsätzlich nicht durch eine Prüfung der Marktgegebenheiten die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen, sondern vielmehr eine Vorauswahl derjenigen Märkte treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt (im Sinne einer Prüfung auf eine potenzielle Regulierungsbedürftigkeit). Die nunmehr durch Art. 67 Abs. 1 EKEK eingeführte explizite Nennung und Beschreibung des Drei-Kriterien-Tests im EU-Rechtsrahmen ändert damit nichts an der Funktion und Bedeutung der Prüfung.²⁴³

In Hinblick darauf werden zuerst die europarechtlichen Grundlagen sowie deren Berücksichtigung im Rahmen der Marktanalyse dargelegt (siehe 11.1). Hieran anknüpfend wird der Vorleistungsmarkt unter Anwendung der Merkmale des § 11 Abs. 2 TKG und

²⁴⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 15f.

²⁴¹ Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 11.

²⁴² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 15f.

²⁴³ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 11.

Öffentliche Fassung

Berücksichtigung dieser Grundlagen auf seine potentielle Regulierungsbedürftigkeit hin überprüft (siehe 11.2). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (Kap. 11.3).

11.1. Berücksichtigung europäischer Rechtsgrundlagen

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche die Bundesnetzagentur im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt,²⁴⁴ hat sie weitestgehend die Märkte-Empfehlung der EU-Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung (siehe 11.1.1) zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 Nr. 1 TKG. Weiterhin sind die Leitlinien der EU-Kommission zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 Nr. 2 TKG (siehe 11.1.2). Abschließend wird deren Inhalt bezüglich des Drei-Kriterien-Tests sowie die Inhalte der Explanatory Note diesbezüglich aufgeführt (siehe 11.1.3).

11.1.1. Märkte-Empfehlung

Wie in Kapitel 9 ausgeführt, entfaltet die Märkte-Empfehlung durch explizite Aufnahme der Formel der „weitestgehenden Berücksichtigung“ in den deutschen Gesetzestexten in § 10 Abs. 2 Nr. 1 TKG (für die Marktanalyse auch aufgrund des Verweises in § 11 Abs. 7 TKG) Rechtswirkung.

Allerdings geht damit keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen. Denn unter der weitestgehenden Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung bei der Bestimmung der für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte ist nicht die unumstößliche Wiedergabe der dort genannten Märkte zu verstehen. Ihr kommt zunächst eine gesetzliche Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zu.²⁴⁵ Die Märkte-Empfehlung bestimmt weder unwiderlegbar, dass die dort festgelegten Märkte tatsächlich für eine Regulierung in Betracht kommen, noch regelt sie abschließend, dass ausschließlich die dort genannten Märkte und nicht zusätzlich weitere Märkte regulierungsbedürftig sind. So impliziert schon die Formulierung der (lediglich) „weitestgehenden“ Berücksichtigung die Möglichkeit eines Abweichens von der Märkte-Empfehlung mit Blick auf die jeweils im Anhang der Märkte-Empfehlung genannten Vorleistungsmärkte.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat zu Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i.V.m. § 10 Abs. 2 S. 3 TKG 2004²⁴⁶ ausgeführt, dass eine gesetzliche Vermutung dafür begründet wird, dass die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte auch in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig sind bzw. im Umkehrschluss daraus die nicht enthaltenen Märkte nicht regulierungsbedürftig sind.²⁴⁷ Dies gilt, wie anhand der Ausführungen der EU-Kommission in der Märkte-Empfehlung sowie der zugehörigen Explanatory Note erkennbar ist, fort.²⁴⁸ Naturgemäß können die von der EU-Kommission zur Prüfung empfohlenen Märkte nur den europäischen Durchschnitt widerspiegeln. Demzufolge weisen auch Art. 64 Abs. 3 S. 3 i. V. m. Art. 32 Abs. 4 S. 1 lit. a) EKEK sowie Erwägungsgrund Nr. 21f. und Empfehlung Nr. 2 der Märkte-Empfehlung ausdrücklich darauf hin, dass die

²⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7f.

²⁴⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, Rn. 15.

²⁴⁶ Unter dem neuen Rechtsrahmen entspricht dies Art. 64 Abs. 1, 3 EKEK iVm. § 10 Abs. 2 Nr. 1 TKG.

²⁴⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, Rn. 25.

²⁴⁸ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, insbesondere Erwägungsgründe 5, 7 und 43 sowie Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 15.

Öffentliche Fassung

nationalen Regulierungsbehörden Märkte festlegen können, die von denen der Märkte-Empfehlung abweichen.²⁴⁹ In diesen Fällen sind die Regulierungsbehörden gehalten, die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der entsprechenden Märkte anhand des Vorliegens der drei Kriterien zu rechtfertigen.²⁵⁰

Hinsichtlich der in der Märkte-Empfehlung enthaltenen Märkte ist die EU-Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen. Sie weist allerdings darauf hin, dass die Regulierungsbehörden, sofern die Verhältnisse im korrespondierenden Endkundenmarkt bei einem Absehen von der Vorleistungsregulierung wettbewerblich sind, trotz Nennung dieses Endkundenmarktes bzw. des korrespondierenden Vorleistungsmarktes in der Märkte-Empfehlung nicht von einer (potenziellen) Regulierungsbedürftigkeit ausgehen sollen.²⁵¹ Sofern ein in Rede stehender Endkundenmarkt nicht wettbewerblich ist, können es Regulierungsbehörden weiterhin für angebracht halten, die Anwendung eines *eigenen* Drei-Kriterien-Tests auf Grundlage der nationalen Gegebenheiten durchzuführen.²⁵²

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die Märkte-Empfehlung als eine (widerlegliche) Vermutung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin von der EU-Kommission genannten Märkte als Ausgangspunkt der jeweiligen Prüfung zu berücksichtigen und auf dieser Grundlage die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen.

11.1.2. Leitlinien

Die Leitlinien der EU-Kommission entfalten ebenfalls über die Pflicht zur weitestgehenden Berücksichtigung Rechtswirkungen. Obwohl sie keine in Art. 288 AUEV genannten Rechtsakte der Organe der EU sind, ist ihre Beachtung sowohl durch die Berücksichtigungspflicht, als auch zusätzlich über die (gemeinsam mit der Märkte-Empfehlung erfolgte) explizite Aufzählung in § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 TKG sowie den Verweis hierauf in § 11 Abs. 7 TKG abgesichert. Die für die Märkte-Empfehlung geltenden Grundsätze sind damit auch auf die Anwendung der Leitlinien übertragbar.

11.1.3. Inhalt der europäischen Rechtsgrundlagen

Die Märkte-Empfehlung und die dazu erlassene Explanatory Note erhalten die folgenden Ausführungen:

Vorgaben der EU-Kommission zur Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit im Allgemeinen

Hinsichtlich des in der Märkte-Empfehlung 2014 enthaltenen Marktes ist die EU-Kommission bei der Überarbeitung der Empfehlung im Jahr 2020 zu dem Ergebnis gelangt, dass dieser die

²⁴⁹ Auch das Bundesverwaltungsgericht hat mit o. g. Urteil vom 02.04.2008, Az. 6 C 14.07, Rn. 25 festgestellt, dass die nationalen Regulierungsbehörden – unter Beachtung der in der Märkte-Empfehlung und in den Marktanalyse-Leitlinien dargelegten Grundsätze und Methoden – über die im Anhang der Empfehlung aufgelisteten Telekommunikationsmärkte hinaus zusätzliche Märkte definieren oder aber empfohlene Märkte weiter oder enger abgrenzen können als empfohlen.

²⁵⁰ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund Nr. 21f.

²⁵¹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 6, 23f.

²⁵² Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund Nr. 20ff.

Öffentliche Fassung

drei oben genannten Kriterien nicht mehr erfüllt und damit für eine Vorabregulierung nicht mehr in Betracht kommt.²⁵³

Märkte aus den vorherigen Märkte-Empfehlungen, die im Anhang der Märkte-Empfehlung nicht mehr genannt sind, sollten, wenn sie gegenwärtig nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten reguliert werden, von den nationalen Regulierungsbehörden ebenfalls anhand des Drei-Kriterien-Tests geprüft werden, um auf der Grundlage dieser nationalen Gegebenheiten festzustellen, ob diese Märkte noch immer für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.²⁵⁴ Der Durchführung des Drei-Kriterien-Tests kommt demnach für die Frage, ob bislang regulierte Märkte auch zukünftig trotz Streichung aus der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission, als regulierungsbedürftig einzustufen sind und dort ggf. weiterhin rechtliche Verpflichtungen gelten, eine besondere Bedeutung zu.

Sofern der überprüfte Markt nach dem Drei-Kriterien-Test für eine Regulierung in Betracht kommt, ist gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 TKG zu prüfen, ob ein oder mehrere Unternehmen auf dem Markt über beträchtliche Marktmacht nach Absatz 4 verfügt oder verfügen. Nur soweit dies der Fall ist, kann die Auferlegung von Verpflichtungen gerechtfertigt sein. Gemäß § 11 Abs. 4 S. 2 TKG gilt ein Unternehmen als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt, eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und Endnutzern zu verhalten. Die Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung stellt diesbezüglich klar, dass zwar sowohl der Drei-Kriterien-Test als auch die Untersuchung auf das Vorliegen eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auf ähnliche Kriterien abstellen. Ziel des Drei-Kriterien-Tests sei allerdings die Untersuchung der gesamten Marktumstände, um festzustellen, ob ein Markt für die Regulierung in Betracht kommt. Gegenstand der Prüfung auf beträchtliche Marktmacht sei hingegen die Frage, ob ein – in diesem potenziell regulierungsbedürftigen Markt – konkret tätiger Betreiber marktmächtig ist. Insofern ist grundsätzlich denkbar, dass ein Markt zwar die drei Kriterien erfüllt und für eine Regulierung in Betracht kommt, jedoch die Regulierung eines Unternehmens nicht angezeigt ist. Der Drei-Kriterien-Test soll nicht durch die Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit bestimmter Regulierungsinstrumente das Marktanalyseverfahren bzw. die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen. Aufgabe des Drei-Kriterien-Tests ist es vielmehr, eine Vorauswahl derjenigen Märkte zu treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt. Daher ist bei der Untersuchung der drei Kriterien noch keine umfassende konkret-individualisierende Prüfung notwendig. Die Prüfung der konkreten Wettbewerbsverhältnisse auf dem jeweils zu untersuchenden Markt kann im Einzelfall im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich dem Bereich der Marktanalyse vorbehalten bleiben.²⁵⁵

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die jeweils geltende Märkte-Empfehlung als eine (widerlegliche) Vermutung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin von der EU-Kommission genannten Märkte sowie umgekehrt eine Entlassung aus der Regulierung bei Wegfall zuvor aufgeführter Märkte als Ausgangspunkt der jeweiligen Prüfung zu

²⁵³ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 42.

²⁵⁴ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 22.

²⁵⁵ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 15f.

Öffentliche Fassung

berücksichtigen und auf dieser Grundlage die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen.²⁵⁶

Die Feststellung des Fehlens der Regulierungsbedürftigkeit des Marktes auf europäischer Ebene durch die EU-Kommission und die Herausnahme aus dem Anhang der aktuellen Märkte-Empfehlung, weil das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests nicht erfüllt ist, legen auf nationaler Ebene das Fehlen weiterer Regulierungsbedürftigkeit nahe.

Allgemeine Erwägungen zum Prüfumfang

Erwägungsgründe Nr. 7 und 21 der Märkte-Empfehlung weisen darauf hin, dass die drei oben genannten Kriterien für die in der Empfehlung genannten Märkte von der EU-Kommission als erfüllt erachtet werden und somit eine Vorabregulierung rechtfertigen *können*. Bezüglich des Prüfungsumfangs der im Rahmen von § 11 Abs. 2 TKG von der Bundesnetzagentur zu untersuchenden Tatbestandsmerkmale hat die EU-Kommission, wie bereits oben dargestellt, ebenfalls ausgeführt, dass die bei der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums zu berücksichtigenden Hauptindikatoren den bei der vorausschauenden Marktanalyse zugrunde zu legenden Indikatoren, insbesondere in Bezug auf Zugangshindernisse bei fehlender Regulierung (einschließlich der versunkenen Kosten, Marktstruktur sowie Marktentwicklung und -dynamik) ähnelten. Hierunter fallen insbesondere Marktanteile und Preise mit ihren jeweiligen Tendenzen sowie Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen.²⁵⁷ Die Einbeziehung zusätzlicher, darüber hinausgehender Faktoren erscheint nicht zwingend geboten, da eine solche Prüfung ansonsten zunehmend in Reichweite der Prüfungstiefe bzw. Qualität und des Umfangs der Untersuchung führen würde, wie sie bei der Marktanalyse zur Prüfung beträchtlicher Marktmacht angewandt wird. Dies kann zwar ggf. im Einzelfall sinnvoll erscheinen, ist aber mit Blick auf den Zweck des Drei-Kriterien-Tests nicht zwingend erforderlich. Die drei Kriterien des § 11 Abs. 2 TKG sind nach diesen Maßgaben für die in Kapitel 9 abgegrenzten Märkte zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d.h., wenn bereits ein Kriterium nicht erfüllt ist, kommt der jeweilige Markt für eine Vorabregulierung schon nicht mehr in Betracht.²⁵⁸ Daher ist die Prüfung der Marktmacht auch bei den in der Empfehlung genannten Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt die drei Kriterien vor dem Hintergrund der nationalen Gegebenheiten nicht (mehr) erfüllt.²⁵⁹ Um einen vollständigen Überblick über die Arbeitsergebnisse und getroffenen Erwägungen zu geben, erweitert sich in diesem Fall der Prüfungsumfang des Drei-Kriterien-Tests dahingehend, dass relevante Daten und Prüfaspekte aus der Marktmachtprüfung übertragen werden.

Die EU-Kommission empfiehlt aufgrund des „dynamischen Charakters und der Funktionsweise der Märkte der elektronischen Kommunikation“ eine *vorausschauende Analyse*, die im Ausgangspunkt auf die bestehenden Marktverhältnisse abstellt.²⁶⁰ Bezüglich des zeitlichen Prüfhorizonts nennt die Märkte-Empfehlung „einen bestimmten Zeitraum“ bzw. „einen relevanten Zeitraum“.²⁶¹ § 15 Abs. 3 S. 1 TKG nennt – in Umsetzung von Art. 67 Abs. 5

²⁵⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14, Rn. 26.

²⁵⁷ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 11ff. und Explanatory Note zu den Leitlinien 2018, S.22ff.

²⁵⁸ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 7 und 18.

²⁵⁹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 18, 21; VG Köln, Urteil vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, Rn. 79.

²⁶⁰ Vgl. EU Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe Nr. 6, 10, 11, 14, 15 und 23.

²⁶¹ Vgl. auch EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 6 und 10 ff.; Leitlinien 2018, Rn. 14: „Der relevante Zeitraum (der nächste Überprüfungszeitraum) ist die Zeit zwischen dem Ende der laufenden Überprüfung

Öffentliche Fassung

lit. a) EKEK²⁶² – einen Marktüberprüfungszeitraum von i.d.R. fünf, jedoch nicht unter drei Jahren, nach Veröffentlichung der Ergebnisse der Marktdefinition und -analyse nach § 12 Absatz 6 TKG. Die durch den EKEK eingeführte Verlängerung dieses relevanten Zeitraumes soll maßgeblich der größeren Stabilität und besseren Vorhersehbarkeit der Regulierungsmaßnahmen dienen.²⁶³ Im Zusammenhang mit der Prüfung des zweiten Kriteriums führt die EU-Kommission aus, dass eine Prüfung auf Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs *innerhalb* des Überprüfungszeitraum, ggf. aber auch über diesen eigentlichen Überprüfungszeitraum hinaus erfolgt, sofern es bereits im Überprüfungszeitraum deutliche Belege für eine positive Dynamik gibt, die zur Entwicklung wirksamen Wettbewerbs in der „absehbaren Zukunft“ führt.²⁶⁴ Die EU-Kommission verdeutlicht, dass in diesem Kontext als Evidenz konkrete Elemente (bspw. Geschäftspläne, getätigte Investitionen, neu verlegte Technologien) anzuführen sind.²⁶⁵

Die EU-Kommission hat in der Märkte-Empfehlung ausgeführt, dass Regulierung auf der Vorleistungsebene dann noch gerechtfertigt sei, wenn in der Vorausschau noch kein wirksamer Wettbewerb auf dem mit dem Vorleistungsmarkt zusammenhängenden Endkundenmarkt herrscht. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten somit eine Beibehaltung der Regulierung rechtfertigen, sofern der Drei-Kriterien-Test angesichts der nationalen Gegebenheiten für den nachfolgenden Überprüfungszeitraum erfüllt ist.²⁶⁶

Ausführungen zum Drei-Kriterien-Test

In der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung stellt die EU-Kommission im Zuge des Drei-Kriterien-Tests fest, dass zwar das erste Kriterium – das Bestehen hoher und anhaltender Marktzutrittsschranken – noch erfüllt ist, da Anrufzustellungsleistungen jeweils nur vom Anbieter des Angerufenen bereitgestellt werden könnten, sodass weiterhin kein anderer Netzbetreiber diese Leistung nachbilden könne. Anrufzustellungsleistungen durch einen anderen Netzbetreiber zu erbringen stelle eine unüberwindbare Hürde dar.²⁶⁷

Die EU-Kommission sieht jedoch die Tendenz zur Entwicklung wirksamen Wettbewerbs auf dem Vorleistungsmarkt.²⁶⁸ In der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung 2014 habe die EU-Kommission festgestellt, dass wegen des zugrundeliegenden Calling-Party-Pays-Prinzip die Betreiber nicht in ihrer Preissetzungsfreiheit eingeschränkt würden, da jedes Netz einen eigenständigen Markt bilde, auf dem der jeweilige Betreiber 100% der Marktanteile innehave, sodass es jeweils nur einen Anbieter auf jedem Markt gebe. Als Monopolisten seien die Netzbetreiber in der Preissetzung frei gewesen, weshalb regelmäßig überhöhte Preise die größte Gefährdung für den Wettbewerb dargestellt hätten. Diese Möglichkeit solle jedoch mit

und dem Ende der nächsten Marktüberprüfung, bei der die nationalen Regulierungsbehörden bestimmte Marktmerkmale und Marktentwicklungen zu beurteilen haben.“

²⁶² Siehe dazu auch Erwägungsgründe 177 und 181.

²⁶³ EKEK, Erwägungsgrund 177.

²⁶⁴ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund Nr. 13 sowie Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 13f.: „A tendency towards effective competition does not necessarily imply that the market will reach the status of effective competition within the period of review. It simply means that there is clear evidence of dynamics in the market within that period, which indicates that the status of effective competition will be reached in the foreseeable future without ex ante regulation in the market concerned. Therefore, anticipated events must be expected within a precise timeframe and based on concrete elements (e.g. business plans, investments made, new technologies being rolled out) rather than indications that are only theoretically possible.“

²⁶⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 14.

²⁶⁶ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 24f.

²⁶⁷ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76.

²⁶⁸ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 78.

Öffentliche Fassung

der Einführung der EU-weit einheitlichen Anrufzustellungsentgelte unterbunden werden. Mit Hilfe der direkt gegenüber den Netzbetreibern geltenden Delegierten Verordnung sollten durch EU-weit festgelegte, einheitliche Höchstpreise die Entgelte für Anrufzustellungsleistungen aller Anbieter auf die Kosten eines effizienten Betreibers begrenzt werden. Die nationalen Regulierungsbehörden sollten dies beobachten und die Einhaltung der Vorgaben sicherstellen, sie können jedoch selber keine Entgelte mehr festlegen bzw. deren Gültigkeit überprüfen.²⁶⁹

Anhand des modifizierten Greenfield-Ansatzes solle unter Hinwegdenken von Regulierung bei bestehender Marktmacht überprüft werden, ob Märkte wirksamen Wettbewerb aufweisen. Im Rahmen dieser Analyse seien auch die Auswirkungen innerhalb des Überprüfungszeitraums anderweitig bestehender (sektorspezifischer) Regulierung, Entscheidungen oder Gesetze zu beachten. Hierunter fiel die Delegierte Verordnung mit ihren Folgen.²⁷⁰

Die Kommission führt aus, dass die unionsweit einheitlichen maximalen Festnetzzustellungsentgelte das schwerwiegendste Wettbewerbsproblem, dass auf den Terminierungsmärkten identifiziert worden sei, auflösen würden: das Risiko überhöhter Preise. Entgeltkontrolle sei jedoch nicht die einzige Regulierungsmaßnahme. Betreibern könne bspw. auch die Zugangsverpflichtung unter nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen auferlegt werden. Solche Verpflichtungen würden von NRAs meist zusammen mit der Entgeltkontrolle auferlegt. Sie seien besonders relevant, um wettbewerbsfeindliches Verhalten großer Betreiber gegenüber kleinen Betreibern zu unterbinden. Daneben würden mitunter auch Verpflichtungen hinsichtlich zugehöriger Einrichtungen, wie Anlagen für die Kollokation oder Zusammenschaltung sowie weitere spezifische Aspekte der Bereitstellung von Zusammenschaltungen und Zugang (Stilllegung/Umlegung von Zusammenschaltungspunkten, Standardangebote, Migration auf IP-Zusammenschaltungen), auferlegt.²⁷¹

Die Wahrscheinlichkeit einer systematischen Verweigerung des Zugangs oder der Zusammenschaltung sowie diskriminierenden/intransparenten Verhaltens durch Anbieter müsse in jedem Fall vor dem Hintergrund einer drohenden Weidereinrichtung von Regulierungsmaßnahmen und der Durchsetzung des allgemeinen Wettbewerbsrechts betrachtet werden. NRAs behielten ihre Befugnisse, andere angemessene Verpflichtungen anstelle der Entgeltkontrolle zu erlassen. Ein solches Eingreifen hält die EU-Kommission für kurzfristig möglich, da ein Abweichen von sich unter dem langen Bestehen der Regulierung entwickelten Verhaltensmustern schnell ersichtlich sein dürfe. Dies gelte insbesondere für Zugangsverweigerung. Einerseits verpflichte Art. 60 Abs. 1 EKEK alle Betreiber bei Nachfrage miteinander Zusammenschaltungen zur Erbringung öffentlich verfügbarer elektronischer Kommunikationsdienste auszuhandeln, um die Bereitstellung und Interoperabilität der Dienstleistungen innerhalb der EU sicherzustellen. Andererseits könnten Betreiber eine Zugangsverweigerung durch indirekte Zusammenschaltungen (Transit) umgehen. Die Möglichkeit, direkte durch indirekte Zusammenschaltungen zu ersetzen, könne je nach Markt variieren. Dies solle bei Relevanz auf nationaler Ebene analysiert werden.²⁷²

Darüber hinaus sei der Anreiz für Betreiber, Zugang zu verweigern oder zu diskriminieren, begrenzter als hohe Anrufzustellungsentgelte zu verlangen. Diese erhöhten Umsätze und

²⁶⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76.

²⁷⁰ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76f.

²⁷¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 77.

²⁷² EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 77.

Öffentliche Fassung

Gewinne des Anbieters bei gleichzeitiger Erhöhung der Kosten des Nachfragers, der meist auch Konkurrent des Anbieters sei. Dadurch profitierten Anbieter zweifach von hohen Entgelten: gesteigerte Gewinne und eine verbesserte Wettbewerbsposition. Betreiber, die die Anrufzustellung in ihr Netz verweigern, würden sich zudem selber schaden, da sie für Kunden weniger attraktiv seien und so ihr eigenes Geschäft beeinträchtigen. Das gleiche gelte für Diskriminierung lediglich dahingehend, dass es Kunden merklich benachteilige. Insgesamt scheine eine Zugangsgewährung unter diskriminierenden oder intransparenten Bedingungen wahrscheinlicher als Zugangsverweigerung selber. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verhaltens hänge von bestimmten Umständen ab, wie der IP-Migration und der daraus resultierenden Unsicherheit betreffend Zusammenschaltungspunkten und Zeitplanung. Solche Umstände seien meist zeitlich begrenzt und beträfen nicht alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen. Würden solche Verhaltensweisen auftreten, sollten sie für Marktteilnehmer, Regulierer und Wettbewerbsbehörden unschwer zu erkennen sein. Daher könne Ihnen mit allgemeinem Wettbewerbsrecht oder Vorabregulierung begegnet werden.²⁷³

Unter dem Bestehen unionsweit einheitlicher maximaler Festnetzzustellungsentgelte fehle auf den Terminierungsmärkten zwar Wettbewerb, aber es gebe dennoch ein wettbewerbliches Ergebnis (wegen der Preise). Die Kommissionsdienststellen nehmen daher für die Prüfung des Drei-Kriterien-Tests an, dass einheitliche Höchstpreise unter Beachtung der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte die Entstehung von wirksamem Wettbewerb auf den Vorleistungsmärkten fördern. Aufgrund der obigen Argumente hat die EU-Kommission festgestellt, dass das zweite Kriterium auf Unionsebene nicht erfüllt ist.²⁷⁴

Nichtsdestotrotz sei es möglich, dass die Einführung unionsweit einheitlicher maximaler Festnetzzustellungsentgelte nicht alle Wettbewerbsprobleme auf den Terminierungsmärkten behebe. Sollten Probleme entstehen oder ein hohes Risiko hierfür bestehen, könnten NRAs feststellen, dass die Märkte für Anrufzustellung nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren. Dies könne dann gegeben sein, wenn nationale Regulierungsbehörden begründete Beschwerden über Zugangsverweigerung erhielten. Dann könnten Regulierungsmaßnahmen auf den Terminierungsmärkten, die nicht die Entgeltkontrolle beträfen, bestehen bleiben, wenn der Drei – Kriterien – Test erfüllt sei. Dies könne insbesondere für die Zeit direkt nach Einführung der Delegierten Verordnung zur Festsetzung der Höchstpreise gelten. Z.B. solle die Delegierte Verordnung Schnittstellen für die Zusammenschaltung derart erfassen, dass es Betreibern nicht möglich sei, für diese Leistung gesonderte Entgelte neben dem Terminierungsentgelt zu verlangen. Andere zugehörige Einrichtungen, die möglicherweise für manche Betreiber in manchen Mitgliedsstaaten zur Erbringung von Terminierungsleistungen notwendig seien, würden jedoch nicht erfasst. Daher sollten nationale Regulierungsbehörden untersuchen, ob eine Regulierung dieser gerechtfertigt sein könnte.²⁷⁵

Hinsichtlich des Ausreichens allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine, um einem potentiellen Marktversagen zu begegnen, stellt die EU-Kommission lediglich fest, dass es aufgrund des Fehlens des zweiten Kriteriums nicht notwendig ist, dieses Kriterium zu prüfen.²⁷⁶

In den Erwägungsgründen zur Märkte-Empfehlung führt die EU-Kommission allgemein aus, dass wettbewerbsrechtliche Eingriffe gewöhnlich dann nicht ausreichen, wenn umfassende

²⁷³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 77f.

²⁷⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 78.

²⁷⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 78f.

²⁷⁶ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 79.

Öffentliche Fassung

Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich seien oder wenn häufig oder schnell eingegriffen werden müsse.²⁷⁷ Die EU-Kommission stellt dazu in der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung fest, dass eine Vorabregulierung als angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht gelten könne. Dies gelte insbesondere, wenn die zur Behebung von Marktversagen erforderlichen Regulierungsverpflichtungen im Rahmen des Wettbewerbsrechts nicht auferlegt werden könnten (zum Beispiel Zugangsverpflichtungen unter bestimmten Umständen oder spezielle Anforderungen an die Kostenrechnung), wenn umfassende und anhaltende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich seien (zum Beispiel die Notwendigkeit einer ausführlichen Rechnungslegung zu Regulierungszwecken, Prüfung der Kosten, Kontrolle der Geschäftsbedingungen einschließlich technischer Parameter und so weiter) oder wenn häufiges bzw. schnelles Eingreifen erforderlich oder die Schaffung von Rechtssicherheit von oberster Priorität sei (zum Beispiel die Verpflichtung, die Preise über mehrere Perioden zu kontrollieren). Jedoch sollten Unterschiede zwischen der Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Vorabregulierung in Bezug auf die zur Behebung von Marktversagen erforderlichen Ressourcen nicht relevant sein.²⁷⁸

Darüber hinaus erläutert die EU-Kommission die Möglichkeiten nationaler Regulierungsbehörden zum Erlass nicht preisbezogener Regulierungsmaßnahmen. In diesem Rahmen erinnert sie daran, dass Vorab-Regulierungsmaßnahmen grundsätzlich nur auferlegt werden sollten, soweit sie notwendig sind, um effektiven und nachhaltigen Wettbewerb im Interesse der Endnutzer sicherzustellen. Sobald dieses Ziel erreicht sei, seien die Maßnahmen zu lockern oder aufzuheben. Regulierungsmaßnahmen sollten dementsprechend zur Erreichung der in Art. 3 Abs. 2 EKEK (Vgl. § 2 Abs. 2 TKG) aufgeführten Ziele notwendig und angemessen sein. Sollten jedoch besondere Probleme auftauchen, seien die nationalen Regulierungsbehörden mit Art. 15. Abs. 2, 60, 61 Abs. 2 EKEK sowie der generellen Möglichkeit gem. Art. 67 EKEK Marktdefinitionen und –analysen durchzuführen und gem. Art. 68 EKEK marktmachtabhängige, nicht preisbezogene Maßnahmen zu erlassen, gut ausgestattet, diesen zu begegnen. Hinsichtlich der letztgenannten Möglichkeit, dem Erlass marktmachtabhängiger Regulierungsmaßnahmen, zeigt die EU-Kommission jedoch zugleich auf, dass die Entfernung der Terminierungsmärkte aus dem Anhang der Märkte-Empfehlung mit den auf EU-Ebene regulierungsbedürftigen Märkten, dazu führe, dass die nationalen Regulierungsbehörden den Drei-Kriterien-Test mit dem Ergebnis, dass alle Kriterien kumulativ erfüllt sind, durchführen müssten. Dazu müssten sie das Bestehen spezifischer (nationaler) nicht-preisbezogener Probleme nachweisen. Diese könnten sich bspw. in (vermehrten) Anmeldungen zu Schlichtungsverfahren äußern, die einen Missstand am Markt aufzeigen könnten. In solchen Fällen könne marktmachtabhängige Vorab-Regulierung das angemessenere Mittel zur Behebung anhaltender Probleme sein.²⁷⁹

Da der Markt – wie auch von der EU-Kommission, aus dem vorhergehenden Abschnitt ersichtlich, betont - nicht mehr von der Märkte-Empfehlung erfasst ist, kommt ihm im Umkehrschluss entsprechend keine Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit mehr zu.²⁸⁰ Liegen jedoch etwaige, vom europäischen Standard abweichende, spezifische

²⁷⁷ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 17.

²⁷⁸ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 14f.

²⁷⁹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 79 f.

²⁸⁰ Siehe hierzu § 10 Abs. 2 TKG iVm. Art. 64 Abs. 1 EKEK und Erwägungsgrund 165 sowie Märkte-Empfehlung, Nr. 1 und Erwägungsgründe 7, 21, 22; Ergänzend Fn. 78.

Öffentliche Fassung

nationale Besonderheiten vor, kann dies, wie bereits ausgeführt, ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung rechtfertigen.²⁸¹

Im Folgenden wird daher geprüft, inwieweit die von der EU-Kommission getroffene Einschätzung auch auf die Marktverhältnisse in Deutschland zutrifft. Dabei stellt sich die Frage, ob der Märkte-Empfehlung gefolgt werden kann oder inwieweit etwaigen nationalen Besonderheiten durch ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung Rechnung zu tragen ist.

11.2. Prüfung der potentiellen Regulierungsbedürftigkeit

Im Folgenden wird der Markt für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten unter Beachtung der oben dargestellten Ausführungen einer Überprüfung mittels des Drei-Kriterien-Tests unterzogen.

Da der gegenständliche Markt nicht mehr als regulierungsbedürftig im Anhang der aktuellen Märkte-Empfehlung aufgeführt ist, soll geprüft werden, ob der EU-Kommission gefolgt wird oder ob spezifische nationale Besonderheiten vorliegen, die ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung rechtfertigen.²⁸²

Regulierungsbedürftigkeit des Endkundenmarktes

Die Bundesnetzagentur hat mit Festlegung vom 10.12.2019 (Az. BK 1-16/001) festgestellt, dass der Endkundenmarkt „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ eine Tendenz zum Wettbewerb hat. Folglich wäre nunmehr eine Greenfield-Betrachtung des Endkundenmarktes angezeigt. Da es sich bei den Terminierungsmärkten grundsätzlich um monopolistische Märkte handelt, in denen sämtliche Betreiber eine vollständige Marktbeherrschung im eigenen Netz innehaben²⁸³, wird an dieser Stelle keine Greenfield-Betrachtung durchgeführt und nicht weiter auf den Endkundenmarkt eingegangen. Es wird jedoch in den einzelnen Kriterien des Vorleistungsmarktes auf relevante Aspekte des Endkundenmarktes eingegangen.

Regulierungsbedürftigkeit des Vorleistungsmarktes

Zur einer weiteren Überprüfung der Ergebnisse der letzten Festlegung wird dazu untersucht, ob dieser Vorleistungsmarkt weiterhin die Voraussetzungen des Drei-Kriterien-Test erfüllt und somit für eine Vorabregulierung gemäß § 11 Abs.1 S. 1 iVm. Abs. 2 TKG in Betracht kommt. Hiernach kommen für die Regulierung nach dem 2. Teil des TKG Märkte in Betracht,

1. die durch beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind (§ 11 Abs. 2, Nr. 1 TKG; siehe Kap. 11.2.1),
2. deren Strukturen angesichts des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren (§ 11 Abs. 2, Nr. 2 TKG; siehe Kap. 11.2.2) und

²⁸¹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Rn. 21 f., 41; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkte-Empfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, BVerwG, Urteil v. 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14; VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.

²⁸² EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Rn. 21 f., 41; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkte-Empfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, BVerwG, Urteil v. 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14; VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.

²⁸³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 76f

Öffentliche Fassung

3. auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine nicht ausreicht, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken (§ 11 Abs. 2, Nr. 3 TKG; siehe Kap. 11.2.3).

Diese drei Kriterien müssen kumulativ vorliegen, damit ein Markt regulierungsbedürftig ist.²⁸⁴ Umgekehrt führt bereits das Nichtvorliegen eines der Kriterien dazu, dass der Vorleistungsmarkt nicht mehr für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG gem. § 11 Abs. 1 S. 1 iVm. Abs. 2 TKG in Betracht kommt.²⁸⁵

Bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit sind gemäß § 11 Abs. 3 TKG die Entwicklungen, die ohne eine Regulierung des betrachteten Marktes nach den Vorschriften des ersten Abschnitts (Verfahren der Marktregulierung, §§ 10 bis 19 TKG) zu erwarten wären zu berücksichtigen. Dabei sind insbesondere

1. Marktentwicklungen, die die Wahrscheinlichkeit, dass der relevante Markt zu einem wirksamen Wettbewerb tendiert, beeinflussen,
2. alle relevanten Wettbewerbszwänge auf Vorleistungs- und Endkundenebene, unabhängig davon, ob davon ausgegangen wird, dass die Quelle solcher Wettbewerbszwänge von Telekommunikationsnetzen und -diensten oder anderen Arten von Diensten oder Anwendungen ausgeht, die aus Endnutzersicht vergleichbar sind, und unabhängig davon, ob solche Wettbewerbszwänge Teil des relevanten Marktes sind,
3. andere Arten der Regulierung oder von Maßnahmen, die auferlegt sind und sich auf den relevanten Markt oder zugehörige Endkundenmärkte im betreffenden Zeitraum auswirken, sowie
4. eine auf eine Marktanalyse gestützte Regulierung anderer relevanter Märkte,

einzu beziehen (§ 11 Abs. 3, 2. Halbsatz TKG).

11.2.1. Marktzutrittsschranken

Zu untersuchen ist zunächst, ob der Markt für die Anrufzustellung erhebliche und anhaltende Schranken aufweist, die den Marktzutritt und das Bestehen auf dem Markt beeinträchtigen. Hohe Marktzutrittsschranken führen dazu, dass der Markteintritt neuer Anbieter in den bzw. der Marktaustritt bestehender Unternehmen aus dem betrachteten Markt unwahrscheinlich ist. Zu unterscheiden ist dabei zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen.

Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, sodass der Marktzugang für Letztere unwahrscheinlicher oder wirtschaftlich unmöglich wird.²⁸⁶

Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind hingegen nicht auf Wirtschaftsbedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die

²⁸⁴ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 7, 18.

²⁸⁵ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 18: „Ist eines der drei Kriterien nicht erfüllt, so deutet dies darauf hin, dass der Markt nicht für eine Vorabregulierung in Betracht kommt.“

²⁸⁶ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 9.

Öffentliche Fassung

Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.²⁸⁷

Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.²⁸⁸

Wie bereits im Rahmen der letzten Überprüfung festgestellt und auch von der EU-Kommission (s.o. Kap. 11.1.3) beschrieben, sind die Markteintrittsbarrieren in dem hier betrachteten Fall der Anrufzustellung auf Grund der gegebenen Einzelmarktabgrenzung letztlich weiterhin unüberwindlich. Die Anrufzustellungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden Märkte für die Anrufzustellung und konstituiert wiederum einen eigenen Markt. Aus diesem Grund erübrigt sich für die Märkte für die Anrufzustellung eine weiterführende Analyse der Markteintrittsbarrieren. Aufgrund der fehlenden technischen Replizierbarkeit der Endkundenzugänge eines Anbieters und damit der fehlenden Möglichkeit einer Angebotssubstitution sind die Märkte für die Anrufzustellung bereits grundsätzlich von unüberwindbaren Marktzutrittschürden gekennzeichnet.²⁸⁹ Bei Anrufzustellungsleistungen, bei denen das Prinzip „Ein-Netz-ein-Markt“ gilt, ist ein Marktzutritt für Dritte *per se* nicht möglich.

Auch die von einigen Unternehmen vorangetriebene Einführung und zum Teil ausschließliche Nutzungsmöglichkeit von VoIP-Diensten steht dieser Entwicklung nicht entgegen. Zwar bieten die Breitbandanschlüsse für Endkunden die Möglichkeit, Telefondienste auch von einem anderen Anbieter zu beziehen als von demjenigen, der das Anschlussnetz betreibt. Diese Erleichterung der Wahlmöglichkeit für den (angerufenen) Endkunden, wirkt sich allerdings auf die Vorleistungsebene nicht aus. Maßgeblich für die Frage des Bestehens von Substitutionsmöglichkeiten ist nicht die Auswahlmöglichkeit auf der Endkundenebene, sondern die auf der Vorleistungsebene. Hat sich der Endkunde für einen Telefonanbieter entschieden, so ist der nachfragende Netzbetreiber grundsätzlich – wie bisher auch – weiterhin darauf angewiesen, die Leistung der Anrufzustellung über den vom Endkunden ausgewählten Netzbetreiber zu beziehen.

Bei der Bewertung der Marktsituation ergibt sich damit im Vergleich zur letzten Festlegung kein Änderungsbedarf.

11.2.2. Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen des zweiten Kriteriums wird geprüft, ob der Vorleistungsmarkt zu wirksamem Wettbewerb tendiert. Vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Prüfung auf Unionsebene nach dem Erlass der Delegierten Verordnung (siehe Kap. 11.1.3) ist fraglich, ob nationale Besonderheiten gegen eine Deregulierung sprechen, oder ob die von der EU-Kommission getroffenen Erwägungen auf den hier betrachteten Vorleistungsmarkt übertragbar sind.

Ein Trend zu wirksamem Wettbewerb bedeutet, dass der Markt entweder innerhalb des Überprüfungszeitraums ohne eine Vorabregulierung den Status eines Marktes mit wirksamem

²⁸⁷ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 10.

²⁸⁸ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 10.

²⁸⁹ Vgl. auch die entsprechenden Ausführungen BVerwG zu der vergleichbaren Situation im Bereich der Mobilfunkterminierung in seinem Urteil vom 02.04.08, Az.: 6 C 1407, S. 15.

Öffentliche Fassung

Wettbewerb erreicht oder diesen Status nach diesem Zeitraum erreichen wird, sofern es für diesen Zeitraum Belege für eine positive Dynamik gibt.²⁹⁰

Die (Entwicklung der) Marktstruktur bzw. das Marktergebnis und die Marktdynamik sind dabei u.a. anhand der Marktanteile und der Marktpreise zu beurteilen.²⁹¹ Aber auch andere Umstände wie etwa die Wahrscheinlichkeit freiwilliger Zugangsangebote oder technologische Entwicklungen können dazu führen, dass sich die Marktanteile über die Zeit verändern und/oder die Preise sinken.²⁹²

Deshalb werden im ersten Schritt die Marktanteile sowie der potentielle Wettbewerb diskutiert (Kap. 11.2.2.1). Im zweiten Schritt wird das Vorhandensein ausgleichender Nachfragemacht untersucht (Kap. 11.2.2.2). Im dritten Schritt werden die Erkenntnisse der ersten beiden Schritten im Wege einer Gesamtbetrachtung vor dem Hintergrund der Eigenheiten des Marktes und der Entwicklungen auf Unionsebene evaluiert (Kap. 11.2.2.3). Im letzten Schritt werden die Ergebnisse bezüglich des zweiten Kriteriums zusammengefasst (Kap. 11.2.2.4)

11.2.2.1. Marktanteile und potentieller Wettbewerb

Ein wesentlicher Indikator für Marktmacht sind grundsätzlich die Marktanteile des jeweils betreffenden Unternehmens. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs liefern besonders hohe Marktanteile von über 50 % ohne weiteres, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.²⁹³ Das gilt erst recht für einen Marktanteil von 100 %. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs befindet sich nämlich ein Unternehmen, das während einer längeren Zeit einen besonders hohen Marktanteil innehat, allein durch den Umfang seiner Produktion und seines Angebots in einer Position der Stärke, „die es zu einem nicht zu übergehenden Geschäftspartner macht und ihm bereits deswegen, jedenfalls während relativ langer Zeit, die Unabhängigkeit des Verhaltens sichert, die für eine beträchtliche Marktmachtstellung kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrage zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.²⁹⁴

Ein Marktanteil von 100 % und fehlender potenzieller Wettbewerb aufgrund per se unüberwindbarer Marktzutrittsschranken weisen – wie bisher auch schon – weiterhin darauf hin, dass alle auf dem Markt tätigen Unternehmen eine absolute Machtstellung auf dem jeweiligen Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in ihr öffentliches Telefonnetz an festen Standorten innehaben dürften. Dies gilt für die TDG, sowie weitere (große) Unternehmen dabei auf je bundesweiten Märkten, für andere aTNB regional in ihrem Tätigkeitsgebiet. Die Anrufzustellungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden Märkte für die Anrufzustellung und konstituiert wiederum

²⁹⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden: EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 13; Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 9.

²⁹¹ Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund Nr. 13ff.; die EU-Kommission weist grundsätzlich darauf hin, dass die Indikatoren, anhand derer die Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums erfolgt, vergleichbar sind mit denen, die im Rahmen der Prüfung auf beträchtliche Marktmacht herangezogen werden.

²⁹² Vgl. EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgründe 15f.; Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, S. 13f.

²⁹³ EU-Kommission, Leitlinien, Rn. 55 unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung zum Gemeinschaftsrecht; etwa EuGH, Urteil vom 3. Juli 1991 – Rs. C-62/86, AKZO – Slg. 1991, I-3359 Rn.60.

²⁹⁴ EuGH, Urteil vom 13.02.1979 in der Rechtssache 85/76, Slg. 1979, S. 461 – *Hoffmann-La Roche ./. Kommission*, Rn. 41.

Öffentliche Fassung

einen eigenen Markt. Aus diesem Grund erübrigt sich an dieser Stelle eine weiterführende Analyse des potenziellen Wettbewerbs.

11.2.2.2. Ausgleichende Nachfragemacht

Angesichts der engen Marktdefinition in Bezug auf einzelne Märkte für die Anrufzustellung („Ein-Netz-ein-Markt-Konzept“) kommt dem Gesichtspunkt der entgegenstehenden Nachfragemacht ein maßgebliches Gewicht zu. Fraglich ist, ob die vorliegende Machtstellung der einzelnen Netzbetreiber durch ausgleichende Nachfragemacht auf Endkunden- oder Netzbetreiberebene relativiert wird.

Unter nachfrageseitiger Gegenmacht ist allgemein die Verhandlungsmacht von Kunden gegenüber einem Anbieter eines Produktes/Dienstes zu verstehen. Diese manifestiert sich gegebenenfalls darin, dass Kunden einen signifikanten Einfluss auf Handlungen, insbesondere das Preissetzungsverhalten, des Anbieters haben, so dass es diesem nicht möglich ist, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von seinen Kunden zu verhalten.

Diesbezüglich ist bereits fraglich, ob die Beeinflussung des Preissetzungsverhaltens nach in Kraft treten der Delegierten Verordnung weiterhin einen relevanten Faktor darstellen kann und eine Einflussnahme überhaupt noch möglich ist. Durch die Vorgabe maximaler Entgelte könnte sich ein Preissetzungsverhalten nur darin auswirken, dass beim Nachfrager höhere Kosten durch eine Unterschreitung der maximalen Entgelte oder der Notwendigkeit, wegen einer Verweigerung durch größere Netzbetreiber mehr Zusammenschaltungen als nötig abschließen zu müssen, entstehen. Hierbei handelt es sich lediglich um indirekte Einflüsse, die nicht aus einer freien Setzung des Preises für das Produkt resultieren. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass die Terminierungsentgelte bereits nicht darauf angelegt sind, die Kosten der Netzbetreiber voll zu decken. Darüber hinaus ist aufgrund der geringen Höhe des Entgelts fraglich, inwiefern sich eine Verringerung oder ein Verzicht überhaupt auswirken würden. Die Verweigerung einer Zusammenschaltung durch einen Anbieter würde außerdem dazu führen, dass die eigenen Endkunden nicht die Endkunden des nachfragenden Unternehmens erreichen könnten. Dies betrifft im Falle von Zusammenschaltungen eines großen Anbieters mit einem kleineren Nachfrager eine deutlich geringere Menge an Kunden, die nicht erreicht werden könnten, dies müsste jedoch auch durch den großen Anbieter seinen eigenen Endkunden gegenüber verantwortet und vor allem gerechtfertigt werden. Gleichermassen gibt es bereits im TKG Instrumente, um bei Weigerungen auf eine Zusammenschaltung hinzuwirken. Deren Bedeutung hat unter dem EKEK noch weitere Betonung erfahren.²⁹⁵

Nachfragemacht auf Endkundenebene

Grundsätzlich wird bei der Analyse von Vorleistungsmärkten zunächst vom Endkunden ausgegangen.

Eine Sanktionierung missbräuchlichen Verhaltens von Endkundenseite würde eine Erkennbarkeit voraussetzen. Missbräuchliches Verhalten als Ursache bspw. einer Tarifierhöhung wird sich dem Endkunden bereits nicht durchweg erschließen. Zudem sind die Reaktionsmöglichkeiten der anrufenden Endkunden sehr beschränkt. Möglich wären

²⁹⁵ Vgl. EU-Kommission, Art. 59f. EKEK sowie Erwägungsgründe 68f., 145, 147f., 151ff.; Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.1 (Interconnection Ports), S. 74, Kap. 4.2.3 (Market structure tending towards effective competition), S. 77f.

Öffentliche Fassung

Gesprächsverkürzungen oder aber die Nutzung von Randsubstituten, also namentlich u. a. dem Anruf mit Rückrufvereinbarung. Darüber hinaus bleibt dem Endkunden nur der Wechsel des Anbieters. In der Praxis spielen diese Mittel lediglich eine untergeordnete Rolle, ermöglichen sie doch allesamt nicht unmittelbar ein kostengünstiges Gespräch mit dem Angerufenen. Höchstens die Gefahr eines Anbieterwechsels könnte ausreichenden Druck ausüben, sich als Anbieter der Vorleistung allen übrigen Netzbetreibern gegenüber offen und verhandlungsbereit zu zeigen.

Diese Gefahr ist jedoch lediglich als längerfristig wirkendes Korrektiv zu bewerten, da die meisten Endkunden Verträge längerer Dauer abschließen. Hinzu kommt, dass Kunden auch über die Vertragsdauer hinaus bei einem Anbieter bleiben können. Kurzfristige und gehäuft auftretende Anbieterwechsel sind eher nicht zu erwarten. Kurzfristige und gehäuft auftretende Anbieterwechsel sind nicht zu erwarten. Der Wechsel einzelner Endkunden wird einen Netzanbieter zunächst kaum spürbar beeinflussen. Über diese eingeschränkte Wechselmöglichkeit hinaus, tendiert der Endkundenmarkt jedoch hin zu effektivem Wettbewerb (siehe Festlegung vom 10.12.2019, Az. BK 1-16/001). Das heißt, grundsätzlich stünde im Falle eines Wechsels eine große Auswahl potentieller neuer Anbieter zur Verfügung. An diesen muss sich der Anbieter messen lassen, um neue Endkunden gewinnen zu können. Gleichzeitig zeigt das Nutzerverhalten auf dem Endkundenmarkt, dass die Festnetztelefonie immer unbedeutender wird.²⁹⁶ Wie in Kapitel 9.1.2.2.4 unter der Überschrift Entwicklungen auf dem Endkundenmarkt beschrieben, sind die über das Festnetz geführten Gesprächsminuten zwischen 2018 und 2022 insgesamt um etwa 26 Mrd. Minuten gesunken.²⁹⁷ Daran, dass die Gesamtentwicklung der Festnetznutzung deutlich rückläufig ist, ändert auch die in denselben Jahren rund um 38, 5 Mio. stagnierende Anzahl von Telefonzugängen nichts.²⁹⁸ Es ist nicht zu erwarten, dass die reine Anzahl von Telefonanschlüssen auffällig sinkt. Ein Telefonanschluss wird bei den meisten Breitbandanschlüssen in Verbindung mit dem Internetanschluss angeboten und eine Differenzierung nach aktiv genutzten Telefonanschlüssen und ungenutzten Telefonanschlüssen erfolgt nicht. Viele Endkunden haben daher einen Festnetz-Telefonanschluss, aber betreiben diesen nicht. In Kombination mit den stark sinkenden Gesprächsminuten kann daher von einem erkennbaren Bedeutungsverlust der Festnetztelefonie ausgegangen werden.

Neben dem Wechsel des Anbieters für Festnetztelefonie kommt außerdem der Wechsel zu einem Anbieter für Mobilfunk-Telefonie bzw. die Ersetzung der Festnetztelefonie mit Mobilfunktelefonie in Frage. Die alleinige oder jedenfalls weit überwiegende Nutzung der Mobilfunktelefonie anstelle der Festnetztelefonie durch Endkunden erscheint auf lange Sicht wahrscheinlicher, als der reine Festnetzanbieter-Wechsel. Hierfür sprechen zumindest die u. a. im Jahresbericht der Bundesnetzagentur festgehaltenen Entwicklungen im Mobilfunk. Damit übt auch die Mobilfunknutzung der Endkunden – selbst wenn sie immer noch nicht als volles Substitut betrachtet werden kann – Druck auf das Handeln der Festnetzbetreiber aus. Es ist daher nicht ersichtlich, dass die TNB auf Endkundenebene Preise frei setzen bzw. frei agieren könnten.

In der Gesamtschau ist jedoch kaum davon auszugehen, dass insbesondere Netzbetreiber mit weitreichenderer Infrastruktur und wesentlicher Endkundenanbindung, wie u. a. die TDG, als sehr große und wichtige Marktteilnehmer die aus einer Verhandlungsschieflage resultierenden

²⁹⁶ Siehe Bundesnetzagentur, Festlegung vom 10.12.2019, Az. BK 1-16/001, Kap. 8.1.6, 8.1.6.2 (Kostenvorteile für den Endkunden).

²⁹⁷ Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 20.

²⁹⁸ Siehe Bundesnetzagentur, Jahresbericht Telekommunikation 2022, S. 19.

Öffentliche Fassung

Nachteile spürbar zu tragen haben würden. Der Netzbetreiber des Angerufenen wird durch Handlungen des Anrufers bereits gar nicht erreicht. Die Sanktionsbereitschaft der angerufenen Endkunden ist nur gering. Die Kosten eines Anrufes berühren diesen aufgrund des „Calling-Party-Pays-Prinzips“ regelmäßig nicht.

Nachfragemacht auf Netzbetreiberebene

Im Lichte der Annahmen der EU-Kommission – insbesondere, dass mit der Einführung einheitlicher Höchstpreise für die betroffene Vorleistung die größte Wettbewerbsgefahr eingedämmt sein solle – stellt sich die Frage, ob die Delegierte Verordnung sich auf nationaler Ebene in dieser Weise auf die Marktsituation auswirkt. Vor allem vor dem Hintergrund, dass neben der Preissetzung durchaus auch anderes Verhalten den Wettbewerb gefährden kann (Vgl. Kap.11.1.3). Die Möglichkeiten der nachfragenden Netzbetreiber, ein potentiell missbräuchliches Verhalten abzuwehren, könnten sich nach Erlass der Delegierten Verordnung gebessert haben.

Bedenken der Marktteilnehmer

Im Rahmen des Auskunftersuchens wurde auf die u.a. oben bereits erwähnte Gefahr hingewiesen, dass es sich bei den einheitlichen Preisvorgaben der Delegierten Verordnung gerade um maximale Entgelte handele, die jedoch durchaus unterschritten werden könnten. Hierdurch könne ein Verhandlungsungleichgewicht der größeren Unternehmen gegenüber den kleineren hervorgerufen werden. Beispielhaft wurde angeführt, dass größere Unternehmen im Rahmen der Zusammenschaltung zur Bedingung machen könnten, dass ein kleineres Unternehmen auf das Entgelt verzichtet, während ein größeres Unternehmen das maximale Entgelt einfordert. Anderenfalls könnte eine Zusammenschaltung verweigert werden. Zusammenschaltungen mit mehreren kleinen Unternehmen zum Ausgleich weniger Zusammenschaltungen mit größeren Unternehmen könnten demgegenüber die Kosten für kleinere Unternehmen erhöhen. Auf diese Weise bestünde die Möglichkeit, dass kleinere Unternehmen gegenüber Endkunden keine Produkte zu den Preisen für Endkundenprodukte der größeren Unternehmen mehr anbieten könnten. Kleinere Unternehmen könnten so aus dem Markt gedrängt werden. Ein solches marktmissbräuchliches Verhalten wäre – wie auch einige Marktteilnehmer im Rahmen des Auskunftersuchens vorgetragen haben – durch die Preisbeschränkungen begleitende Regulierungsmaßnahmen wie Transparenzverpflichtungen und Diskriminierungsverbote aber insbesondere auch Zusammenschaltungsverpflichtungen schneller feststellbar. So könne die Beibehaltung der Regulierung ein frühzeitiges Einschreiten gegen wettbewerbsgefährdendes Verhalten ermöglichen.

Diese Erwägungen und Befürchtungen tragen jedoch nicht. Es ist ihnen entgegen zu halten, dass Betroffene auf dem Vorleistungsmarkt für Festnetzterminierung derart missbräuchlichem Verhalten durchaus etwas entgegensetzen und ausweichen könnten.

Zusammenschaltungen

Die Struktur des Marktes, insbesondere eine Vielzahl verschieden großer Marktteilnehmer, über lange Zeit entwickelte Beziehungen, weniger große Infrastrukturengpässe als bspw. auf dem Mobilfunkmarkt, erlaubt es – vor allem in Verbindung mit vorgegebenen Höchst-Entgelten – alternative Geschäftspartner zu suchen, ohne eine überaus hohe Anzahl unterschiedlicher Zusammenschaltungen abzuschließen. Mehr als ein Unternehmen auf dem Vorleistungsmarkt ist so breit aufgestellt (auch hinsichtlich der angebundenen Endkunden), dass es den Zugang zu möglichst vielen oder sogar nahezu allen übrigen Netzbetreibern sowie

Öffentliche Fassung

einer großen Anzahl Endkunden ermöglichen kann. Dass dies eine reale Möglichkeit darstellt und die tatsächliche Entwicklung hierhin geht, zeigen auch die dem Auskunftersuchen zu entnehmenden Informationen. Große Unternehmen – wie die TDG – sind aufgrund eines hohen Bestandes an Endkunden sowie Zusammenschaltungspartnern nach wie vor wichtige Anbieter von Anrufzustellungsleistungen. Gerade sie könnten letzten Endes grundsätzlich auf die Zusammenarbeit mit einzelnen Festnetzbetreibern (vor allem kleineren) eher verzichten als umgekehrt (kleinere) Festnetzbetreiber auf die Zusammenarbeit mit ihnen. Die aTNB scheinen jedoch schon vor Erlass der Delegierten Verordnung in der Lage gewesen zu sein, die Leistungen der TDG und anderer großer Wettbewerber als direkte Zusammenschaltungspartner zu ersetzen bzw. zu umgehen (siehe Kap. 5.2). Dies ist ihnen zwar nicht im Wege der reinen Doppelung oder Anmietung von Teilnehmeranschlussleitungen möglich, jedoch indem auf andere TNB als Transitpartner ausgewichen wird. Einige Anbieter ohne eigenes Netz nutzen zudem auch unter dem Begriff „Tandem-Verfahren“ ein Vorgehen vergleichbar mit dem Transit. Hierbei binden Anbieter mit eigener Portierungskennung und eigenen Rufnummern, jedoch ohne eigene Infrastruktur, eigene Endkunden über Netzbetreiber an. So wird der Einstieg auf dem Endkundenmarkt und damit dem Markt für Anrufzustellung in Festnetze im Allgemeinen deutlich erleichtert. Auf diese Weise erhalten gerade kleinere Unternehmen die Möglichkeit des vereinfachten Einstiegs und ggf. der späteren Etablierung als Netzbetreiber mit eigener Infrastruktur. Anhand der Angaben der Unternehmen zeichnet sich bspw. ein Bedeutungsverlust der TDG als wichtigste Transitpartnerin ab.

Zwar ist die TDG aufgrund ihrer Größe und Vernetzung immer noch eine wichtige und attraktive Zusammenschaltungspartnerin, es ist jedoch ersichtlich, dass sich die Wettbewerber umorientieren und ihren Transitverkehr zu einem großen Teil über andere Netzbetreiber leiten. Es scheint sogar möglich, ganz auf die TDG als Zusammenschaltungspartnerin zu verzichten. Dies ist übertragbar auf das Gefüge der aTNB untereinander. In diesem Zusammenhang spielen sicherlich die Größe der Parteien oder eher die Anzahl angebundener Endkunden sowie die geografische Ausdehnung des Netzes, respektive in welcher Region der Netzbetreiber tätig ist, eine Rolle. Dies wird ebenfalls durch die Angaben im Auskunftersuchen unterstützt, dass sich die durchschnittliche Zahl von Zusammenschaltungspartnern pro Unternehmen erhöht hat.

Einfluss der IP-Migration

Auch durch die IP-Umstellung wird in dieser Hinsicht viel erleichtert. Der Wandel von PSTN hin zu NGN und IP hat viele positive Entwicklungen begünstigt und die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen erleichtert. Die flexibleren und offeneren Strukturen ermöglichen die Verwendung mitunter einfacher angelegter Protokolle und erlauben neue Dienste mit weitreichenderen Funktionen sowie komplexere Leistungsmerkmale bzw. die Einhaltung besserer gleichbleibender Qualität.²⁹⁹ Die Umstellung auf NGN-Zusammenschaltungen führt damit zu Kostensenkungen (da auch weniger Schnittstellen mit einem anderen Zusammenschaltungspartner notwendig sind, siehe auch Kapitel 3.2.3 und 3.2.5) und Vereinfachungen.

Mit der baldigen Einstellung des PSTN und der Verwendung von IP durch alle Netzbetreiber tritt eine Vereinheitlichung ein, die insgesamt zu einem besseren Wettbewerbsrahmen beigetragen hat und noch beitragen wird. Auf dem Vorleistungsmarkt für Festnetzterminierung

²⁹⁹ Vgl. dazu auch Siegmund, Technik der Netze Band 2, S. 4ff.

Öffentliche Fassung

beschränken sich diese positiven Einflüsse wegen des „Ein-Netz-Ein-Markt-Grundsatzes“ weitgehend auf die Tätigkeit innerhalb eines Marktes bzw. auf die Interaktion zwischen den Märkten. Für einen Zutritt zum Markt für Festnetztelefonie im Allgemeinen sinken die Hürden jedoch weiter.

Einschreiten auf Einzelfallbasis

Ungeachtet der an eine Marktmachtfeststellung geknüpften Maßnahmen, können die Unternehmen bei Problemen bezüglich Zusammenschaltungen bzw. des Netzzugangs zudem weiterhin aufgrund der §§ 20 f. TKG die Bundesnetzagentur einschalten. Auch diese können (gerade für kleinere Unternehmen) ggf. schnelle und (kosten-) effiziente Abhilfe verschaffen. Daneben kann bei fehlender Erreichbarkeit der Endkunden untereinander auch über § 108 Abs. 5 Nr. 2 TKG vorgegangen werden. Auch dieser ermöglicht der Bundesnetzagentur, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um eine umfassende Erreichbarkeit sicherzustellen.

Ein Einschreiten auf Einzelfallbasis könnte zwar gerade aufgrund der Marktstruktur zu viel Zeit einnehmen und die Handlungskapazitäten der Regulierungsbehörde stark ausreizen. Wegen der Menge potentiell beeinträchtigter Marktteilnehmer besteht auch eine erhöhte Gefahr, dass in einer höheren Zahl von Fällen gegen marktmissbräuchliches Verhalten eingeschritten werden müsste. Hierbei ist aber zu beachten, dass – wenn überhaupt – die Verweigerung notwendiger Zusammenschaltungen wohl maßgeblich gegenüber Neueinsteigern auf dem Markt droht. Bei den bereits auf dem Markt tätigen Unternehmen ist anzunehmen, dass sich Geschäftsbeziehungen etabliert haben. Die Unternehmen selber haben außerdem grundsätzlich den Anreiz, sich mit anderen zusammenzuschalten. Dies gilt jedenfalls für Zusammenschaltungen mit größeren Unternehmen. Daher wären neben den potentiellen Problemen der Neueinsteiger am ehesten noch kleinere Unternehmen betroffen. Der Kreis möglicherweise durch potentiell missbräuchliches Verhalten beeinträchtigter Unternehmen wäre unter Zugrundelegung der eben getroffenen Annahmen deutlich geringer. Hinzu kommt, dass mit Schwierigkeiten gerade wegen der bestehenden und gewachsenen Geschäftsbeziehungen nicht gehäuft zu rechnen ist (also nicht in einer großen Vielzahl und auch nicht bei allen Betroffenen zugleich). Hier ist auf die Erfahrungswerte innerhalb der zuständigen Einheiten der Bundesnetzagentur hinzuweisen, die bereits über einzelne Zugangsanträge zu entscheiden haben und damit auch kleineren Unternehmen zur Durchsetzung gegen größere auf einer niedrigeren Wertschöpfungsebene verhelfen. Dies hat sich in den letzten Jahren als praktikabel wie effektiv erwiesen und keine negativen Auswirkungen auf bestehende wettbewerbliche Strukturen gehabt. Der Vortrag der Marktteilnehmer die möglichen Gefahren einer potentiellen Deregulierung abseits preislicher Vorgaben betreffend waren zudem überwiegend unsubstantiiert. Das Einschreiten auf Einzelbasis scheint daher möglich und ist ggf. sogar vorteilhafter, da es auf den konkreten Fall zugeschnitten werden kann.

Den hierzu erfolgten Ausführungen der EU-Kommission, dass abseits einer Regulierung Anreize für Betreiber, den Zugang zu verweigern oder zu diskriminieren, grundsätzlich sehr viel geringer seien, als der, höhere Zustellungsentgelte zu verlangen, ist daher zuzustimmen. Auch auf den hier gegenständlichen Vorleistungsmarkt trifft zu, dass durch höhere Zustellungsentgelte ebenfalls höhere Einnahmen und Gewinne erwirtschaftet würden, während gleichermaßen die Kosten für den anderen Betreiber, der üblicherweise ein Konkurrent ist, wüchsen. Betreiber von Zustelldiensten könnten sich grundsätzlich mit Hilfe überhöhter Entgelte eine bessere Wettbewerbsposition gegenüber anderen Betreibern verschaffen und profitieren damit in vielfacher Hinsicht von diesen. Dies ist aber durch die

Öffentliche Fassung

delegierte Verordnung der Terminierungsobergrenze ausgeschlossen. Die Verweigerung des Zugangs schadet etwaigen Konkurrenten zwar, sie kann jedoch auch Nachteile für den Verweigernden mit sich bringen. Betreiber, die die Zustellung von Anrufen aus anderen Netzen verweigern, werden weniger attraktiv für Kunden und untergraben ihr eigenes Geschäft. Dieselbe dem zugrunde liegende Logik gilt für die unterschiedliche Behandlung, denn eine solche kann auch für die eigenen Kunden spürbar benachteiligend wirken.³⁰⁰

Ganz davon abgesehen verzichten bereits ein paar Unternehmen ganz darauf, Entgelte zu erheben. Der Aufwand hierfür kann aufgrund der geringen Höhe der Entgelte einen potentiellen Nutzen überwiegen. Hinzu kommt, dass neben preislichen Vorgaben bereits jetzt nur noch leichte Vorabregulierungsmaßnahmen getroffen werden. Trotz dieser minimalen Eingriffe besteht ein Vorleistungsmarkt mit vielen Wettbewerbern, auf dem keine besonderen Probleme festgestellt werden können. Dies stützt damit ebenso die Annahme, dass sich die Position und die Nachfragemacht, gerade auch der kleineren Unternehmen, verbessert hat. Viel mehr noch wurde die Preisregulierung durch die Bundesnetzagentur sogar bereits zu Beginn des Jahres 2021 auf die Vorgaben der Delegierten Verordnung angepasst. Selbst in dieser inzwischen langen Zeitspanne konnte das (neue) Auftreten besonderer Probleme nicht festgestellt werden. Das Ausbleiben von Auffälligkeiten trotz lediglich geringfügiger Vorabregulierungsmaßnahmen durch die Bundesnetzagentur ist daher als weiterer Indikator für die zunehmende Ausgeglichenheit der Verhandlungspositionen auf dem betroffenen Vorleistungsmarkt zu bewerten. Daneben deutet es wiederum darauf hin, dass die größte Missbrauchsgefahr in der Setzung der Preise zu liegen scheint und die Entgeltregulierung durch die Delegierte Verordnung einen ausreichenden Rahmen schafft.

Sprachtelefondienste über Mobilfunk

Auch bei den Mobilfunknetzbetreibern könnte eine gewisse Gegenmacht vorhanden sein. Anders als bei den alternativen Festnetzbetreibern sind diese nicht auf dem gleichen Endkundenmarkt tätig, gleichwohl ist die Möglichkeit der Anbieter, ihren Kunden Gespräche in die in Deutschland vorhandenen Mobilfunknetze zustellen zu können, von wesentlicher Bedeutung.

Die Terminierung in Mobilfunknetze unterliegt ebenfalls den Vorgaben der Delegierten Verordnung. Es bestehen damit auch hier begrenzte Spielräume hinsichtlich des Preissetzungsverhaltens. Darüber hinaus ist die Mobilfunkterminierung hinsichtlich preisunabhängiger Maßnahmen noch reguliert. Vor allem für den Zeitraum der Geltung der Delegierten Verordnung in Verbindung mit den bestehenden Regulierungsmaßnahmen ist es den Mobilfunknetzbetreibern nicht möglich, nennenswerten Druck auszuüben. Vor allem die Drohung mit einer Zusammenschaltungsverweigerung ist wirkungslos, da aktuell noch eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung besteht. Die Verpflichtung zur Gewährung der Interoperabilität bei gleichzeitiger Vorgabe der für die Zusammenschaltungsleistungen zu veranschlagenden Entgelte (ebenfalls durch die Delegierte Verordnung) lässt weder eine endgültige Verweigerung der Zusammenschaltung zu, noch eine solche, die unter missbräuchlichen Bedingungen erfolgt. Ohne diese Regulierung könnte für den Erlass von Maßnahmen ebenfalls auf die §§ 20 f. und 108 Abs. 5 Nr. 2 TKG (nach denen eine Verhandlungspflicht sowie die Grundsätzliche Möglichkeit zur Verpflichtung von Unternehmen mit Endkundenzugang gegeben wird) zurückgegriffen werden. Davon abgesehen, sind auch die Mobilfunkanbieter auf Zusammenschaltungen mit den Festnetzbetreibern angewiesen.

³⁰⁰ Vgl. EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.3, S. 77f.

Öffentliche Fassung

Hier ist jedoch zu beachten, dass es (noch) lediglich drei Netzbetreiber im Mobilfunk gibt, die gleichzeitig auch bedeutende Festnetzbetreiber sind.

Der Druck, den die Mobilfunkanbieter als Nachfrager ausüben könnten, ist damit als eher gering einzuschätzen.

Indirekter Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-dienste

Zudem ist auch ein möglicher indirekter Wettbewerbsdruck durch nummernunabhängige TK-dienste beachtlich. Wie bereits erläutert, sind die abgehenden Gesprächsminuten aus dem Festnetz im Untersuchungszeitraum stark rückläufig. Ein Grund dafür könnte ein nachfrageseitiger Verdrängungseffekt auf dem korrespondierenden Endkundenmarkt durch mobilfunkbasierte Sprachdienste sowie durch nummernunabhängige TK-dienste sein.

Vor allem die Verbreitung der Sprachtelefonie über nummernunabhängige TK-dienste könnte dabei eine Rolle spielen:

Gespräche ins Ausland bspw. sind über nummernunabhängige TK-dienste (bspw. Skype oder WhatsApp) für die Nutzer einer Daten-Flatrate im Festnetz oder eines Tarifs mit Daten-Volumen im Mobilfunk und bei Nutzung des häuslichen WLANs in der Regel mit Kosten verbunden. Neben den etwaigen (geringen) Kosten für den nummernunabhängige TK-dienste fallen zusätzlich lediglich Kosten für die Datennutzung an. Zwar ist ein Internetzugangsvertrag (sei es mobil oder lokal verfügbar) mit laufenden Kosten verbunden, jedoch relativieren sich die Kosten im Rahmen einer Nutzung von nummernunabhängige TK-dienste. Diese Ausgaben stellen laufende Kosten dar, die dem Nutzer ohnehin entstehen. Der Nutzer wird sie daher regelmäßig anders einkalkulieren.

Infolgedessen kann von einem gewissen indirekten Wettbewerbsdruck der nummernunabhängige TK-dienste auf die Anrufzustellung ausgegangen werden. Diese Annahme wird auch durch Angaben im Rahmen des Auskunftersuchens gestützt. Der Wettbewerbsdruck kann im Hinblick auf die übrigen Erwägungen jedoch nicht als ausreichend betrachtet werden, um hinreichenden Einfluss auf das Handeln auf dem Vorleistungsmarkt auszuüben.

Zwischenergebnis

Insgesamt kann, in Anbetracht der zuvor getroffenen Erwägungen, von einer Verbesserung der Nachfragemacht und damit des direkten und indirekten Wettbewerbsdrucks ausgegangen werden. Insbesondere vor dem Hintergrund vorgegebener maximaler Entgelte und dem auch über Eingriffsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur abgesicherten Any-to-Any-Grundsatz ist mit missbräuchlichem Verhalten kaum zu rechnen.

11.2.2.3. Beeinflussung des Marktergebnisses - Gesamtbetrachtung

Die zuvor genannten Entwicklungen könnten prinzipiell für sich genommen und gemeinsam ausreichen, um eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb in dem Sinne feststellen zu können. Demgegenüber ist die Entstehung tatsächlichen Wettbewerbs wegen der fortdauernden Marktmacht aller Netzbetreiber aufgrund des „Ein-Netz-Ein-Markt“-Prinzips kaum möglich. Dieser Gegensatz ist jedoch vor den Eigenheiten des betroffenen Vorleistungsmarktes und in Verbindung mit der Geltung der Delegierten Verordnung einer besonderen Bewertung zu unterziehen.

Öffentliche Fassung

Durch die Vorgabe einheitlicher maximaler Entgelte auf Unionsebene wird den Netzbetreibern ein überschaubarer Rahmen gesteckt, in dem sie ihre Spielräume ausüben könnten. Dies verbessert vor allem die Position der Wettbewerber. Vor dem Hintergrund, dass sich an der Marktsituation – jeder Netzbetreiber hat 100% Marktanteile in seinem Netz – in absehbarer Zukunft keine Änderung ergeben wird, würden unter Beibehaltung der Vorabregulierung künstlich Zustände verfestigt, die nicht mehr dem Stand der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung entsprechen. Darüber hinaus ist neben oder auch anstelle des Marktanteils ebenso relevant, ob die Preise Wettbewerb erlauben. Preise bzw. Kosten sind einer der Hauptfaktoren, die zur Bewertung von Wettbewerbsfähigkeit oder der Ausnutzung einer Marktmachtstellung herangezogen werden (siehe Kap. 11.2.2). Gemäß der EU-Kommission ist zu berücksichtigen, ob der Zugang zu Vorleistungsprodukten für Nachfrager zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen angeboten wird und diesen ermöglicht, wettbewerbsfähig tragfähige Produkte für Endnutzer auf den Endkundenmärkten anzubieten.³⁰¹ Dies ist unter den Vorgaben der Delegierten Verordnung gegeben.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass nicht nur ein Unternehmen eine bestimmte Schlüsselposition in einem Gesamtmarkt hat, sondern es über indirekte Zusammenschaltungen diverse Möglichkeiten gibt, die direkte Zusammenschaltung mit bestimmten Unternehmen zu umgehen und eine umfassende Erreichbarkeit zu erwirken.³⁰² Hinzu kommt, dass, wie bereits in Kapitel 11.2.2.2 geschlossen, eine Zusammenschaltungsproblematik wohl höchstens einen kleinen Kreis von Unternehmen treffen wird. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass im Rahmen des Auskunftersuchens nahezu alle antwortenden Unternehmen angegeben haben, zumindest auch mit der TDG zusammengeschaltet zu sein. Aufgrund der Eigenheiten des Marktes führt dies jedoch nicht zu einer besonderen Schlüsselposition der TDG. Neben dieser bieten, wie bereits erwähnt, auch mehrere aTNB den Transit von und zur TDG und den anderen aTNB an. Die kurzfristige Verschlechterung von Konditionen zulasten der aTNB sowie die Fehlende Möglichkeit aller Netzbetreiber, die Endkunden der Betreiber anderer Netze zu erreichen, ist für die nähere Zukunft damit sehr unwahrscheinlich. Einmal mehr hervorzuheben ist an dieser Stelle auch die IP-Migration und die damit einhergehende Umstellung auf NGN-Zusammenschaltungen. Diese führen zur Vereinfachung der Zusammenschaltung bzw. der Verkehrsübergabe und Kostensenkungen (siehe Kapitel 11.2.2.2, Abschnitt „Nachfragemacht auf Netzbetreiberebene“, Unterabschnitt „Einfluss der IP-Migration“), was die bereits geringe Wahrscheinlichkeit für relevante Streitigkeiten in diesem Bereich sogar noch mindert.

Darüber hinaus ist das Vorliegen nationaler Besonderheiten gegenüber den Erwägungen der EU-Kommission nicht ersichtlich. Die Bundesnetzagentur könnte derzeit nicht – wie von der EU-Kommission gefordert - nachweisen, dass konkrete (nicht preisbezogene) Probleme am Markt bestehen.³⁰³ Das Auskunftersuchen sowie die Verfahren der letzten Jahre haben hierzu keine Erkenntnisse geliefert. Im Gegenteil deutet die aktuelle Marktsituation (Fehlendes Auftreten von Verwerfungen trotz sehr geringer Regulierung) darauf hin, dass mit über einen - nicht mehr möglichen - Preismissbrauch hinausgehenden Diskriminierungen auch zukünftig kaum zu rechnen ist.

In der Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung nennt die EU-Kommission als Anhaltspunkte für eine abweichende Entscheidung erlaubende, andauernde Wettbewerbsschwierigkeiten

³⁰¹ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 2.2 (ii), S. 14.

³⁰² Wie es zum Zeitpunkt der Abfrage zumindest bei zwei Unternehmen - **[BuG]** - bereits der Fall war.

³⁰³ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.4, S. 80.

Öffentliche Fassung

beispielhaft das Vorliegen von Anträgen auf Streitbeilegung³⁰⁴ oder berechtigten Beschwerden von Betreibern über Zusammenschaltungsverweigerungen.³⁰⁵ Sie führt hierzu in der Märkte-Empfehlung aus, dass eine Regulierung ausgewählter Aspekte der Zustellungsmärkte auf nationaler Ebene weiterhin gerechtfertigt sein könne, wenn Betreibern die Zusammenschaltung verweigert würde oder sie Schwierigkeiten mit der Zustellung von Anrufen aus ihrem Netz in die Netze anderer Betreiber hätten.³⁰⁶ Folglich wären sämtliche Handlungen zulässig, die effektiven und nachhaltigen Wettbewerb im Interesse des Endkunden sicherstellen. Dass mögliche Probleme im Bereich der Zusammenschaltungen erkannt wurden, wird auch dadurch verdeutlicht, dass Zusammenschaltungsstellen in die Definition des Zustellungsdienstes mit aufgenommen wurden, wodurch die Kosten für diese in die vorgeschriebenen Entgelte eingepreist wurden.³⁰⁷

Unter diesen Voraussetzungen ist der Anreiz für ein wettbewerbsfeindliches Verhalten, insbesondere auch in Anbetracht einer drohenden Wiedereinführung von ex ante Regulierungsmaßnahmen und der Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts, als deutlich gesunken anzusehen. Daneben besteht bei Bedarf ggf. auch ohne die Feststellung einer marktmächtigen Position die Möglichkeit von Eingriffen über die §§ 20 f. sowie 108 Abs. 5 Nr. 2 TKG. Das Ergebnis dieser Prüfung ist außerdem vor dem letztendlichen Zweck der ex ante Regulierung zu sehen: Sinn und Zweck der Regulierung ist im Allgemeinen maßgeblich die Schaffung eines wettbewerblichen Umfelds auf dem Endkundenmarkt zugunsten der Endnutzer.³⁰⁸ Regulatorische Vorabverpflichtungen sollen nur insoweit auferlegt werden, wie es notwendig ist, um im Interesse der Endnutzer einen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb zu gewährleisten. Auch die Regulierung der Vorleistungsmärkte stellt folglich keinen Selbstzweck dar, sondern dient der Wettbewerbsförderung sowie Erhaltung des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt. Denn „[j]ede Vorabregulierung dient [gemäß der EU-Kommission] letztlich dazu, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen wirksamen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen“³⁰⁹ mit dem Ziel, „die sektorspezifische Vorabregulierung in dem Maße abzubauen, wie sich der Wettbewerb auf den Märkten entwickelt, und letztendlich die elektronische Kommunikation nur noch durch das Wettbewerbsrecht zu regeln“³¹⁰. Grundsätzlich wird eine Regulierung auf dem Vorleistungsmarkt daher auch hinfällig, wenn der mit ihm verbundene Endkundenmarkt *ohne* Eingriffe auf dem Vorleistungsmarkt wettbewerblichen Charakter aufweist.³¹¹ Verpflichtungen sollten dementsprechend gelockert oder aufgehoben werden, sobald diese Voraussetzungen vorliegen.

Zudem müssen Regulierungsmaßnahmen zur Erreichung der in Artikel 3 Abs. 2 EKEK vorgegebenen Ziele erforderlich (Vgl. § 10 Abs. 1 TKG) und verhältnismäßig sein. Die Regulierung muss nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezielt und ausgewogen sein. Daher ist für ein Vorgehen gegen potenzielle Gefahren für den wirksamen Wettbewerb der geringstmögliche Eingriff zu wählen. Eine übermäßige regulatorische Belastung für Betreiber

³⁰⁴ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.4, S. 80.

³⁰⁵ EU-Kommission, Explanatory Note zur Märkte-Empfehlung, Kap. 4.2.3, S. 78.

³⁰⁶ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung, Erwägungsgrund 41.

³⁰⁷ EU-Kommission, Delegierte Verordnung, Erwägungsgrund 6.

³⁰⁸ Siehe Artikel 3 Abs. 4 lit. f EKEK sowie Erwägungsgrund 168; BT.-Drs. 19/26108 vom 25.01.2021, S. 242, Gesetzesbegründung Zu § 10 Zu Abs. 2; Endnutzer können je nach Endkundenmarkt entweder Verbraucher oder Geschäftskunden oder beides sein.

³⁰⁹ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung 2014, Erwägungsgrund 2; vgl. auch Erwägungsgrund 17.

³¹⁰ EU-Kommission, Märkte-Empfehlung 2014, Erwägungsgrund 1; vgl. auch Erwägungsgrund 18.

³¹¹ Siehe EU-Kommission, Märkte-Empfehlung 2014, Erwägungsgrund 10.

Öffentliche Fassung

könne Investitionen und Innovationen hemmen, während unzureichende oder fehlende Regulierung die in den letzten Jahrzehnten erreichte Liberalisierung umkehren und die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher und die Wettbewerbsdynamik in dem Sektor verringern würde.³¹²

Diesen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das eigentliche Ziel der Vorabregulierung zugrunde gelegt und in Anbetracht der Tatsache, dass schon jetzt nur noch geringfügige Maßnahmen auferlegt werden, ist von einer wettbewerblichen Situation auf dem Vorleistungsmarkt auszugehen. Davon abgesehen sollten aufgrund der bewährten und bekannten Strukturen und Mechanismen schädigende Verhaltensweisen schneller auffallen. Es bleibt den Unternehmen auch weiterhin unbenommen, sich an die Bundesnetzagentur zu wenden. Sollte es wider Erwarten zu Wettbewerbsproblemen kommen, ist ggf. eine Marktprüfung anzustrengen, die – wenn nötig – zu einem erneuten Eingreifen über ex ante Regulierungsmaßnahmen führt.

11.2.2.4. Gesamtergebnis Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Auf dieser Grundlage kann bereits das Fehlen der Regulierungsbedürftigkeit festgestellt werden.

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien zeigt sich, dass zwar keine tatsächliche Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht. Es besteht jedoch ein wettbewerbliches Ergebnis, sodass das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests als nicht erfüllt angesehen werden kann. Basierend auf der Prüfung des zweiten Kriteriums kann damit bereits festgestellt werden, dass der hier betrachtete Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten nicht mehr als regulierungsbedürftig iSv. § 11 S. 1 iVm. Abs. 2 TKG einzustufen ist. Da grundsätzlich alle drei Kriterien kumulativ vorliegen müssen (siehe Kap. 11 und 11.1.3), um eine ex ante Regulierung zu rechtfertigen, genügt der Wegfall des zweiten Kriteriums hierfür.

Die Entwicklungen in den letzten Jahren erlauben trotz der zum Teil unveränderten Marktsituation eine Neubewertung dieser Gegebenheiten seit der letzten Überprüfung dieses Vorleistungsmarktes. Durch die vorgeschriebenen maximalen Entgelte herrscht eine wettbewerbliche Situation, die es ausreichen lässt, mit anderweitigen Mitteln gegen potentiell Wettbewerbsschädigendes Verhalten vorzugehen. Unter der Prämisse einer Wiedereinführung der Vorabregulierung erlaubt sie, die derzeit geltenden Maßnahmen aufzuheben.

11.2.3. Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts

Auch das allgemeine Wettbewerbsrecht ist aufgrund der oben getroffenen Annahmen als ausreichendes Korrektiv gegen wettbewerbsschädigendes Handeln anzunehmen. Trotz der Vielzahl der Netzbetreiber ist ein Eingreifen im Einzelfall möglich, da bei Bestehen maximaler Entgelte höchstens mit vereinzelt auftretendem missbräuchlichen Handeln zu rechnen ist.

Im Übrigen ist hier darauf hinzuweisen, dass der Bundesnetzagentur weiterhin auch Handlungsmöglichkeiten des regulatorischen Eingriffs über §§ 20 f. sowie 108 Abs. 5

³¹² EU-Kommission, Explanatory Note, Kap. 2.2, S. 10 f.

Öffentliche Fassung

Nr. 2 TKG verbleiben und Vorabregulierungsmaßnahmen, wenn notwendig, wieder auferlegt werden können.

11.3. Ergebnis potentielle Regulierungsbedürftigkeit

Der Markt für die

Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten

erfüllt die in § 11 Abs. 2 TKG aufgeführten Kriterien nicht mehr und kommt deshalb gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 TKG auch nicht mehr für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht.

12. Ergebnis

Der Markt für „Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ ist nicht mehr regulierungsbedürftig. Damit kommt der Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014 nicht mehr für eine Regulierung nach Teil 2 des TKG in Betracht.

Es wird daher festgestellt, dass der Markt für Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten (Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2014) in Zukunft insgesamt nicht mehr der Regulierung nach §§ 10ff. TKG unterfällt.

Bonn, den XX.XX.2023

Dr. Eschweiler
(Beisitzer und
Berichterstatter)

Müller
(Vorsitzender)

Haller
(Beisitzerin)

BK 1-23/001

13. Anhänge

13.1. Firmenverzeichnis

Abkürzung	Unternehmensname
Colt	Colt Technology Services GmbH
DT AG	Deutsche Telekom AG
Dtms	dtms GmbH
ecotel	ecotel communication ag
G-FIT	G-FIT Gesellschaft für innovative Telekommunikationsdienste mbH & Co. KG
HFO	HFO Telecom Vertriebs GmbH
Vodafone	Vodafone Kabel Deutschland GmbH
M-net	M-net Telekommunikations GmbH
NetCologne	NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH
next id	next id GmbH (jetzt dtms GmbH)
TDG	Telekom Deutschland GmbH
Telefónica	Telefónica Germany GmbH & Co. OHG
umbra	umbra networks Gesellschaft für Telekommunikation mbH
Unitymedia	Unitymedia GmbH (mit Tochterunternehmen Unitymedia NRW GmbH und Unitymedia BW GmbH)
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) e.V.
Vodafone	Vodafone GmbH

Öffentliche Fassung

13.2. Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Begriffserläuterung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKNN	Arbeitskreis für technische und betriebliche Fragen der Nummerierung und der Netzzusammenschaltung
AMwD	Auskunfts- und Mehrwertdienste
aTNB	alternative Teilnehmernetzbetreiber
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communication (dt. GEREK, Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation)
BNG	Broadband Network Gateway (dt. Breitband-Zugangsserver)
CbC	Call-by-Call
CIC	Carrier Identification Code
CuDa-TAL	Kupfer-Doppelader-TAL
DOCSIS	Data over Cable Service Interface Specification (dt. Spezifikation für Schnittstellen von Kabelmodems)
DSL	Digital Subscriber Line (dt. Digitale Anschlussleitung)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVz	Endverzweiger
EZB	Einzugsbereich
F&I-Leistungen	Fakturierungs- und Inkassoleistungen (zur Abrechnung iRv. AMwD)
FTTH	Fibre to the Home (dt. Lichtwellenleiter bis in die Wohnung)
GEREK	Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GEZB	Grundeinzugsbereich
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFC	Hybrid Fiber Coax
HVt	Hauptverteiler
IC	Interconnection
ICAs	Interconnection-Anschluss
ICP	Interconnection-Partner (dt. Zusammenschaltungspartner)
IN	Intelligentes Netz
IP	Internet Protokoll
ISDN	Integrated Service Digital Network (dt. Dienste integrierendes digitales Netz)
KVz	Kabelverzweiger
LER	Label Edge Router
LEZB	Lokaler Einzugsbereich
LTE	Long Term Evolution (Mobilfunkstandard der 4. Generation, auch 3.9G)
MEZB	Mehrwertdienste-Einzugsbereich
MGW	Media Gateway
MPLS	Multiprotocol Label Switching
NGA	Next Generation Access

Öffentliche Fassung

Abkürzung	Begriffserläuterung
NGN	Next Generation Network
N-ICAs	NGN-Interconnection-Anschluss
NTR	Nationale Teilnehmerrufnummer, Gasse (0)32
OTT-Dienste	Over-The-Top-Dienste
PAC	Payphone Access Charge
PDA	Portierungsdatenaustausch
Pol	Points of Interconnection (dt. Zusammenschaltungspunkte)
PSTN	Public Switched Telephone Network (dt. Leitungsvermittelndes Telefonnetz)
RRL	Rahmenrichtlinie
RTP	Realtime Transport Protocol
SBC	Session Border Controller
SEZB	Standardeinzugsbereich
SIP	Session Initiation Protocol
SKR	Standardkollokationsraum
TAE	Teilnehmeranschlusseinheit
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TDG	Telekom Deutschland GmbH
TKG	Telekommunikationsgesetz
TNB	Teilnehmernetzbetreiber
UAK	Unterarbeitskreis
uNKE	Unterste Netzkopplungsebene
VE:F	Vermittlungseinheit Fernnetz
VE:N	Vermittlungseinrichtung mit Netzübergabefunktion
VE:O	Vermittlungseinheit Ortsnetz
VNB	Verbindungsnetzbetreiber
VoB	Voice over broadband (dt. Breitband-Sprachübertragung)
VoC	Voice over Cable (dt. Kabeltelefonie)
VoIP	Voice over Internet Protocol (dt. Internet-Protokoll-Telefonie oder IP-Telefonie)
VPN	Virtual Private Network (dt. virtuelles privates Netzwerk)
ZZN7	Zeichengabezwischennetz auf der Basis des Zeichengabesystems Nr. 7; auch SS7: Signalling System #7