

Monopolkommission

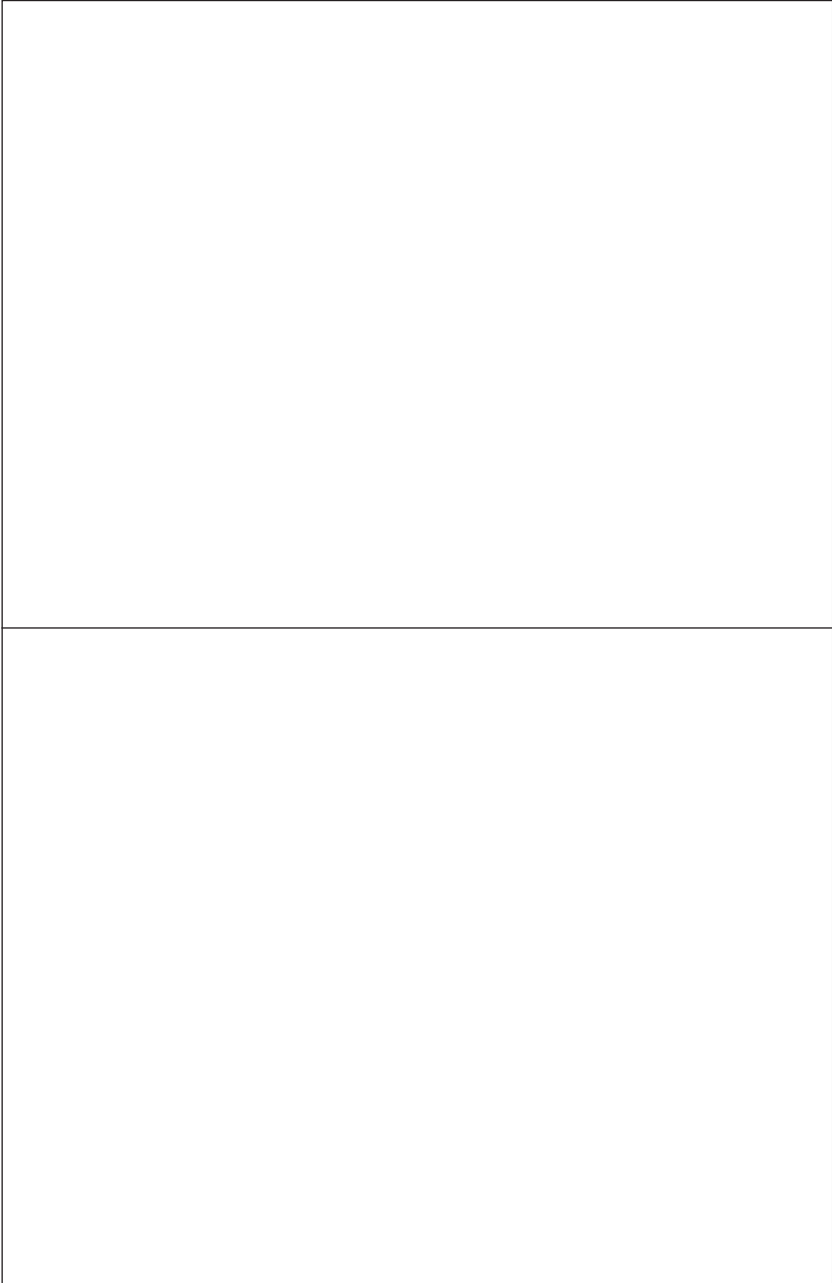
Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch

12. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission gemäß § 195 Abs. 2, 3 TKG



Nomos



Monopolkommission

Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch

12. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission gemäß § 195 Abs. 2, 3 TKG



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7379-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-1354-2 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung.....	3
Kapitel 1	
Festnetz.....	10
1.1 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Festnetzbereich	10
1.1.1 Ausgangslage auf dem deutschen Festnetzmarkt	11
1.1.2 Der Glasfasernetzausbau beschleunigt sich, die Nachfrage zieht noch nicht mit	14
1.1.3 Deutschland kann bei NGA-Anschlüssen mithalten, liegt beim Glasfasernetzausbau in Europa jedoch weit zurück	16
1.2 Amtspraxis der Bundesnetzagentur: Regulierung der Vorleistungsprodukte.....	18
1.2.1 Implikationen der EU-Märkteempfehlung 2020 auf die Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur.....	19
1.2.2 Regulierungsverfügung für den Markt Nr. 3a der Märkteempfehlung 2014...20	
1.2.2.1 Kupferprodukte einheitlich einer Genehmigungspflicht unterwerfen	21
1.2.2.2 Erweiterung des Zugangs zu baulichen Anlagen ist zu begrüßen	27
1.2.2.3 Umstellung auf Equivalence of Input durch Monitoring begleiten.....	28
1.3 Zur Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze.....	31
1.3.1 Wechselprozess über eine Dekade	31
1.3.2 Zu den Rollen der einzelnen Marktakteure im Migrationsprozess	32
1.3.3 Migration in Glasfasernetze ganzheitlich ausrichten.....	37
1.3.4 Fazit: Wettbewerbskonforme Migration sicherstellen	39
1.4 Ko-Investitionen im Glasfaserausbau durch wettbewerbssichernde Auflagen flankieren.....	40
1.4.1 Balance zwischen Glasfasernetzausbaubeschleunigung und Wettbewerbsschutz wahren	43
1.4.2 Ko-Investitionen dürfen Infrastrukturwettbewerb nicht verdrängen	47
1.4.3 Wettbewerbskonforme Zugangskonditionen gewährleisten	48
1.4.4 Das OLG Düsseldorf setzt hohe kartellrechtliche Hürden für zukünftige Kooperationen	51
1.4.5 Fazit: Leitlinien für wettbewerbsskonforme Ko-Investitionen erarbeiten.....	53
Kapitel 2	
Mobilfunk.....	54
2.1 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Mobilfunkbereich	54
2.2 Versteigerung für Mobilfunkfrequenzen auch ohne Vorrang beibehalten.....	58
2.2.1 Bei einer Knappheit von Frequenzen ist grundsätzlich ein Vergabeverfahren durchzuführen	61

2.2.2	Auswahlkriterien in Ausschreibungsverfahren	63
2.2.3	Ausschreibungen sind ungeeignet, um die Frequenzbedarfe von Unternehmen gegeneinander abzuwägen.....	65
2.2.4	Eingeschränkte Transparenz in Ausschreibungen kann zu willkürlichen Ergebnissen führen.....	68
2.2.5	Die Verbindlichkeit von Angeboten kann bei Ausschreibungen kaum gewährleistet werden.....	69
2.2.6	Keine Indizien für spürbare Beeinträchtigung des Mobilfunkausbaus durch Kosten aus Frequenzversteigerungen	71
2.2.7	Fazit: Die Versteigerung ist das am besten geeignete Verfahren für die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen	73
2.3	Wettbewerbsfähigkeit der Diensteanbieter im Mobilfunk erhalten	74
2.4	Amtspraxis der Bundesnetzagentur: Schnelle Umsetzung der EuGH-Entscheidungen zu Zero-Rating wünschenswert	76

Kapitel 3

Zur Schaffung chancengleicher Wettbewerbsbedingungen bei interpersonellen Telekommunikationsdiensten		81
3.1	Rolle der OTT-Kommunikationsdienste im Wettbewerbsverhältnis zu klassischen Telekommunikationsdiensten.....	82
3.2	Gesetzliche Definitionen von Telekommunikationsdiensten unionsweit einheitlich schärfen	86
3.2.1	Funktionale Definition von (interpersonellen) Telekommunikationsdiensten sinnvoll	86
3.2.2	Abgrenzung von Kommunikationsdiensten zu Inhaltsdiensten nicht eindeutig	88
3.2.3	Multifunktionsdienste werden tendenziell zu weitgehend erfasst.....	88
3.2.4	Definitionen auf Unionsebene weiter konkretisieren	92
3.3	Regulierungsintensität an Schutzbedürftigkeit der Endnutzerinnen und Endnutzer ausrichten.....	93
3.3.1	Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist auch ohne Einbeziehung nummernunabhängiger ITD derzeit sichergestellt	94
3.3.2	Einbeziehung nummernunabhängiger ITD zur Finanzierung des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten ist nicht zu empfehlen	96
3.3.3	Wettbewerbliche Implikationen des Datenschutzrechts berücksichtigen	100
3.3.4	Unterschiedliche Kundenschutzanforderungen an Gefährdungspotenzial knüpfen	105
3.4	Interoperabilitätsverpflichtungen sind derzeit abzulehnen	107
3.4.1	Interoperabilität: Ausgestaltungsmöglichkeiten und Implikationen	108
3.4.1.1	Multihoming-Verhalten trägt zum Wettbewerb bei	114
3.4.1.2	Auswirkungen von nummernunabhängigen ITD als mehrseitige Plattformdienste untersuchen	119

3.4.1.3	Interoperabilität zwischen nummernunabhängigen und nummerngebundenen ITD ist nicht erforderlich	120
3.4.1.4	Zwischenfazit: Interoperabilitätsverpflichtungen bei nummernunabhängigen ITD sind derzeit nicht geboten.....	122
3.4.2	Auferlegung von Interoperabilitätsverpflichtungen ist zu Recht an hohe Hürden geknüpft	123
3.4.2.1	Voraussetzungen für asymmetrische Interoperabilitätsverpflichtung zur Sicherstellung der Endnutzerkonnektivität konkretisieren.....	124
3.4.2.2	Die Einleitung eines förmlichen Marktregulierungsverfahrens ist derzeit nicht angezeigt.....	127
3.4.2.3	Telekommunikationsrechtliche Vorschriften sind vorrangige und abschließende Spezialregelungen gegenüber dem GWB.....	128
3.4.2.4	Verhältnis des Telekommunikationsrechts zum geplanten Digital Markets Act	131
3.4.2.5	Normung durch die EU-Kommission ist Vorstufe einer Interoperabilitätsverpflichtung	132
3.4.2.6	Erweiterung der Datenportabilität ist milderes Mittel zu einer Interoperabilitätsverpflichtung	132
3.4.2.7	Zwischenfazit: Telekommunikationsrechtliche Vorschriften zur Auferlegung von Interoperabilitätspflichten konkretisieren.....	133
3.5	Mögliche Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf benachbarten Märkten untersuchen	134
3.6	Fazit: Überregulierung bei interpersonellen Telekommunikationsdiensten vermeiden	135
Kapitel 4		
Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen		
		140

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Aktive Breitbandanschlüsse nach Technologien	11
Abbildung 1.2:	Anteile an den Breitbandanschlüssen im Festnetz	12
Abbildung 1.3:	Download-Geschwindigkeitsklassen der vermarkteten Breitbandanschlüsse	13
Abbildung 1.4:	Entwicklung des Datenvolumens im Festnetz	14
Abbildung 1.5:	Verteilung der Glasfaseranschlüsse in Deutschland	14
Abbildung 1.6:	Take-up-Rate bei FTTB/H-Anschlüssen	15
Abbildung 1.7:	Verteilung aktiver und verfügbarer Glasfaseranschlüsse (2021)	16
Abbildung 1.8:	NGA-Verfügbarkeit in der EU (2020)	17
Abbildung 1.9:	Verfügbarkeit gigabitfähiger Anschlüsse in der EU (2020)	17
Abbildung 1.10:	FTTB/H-Verfügbarkeit in der EU (2020).....	18
Abbildung 1.11:	Schematische Darstellung der Netzstruktur der Deutsche Telekom AG.....	22
Abbildung 1.12:	Aktive DSL-Anschlüsse in Deutschland in Mio. (2014 bis 2021)	23
Abbildung 2.1:	Marktanteile nach aktiven SIM-Karten	54
Abbildung 2.2:	Marktanteile nach Service-Umsätzen.....	55
Abbildung 2.3:	Marktanteile nach SIM-Kartentyp	56
Abbildung 2.4:	Anteile am Markt Persönlicher SIM-Karten (ohne M2M) nach Netzgenerationen	56
Abbildung 2.5:	Anteile an Funk-Basisstationen nach Netzgenerationen	57
Abbildung 2.6:	Datenvolumen im Mobilfunk in Mio. GB (2015 bis 2021)	58
Abbildung 3.1:	Versendete SMS- und WhatsApp-Nachrichten in deutschen Mobilfunknetzen pro Tag	83
Abbildung 3.2:	Sprachverbindungsminuten pro Tag (2012 bis 2021)	83
Abbildung 3.3:	Gesamtdatenvolumen und Gesamtumsatz der TK-Branche (2017 bis 2021)	84
Abbildung 3.4:	Traffic-Anteile am Gesamtdatenvolumen (2019).....	84

Vorwort

Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag erstellt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Gutachten nach § 195 Abs. 2, 3 Telekommunikationsgesetz (TKG-2021), in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland beurteilt. Zudem evaluiert sie die Nachhaltigkeit wettbewerbsorientierter Telekommunikationsmärkte, würdigt die Anwendung der Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes über die Regulierung und die Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.

Zur Vorbereitung ihres Gutachtens hat die Monopolkommission zwei Anhörungen am 15. Oktober 2021 durchgeführt. Der Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Dr. Wilhelm Eschweiler sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde haben mit der Monopolkommission die wettbewerbliche Situation auf den Telekommunikationsmärkten und Fragen der Telekommunikationsregulierung erörtert. Die Regulierungsbehörde hat darüber hinaus eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.

Des Weiteren hat die Monopolkommission mit Vertretern der Unternehmen und Verbände Fragen zur Marktentwicklung und Regulierung diskutiert. Teilnehmer dieser digitalen Diskussionsrunde waren 1&1 AG, ANGA- Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e. V., BREKO- Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., BUGLAS- Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Deutsche Telekom AG, Freenet AG, Siggate GmbH, VATM- Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V.

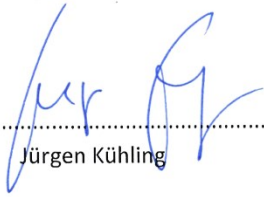
Die angehörten Unternehmen und Verbände haben ihre mündlichen Äußerungen gegenüber der Monopolkommission durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Schriftliche Stellungnahmen sind darüber hinaus seitens Apple GmbH, Eco- Verband der Internetwirtschaft e. V., EWE Tel GmbH, Facebook Germany GmbH, Lebara Ltd., Microsoft Deutschland GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Threema GmbH, Transatel SAS, Vantage Towers AG und Vodafone GmbH eingegangen.

Weiterhin gab es vielfältige Kontakte der Mitglieder sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Monopolkommission mit Vertretern der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

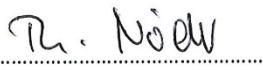
Das Kommissionsmitglied Frau Dagmar Kollmann, Mitglied des Aufsichtsrates der Deutsche Telekom AG, war weder mit der Vorbereitung noch mit der Erstellung dieses Gutachtens in irgendeiner Form befasst.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn Christian Hildebrandt, der das Gutachten federführend betreut hat, sowie bei Herrn Dr. Stefan Bulowski, Herrn Dr. Torben Stühmeier und Herrn Dr. Oliver Zierke für ihre Mitwirkung.

Bonn, den 16. Dezember 2021




Jürgen Kühling



Thomas Nöcker



Pamela Knapp



Achim Wambach