

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Wirtschaft und Energie
des Deutschen Bundestages
Klaus Ernst, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 26.02.2021

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz am 01.03.2021

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

1. Angesichts des Umfangs des Gesetzgebungsvorhabens beschränkt sich meine schriftliche Stellungnahme auf vier Themenkomplexe, und zwar:

- den Vorrang des Versteigerungsverfahrens nach § 99 Abs. 2 TKG-E,
- die geplante Abschaffung der in § 2 Nr. 15 Buchstabe b BetrKV geregelten Umlagefähigkeit der Kosten des Betriebs des Breitbandkabelnetzes,
- die in §56 Abs. 1 TKG-E geplante Regulierung der Vertragslaufzeiten für Telekommunikationsdienste sowie
- die Festlegung der Preishöchstgrenzen für Anrufe an persönliche Rufnummern („0700-Nummern“) nach §111 Abs. 5 TKG-E sowie die Pflicht zur Preisangabe nach §108 Abs. 1 Nr. 7 TKG-E.

Vorrang des Versteigerungsverfahrens nach §99 Abs. 2 TKG-E

2. Nach § 99 Abs. 2 TKG-E soll im Falle der Frequenzknappheit grundsätzlich ein Versteigerungsverfahren durchgeführt werden, d.h. in der Regel soll eine Versteigerung zur Frequenzvergabe durchgeführt werden, nur in Ausnahmen soll es zu einer Ausschreibung nach § 99 Abs. 2 TKG-E kommen. Ausschreibungen, bei denen knappe Ressource nicht nach der Zahlungsbereitschaft der Bieter (also mit

Hilfe des Preismechanismus) zugeteilt werden, werden in der Ökonomie auch als „Schönheitswettbewerbe“ bezeichnet, da – anders als beim Preismechanismus – eine Zuteilung anhand von objektiven Kriterien sehr schwierig ist.

3. Nach § 99 Abs. 6 TKG-E sollen Kriterien für die Zuteilung (1) die Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit der Bewerber, (2) die Eignung von vorzulegenden Planungen für die Nutzung der ausgeschriebenen Frequenzen, (3) die Förderung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes und (4) der räumliche Versorgungsgrad sein. Es ist schnell ersichtlich, dass eine objektive Ermittlung der „besten“ Angebote sehr schwierig wird, da es sich um einen mehrdimensionalen Kriterienkatalog handelt.

4. Die internationale Erfahrung mit der administrativen Vergabe von Frequenzen unter Verzicht auf den Preismechanismus ist als so schlecht zu bezeichnen, dass in den meisten Marktwirtschaften in den letzten 30 Jahren Frequenzauktionen eingeführt wurden.¹ Die Vorteile gegenüber anderen Vergabeverfahren sind vielfältig:

- Durch Auktionen kann sichergestellt werden, dass knappe Ressourcen (wie Frequenzen) in den Händen der Nutzer landen, die sie am effizientesten nutzen.
- Das strategische Horten von Frequenzen oder eine ineffiziente Nutzung werden tendenziell vermieden, wenn Ressourcen kostspielig sind, weil für sie Preise zu entrichten sind.
- „Schönheitswettbewerbe“, also Ausschreibungen mit mehrdimensionalen Vergabekriterien, sind kompliziert und anfällig dafür, angefochten zu werden. Dies kann zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Vergabe führen.
- Telekommunikationsanbieter haben Anreize ihren Bedarf an Frequenzspektrum zu übertreiben, wenn sie nicht entsprechend dafür zahlen müssen, um so Neulingen vom Markteintritt abzuhalten und den Wettbewerb zu schwächen.
- Frequenzauktionen ermöglichen den Markteintritt neuer Anbieter.
- Die administrative, nicht-preisbasierte Vergabe beinhaltet regelmäßig einen Verzicht auf Staatseinnahmen zugunsten internationaler Konzerne.

5. Im von der Europäischen Kommission jährlich publizierten Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) schneidet Deutschland regelmäßig nicht besonders gut ab. Eine Ausnahme ist jedoch die zeitige Verfügbarmachung von Frequenzspektrum – ein Kriterium, bei dem Deutschland regelmäßig den ersten Platz in der EU

¹ Vgl. etwa die Beiträge in Bichler, M. und Goeree, J. (Hrsg.) (2017). *Handbook of Spectrum Auction Design*, Cambridge University Press: Cambridge sowie Haucap, J. (2021), „Das optimale Design von Auktionen als Teil einer modernen Ordnungspolitik: Zum Ökonomie-Nobelpreis 2020 für Robert Wilson und Paul Milgrom“, *ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 71.

belegt.² Die bisher äußerst erfolgreichen Versteigerungen würden durch einen Wechsel zu administrativen Vergabeverfahren dieses gute Abschneiden gefährden.

6. Es gibt keinerlei robuste empirische Evidenz dafür, dass internationale Konzerne besonders wenig in den Ausbau von Telekommunikationsnetzen investieren, wenn sie für Frequenzrechte zahlen oder umgekehrt, besonders viel investiert wird, wenn ihnen Frequenz-Nutzungsrechte geschenkt werden. Ökonomisch ist es auch unplausibel, dass Unternehmen besonders viel für ein Recht bezahlen, um anschließend möglichst wenig zu investieren und die Ressource somit besonders wenig zu nutzen.

7. in ihrem letzten Sondergutachten zum Telekommunikationsmarkt hat auch die Monopolkommission dezidiert analysiert und betont, dass es hohe Auktionsergebnisse den Ausbau ebenso wenig verlangsamen, wie ein niedriges Auktionsergebnis den Ausbau beschleunigt.³ Wesentlicher Treiber für den Ausbau ist wirksamer Wettbewerb. Dieser aber wird durch Auktionen begünstigt.

8. Ökonomisch betrachtet kann es somit dahinstehen, ob ein Vorrang des Versteigerungsverfahrens eine unionsrechtlich unzulässige Vorstrukturierung der Entscheidung der Bundesnetzagentur sind oder nicht. Es ist im Grunde unerheblich, welche Rechtsauffassung hier richtig ist, weil die Ziele des EKEK und entsprechend des TKG (wie in §99 Abs. 1 TKG-E genannt) ohnehin für eine vorrangige Versteigerung sprechen, von der nur in Ausnahmefällen abgewichen werden sollte.

Umlagefähigkeit der Kosten des Betriebs des Breitbandkabelnetzes nach § 2 Nr. 15 Buchstabe b BetrKV⁴

9. Nach Art. 14 des vorliegenden Gesetzesentwurfs soll die in § 2 Nr. 15 Buchstabe b BetrKV geregelte Umlagefähigkeit der Kosten des Betriebs des Breitbandkabelnetzes vollständig abgeschafft werden. Dieser Regel folgend können die Kosten eines Breitbandanschlusses als Betriebskosten auf die Mieterinnen und Mieter eines Wohngebäudes umgelegt werden.

² Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2020 Deutschland, S. 7., online unter: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66943

³ Vgl. Monopolkommission (2019); 11. Sektorgutachten Telekommunikation (2019: Staatliches Augenmaß beim Netzausbau, Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG, Tz. 229 ff.

⁴ Die folgenden Ausführungen nehmen Rückgriff auf eine Kurzexpertise über ökonomische Auswirkungen einer möglichen Abschaffung der Umlagefähigkeit der Kosten des Betriebs des Breitbandkabelnetzes im November 2020 für die *Vodafone GmbH* erstellt habe.

Theoretische Erwägungen

10. Wettbewerb bietet als generelles Ordnungsprinzip klare Vorteile aus gesamtgesellschaftlicher Sicht. Wettbewerb treibt Anbieter an darüber nachzudenken, wie durch attraktive Angebote weitere Kunden gewonnen bzw. bestehende Kunden behalten werden können. Dies kann durch günstige Preise geschehen, durch innovative Produkte, durch einen guten Service, hohe Produktqualität oder durch andere Dinge, welche Kunden schätzen. Die Anzahl der potenziellen Wettbewerbsparameter ist prinzipiell groß.

11. In Monopolen hingegen muss sich der Monopolist nicht in demselben Maße um Kunden bemühen wie auf Wettbewerbsmärkten, die Kunden sind vielmehr abhängig von der Gunst des Monopolisten, sie haben keine Ausweichmöglichkeiten. „Der beste Gewinn am Monopol ist das ruhige Leben“ – so hat der britische Ökonom und Nobelpreisträger Sir John Hicks (1904-1989) diese Situation aus Anbietersicht zusammengefasst. Ein Monopolist muss weder besonders kundenfreundlich noch besonders effizient oder innovativ sein, um seine Gewinne zu erwirtschaften. Er muss nicht mit attraktiven Angeboten um Kunden werben.

12. Im Allgemeinen lebt Wettbewerb davon, dass sich Käufer frei für oder gegen den Kauf oder auch die Miete bestimmter Produkte entscheiden können. Ein Produkt besteht dabei oftmals aus vielen einzelnen Komponenten. Ein Auto wird z.B. mit einer bestimmten Serienausstattung angeboten, Pauschalreisen bestehen aus Kombinationen von Flug, Hotelübernachtungen, Halb- oder Vollpension, Transfer und ggf. weiteren Services, und Mietwohnungen werden auf dem Wohnungsmarkt mit ganz unterschiedlichen Ausstattungsmerkmalen angeboten. Zu letzterem kann z.B. ein Breitbandkabelanschluss gehören oder auch nicht.

13. Verkäufer oder Vermieter werden im Wettbewerb um Käufer oder um (attraktive) Mieter regelmäßig versuchen, Produkte bzw. Produktbündel so zu konzipieren, dass sie für die Marktgegenseite möglichst attraktiv erscheinen. Dies mag etwa einen Breitbandkabelanschluss als Teil einer Mietwohnung enthalten oder auch nicht. Sollten potenzielle Mieter es etwa regelmäßig als unattraktiv empfinden, wenn eine Wohnung mit Breitbandanschluss angeboten wird, werden Vermieter von solchen Angeboten Abstand nehmen, weil sich dann eine Wohnung ohne Breitbandanschluss besser vermieten ließe.

14. Wenn steigende Skalenerträge stark ausgeprägt sind, so kann es ganz allgemein vorteilhaft sein, einen (Ausschreibungs-)Wettbewerb *um* einen Markt oder *um* ein Objekt zu organisieren an Stelle eines Wettbewerbs *auf* dem Markt bzw. *im* Objekt. Bei steigenden Skalenerträgen sinken die Durchschnittskosten des Angebots mitzunehmender Menge. In solchen Fällen wird eine Beauftragung einer Dienstleistung umso günstiger, je größer die beauftragte Menge ist. So dürfte es etwa pro Wohnung wesentlich teurer sein, in einem Wohngebäude

mit 100 Wohneinheiten 20 davon mit Breitbandanschlüssen auszurüsten als gleich allen 100 einen Breitbandanschluss breitzustellen.

15. Im Grunde liegt hier ein Spezialfall einer positiven Externalität vor. Bei der Beauftragung eines Anschlusses bedenkt jeder einzelne nicht, dass es durch seine Bestellung die Bestellung auch für andere günstiger wird. Tendenziell werden daher aus ökonomischer Sicht, ineffizient wenige Nutzer einen Breitbandanschluss bestellen, weil sie die positiven (kostensenkenden) Effekte auf dritte nicht hinreichend in ihrem Kalkül berücksichtigen. Eine Kollektivbestellung kann in solchen Fällen ökonomisch durchaus effizient sein.⁵ Bei sinkenden Durchschnittskosten ist somit der Wettbewerb um den einzelnen Kunden aus ökonomischer Sicht keineswegs automatisch dem Wettbewerb um Sammelverträge überlegen. Ganz im Gegenteil kann in solchen Situationen der Wettbewerb um Sammelverträge eher effiziente Ergebnisse befördern, insbesondere wenn der Koordinationsaufwand der Kunden ansonsten hoch wäre.

Wettbewerb im Gestattungsmarkt in Deutschland

16. In Deutschland werden aktuell bei rund 12,5 Millionen Haushalten die Kosten für TV-Anschlüsse in dieser Weise über die Nebenkosten an Mieter umgelegt. Diese Haushalte bilden den sog. Gestattungsmarkt, auf dem Anbieter wie Vodafone, pyur (Tele Columbus AG), die Deutsche Telekom und diverse Stadtnetzbetreiber wie Net Cologne, WilhelmTel u.a. um die Belieferung von Liegenschaften mit einer Vielzahl von Wohneinheiten, insbesondere von Wohnungsbaugesellschaften, mit dem TV-Signal über das Breitbandkabelnetz konkurrieren.

17. Wie die Europäische Kommission zur Freigabe des Zusammenschlusses zwischen Vodafone und Liberty ausführt (Fall M.8864, Rn. 107) konkurrieren nicht nur Kabel-TV-Netze im sog. Gestattungsmarkt, sondern insbesondere auch Glasfasernetze (FTTB/FTTH). Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass zahlreiche City Carrier in Deutschland um die Verträge konkurrieren. Glasfasernetze sind, so die Kommission, vollständige Substitute für Kabel-TV-Netze.

18. Von einigen Kommentatoren wird nun das Argument vorgetragen, aufgrund der Umlage über die Mietnebenkosten fände in diesem Markt kein Wettbewerb um diese Haushalte statt. Den Vermietern sei es egal, was ihre Mieter an Nebenkosten zahlten, weil Nebenkosten ein durchlaufender Posten wären.

19. Diese Hypothese ist sowohl theoretisch als auch empirisch/praktisch nicht haltbar. Theoretisch ist sie falsch, weil höhere Nebenkosten ein Objekt für Mieter weniger attraktiv machen, denn für die

⁵ Ähnlich hat schon Demsetz (1968) in seinem berühmten Beitrag „Why Regulate Utilities?“ argumentiert.

Mieter ist letztlich die Warmmiete inkl. der Nebenkosten ausschlaggebend. Mit höheren Nebenkosten sinkt jedoch die Attraktivität von Objekten, ohne dass der Vermieter irgendetwas davon hätte (denn die Nebenkosten sind ja durchlaufend). Sind hingegen die Nebenkosten gering, ist es auch für Vermieter einfacher, ein Objekt zu vermieten, selbst bei höherer Kaltmiete. Der Vermieter ist somit prinzipiell an geringen Nebenkosten interessiert, weil er dann eine umso höhere Kaltmiete (innerhalb der gesetzlichen Grenzen) verlangen kann.

20. Einen TV-Anschluss wird ein Vermieter somit nur dann für die Mieter bestellen, wenn dies die Attraktivität des zu vermietenden Objektes steigert, nicht aber wenn es das Mietobjekt weniger attraktiv für Mieter macht.

21. Die Attraktivität der Wohnungen kann durch einen enthaltenen Breitbandanschluss für Mieter steigen, weil Vermieter durch Sammelbestellungen für Mehrfamilienhäusern günstigere Konditionen erhalten als einzelne Mieter bei Einzelbestellungen. Grund dafür sind steigende Skalenerträge beim Anschluss von Mehrfamilienhäusern. Je mehr Wohnungen die Wohnanlagen enthalten, desto stärker sind tendenziell die steigenden Skalenvorteile ausgeprägt und umso schwieriger wäre es für (auch wechselnde) Mieter eine Kollektivbeauftragung der Breitbandverkabelung zu organisieren, um in den Genuss von entsprechenden Mengenrabatten zu kommen.

22. Auch empirisch zeigt eine Analyse von Vodafone-Daten sich, dass die Preise im Gestattungsmarkt in den letzten drei Jahren (seit April 2017) erheblich gefallen sind. In großen Immobilienprojekten, bei denen mehr als 250.000 Euro an Investitionen für die Breitband-Ausstattung erforderlich sind, fielen die Preise um bis zu 18%. Auch in kleineren Projekten sind die Preise Daten von Vodafone Kabel Deutschland zufolge gefallen, wenn auch nicht so deutlich. Ein solcher Preisrückgang wäre kaum erklärbar, wenn es den Vermietern egal wäre, wie hoch die Kosten für ihre Mieter sind. Fallende Preise sind ein starkes Indiz für funktionierenden Wettbewerb.

23. Daten des Betriebskostenspiegels des Deutschen Mieterbundes zufolge sind die umgelegten Kosten für Gemeinschaftsantenne und Breitbandkabel pro qm abgesehen von kleinsten Schwankungen nahezu konstant bei 0,13 Euro pro Monat und qm. Diesen Betrag weist bereits der Betriebskostenspiegel für das Jahr 2009 aus und ebenso der jüngste veröffentlichte Betriebskostenspiegel für das Abrechnungsjahr 2018.⁶

24. Zu bedenken ist bei der Interpretation dieser Daten, dass in vielen deutschen Großstädten die bewohnten Wohnungen tendenziell

⁶ Vgl. <https://www.mieterbund.de/service/betriebskostenspiegel.html>. Für das Abrechnungsjahr 2010 hat der Mieterbund keine Zahlen auf seiner Webseite publiziert.

kleiner werden.⁷ Grund sind zum einen insbesondere in Großstädten steigende Mieten, zum anderen die Zunahme von Single-Haushalten. Da der Gestattungsmarkt sich vor allem in Großstädten abspielt, in denen Mehrfamilienhäuser verbreitet sind, bedeuten weitgehend konstante Kosten für Gemeinschaftsantenne und Breitbandkabel *pro qm*, dass bei sinkender Quadratmeterzahl die Gesamtkosten somit sinken.

25. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Wohnungsgesellschaften zunehmend Glasfaseranschlüsse in ihren Ausschreibungen nachfragen, wenn Angebote für neue oder auch existierende Wohngebäude eingeholt werden, wie auch die Europäische Kommission in der Freigabeentscheidung Vodafone/Liberty Global (Rn. 107) festgestellt hat. Wie die Kommission weiter ausführt, werden im Gestattungsmarkt durch die Wohnungsgesellschaften Infrastrukturleistungen von DOCSIS 3.1 bis hin zu FTTB/H nachgefragt sowie Service-Leistungen wie eine 24/7-Hotline bis hin zu Internetanschlüssen. Die Kommission führt hierzu aus: „With regard to modernisation of the Level 3 and 4 infrastructure, MDU customers and operators responding to the market investigation confirm that such infrastructure requirements are increasingly part of MDU contracts due to increased demand for high-speed broadband connections via the cable infrastructure” (Rn. 129).

26. In Rn. 699 der Entscheidung betont die Kommission nochmals: „There are two interlinked trends to be observed in the market for the retail TV signal transmission to MDU customers which are relevant for the competitive assessment of this market. Fast broadband connections are increasingly important for tenants. Therefore, housing associations increasingly include obligations for the cable network operator to build-out and to upgrade the network (for example, FTTB/H) in MDU contracts. While the MDU contract concerns the provision of retail TV signals, the infrastructure component secures the availability of a high-speed cable network for the purpose of retail fixed internet access services.”

27. Die Preisentwicklung der vergangenen Jahre (sinkende Preise basierend auf einer Analyse der Daten von Vodafone Kabel Deutschland, konstante Preise pro qm basierend auf Daten des Mieterbundes) muss daher auch vor dem Hintergrund eines umfangreicheren Leistungskataloges interpretiert werden. Kunden erhalten zunehmend umfangreichere und qualitativ hochwertigere Pakete wie etwa die Modernisierung der Hausnetze in ihren Wohngebäuden.

28. Schließlich gibt es auch keine Evidenz, dass Wohnungen mit Sammelverträgen für die Breitbandverkabelung weniger attraktiv wären als Wohnungen, in denen sich jeder Mieter selbst darum kümmern muss und das damit verbundene Koordinationsproblem lösen müssen. Vielmehr erscheint das Gegenteil plausibel. Würden sich Mieter systematisch an den Sammelverträgen stören, würden Vermieter sicherlich

⁷ https://www.haufe.de/immobilien/entwicklung-vermarktung/marktanalysen/wohnungsmarkt-im-weniger-flaeche-fuer-immer-mehr-geld_84324_469582.html

schnell davon Abstand nehmen, da es für die Vermieter über die Nebenkostenabrechnung lediglich ein durchlaufender Posten ist. Dass auch Interessenvertretungen der Mieter sich in der Tendenz gegen die Abschaffung des Nebenkostenprivilegs aussprechen, ist ein Indiz dafür, dass eine Abschaffung der Umlage für die Mieter negativ wäre.

29. Insbesondere bei großen Wohnanlagen bestünde nämlich ein erhebliches Koordinationsproblem, wenn die Kosten für den Breitbandanschluss nicht auf alle Mieter umgelegt werden, sondern nach individueller Nachfrage. Diese zusätzlichen Transaktionskosten dürften den Breitbandausbau erschweren.

30. Bei Mehrfamilienhäusern haben hausinterne Breitbandnetze gewisse Eigenschaften öffentlicher Güter, da die Kosten mit der Zahl der Anschlüsse erheblich sinken. Wenn sich einige Mieter oder Eigentümer nicht an der Finanzierung beteiligen würden, müssten die verbleibenden Mieter oder Eigentümer dementsprechend höhere Kosten tragen. Dies könnte Spiraleffekte in Gang setzen, sodass sich immer weniger Mieter oder Eigentümer an der Finanzierung des Breitbandnetzes beteiligen und Investitionen in Breitbandnetze weniger attraktiv werden. Die Umlage auf alle Wohnungen ist ein etablierter Weg, um Planungssicherheit für Investoren zu schaffen.

31. Kabel- und Glasfasernetzbetreiber, aber auch die Deutsche Telekom, konkurrieren intensiv um die Verträge mit der Wohnungswirtschaft wie auch die Kommission in Rn. 683 ff. der genannten Fusionskontrollentscheidung ausführt. Der Vermieter steigert mit dem Vorhandensein des Gigabit-Anschlusses die Attraktivität des Wohnobjektes. Aufgrund des intensiven Wettbewerbs gehören die TV-Preise in Deutschland auch zu den niedrigsten in Europa.

32. Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben pro Nutzer für einen kostenpflichtige TV-Zugang betrugen in Deutschland einer Analyse des Beratungshauses Analysys Mason zufolge 15,10 Euro in Deutschland. In Westeuropa sind nur in Finnland mit 12,10 Euro und Portugal mit 13,20 Euro diese Ausgaben niedriger, während die Verbraucher in zahlreichen Ländern gut das Doppelte und mehr zahlen, wie etwa in der Schweiz (30,70 Euro), Großbritannien (31,30 Euro), Dänemark (36,30 Euro), Norwegen (37,10 Euro) und Italien (38,30 Euro). In Irland zahlen Verbraucher gar fast 50 Euro pro Monat (48,70 Euro). Auch in den Niederlanden, Österreich, Belgien und Spanien zahlen die Verbraucher deutlich mehr als in Deutschland. Etwa vergleichbar zu Deutschland sind die Kosten in Frankreich.

33. Zu berücksichtigen ist auch, dass gerade in den nächsten Jahren viele bestehende Verträge im Gestattungsmarkt auslaufen und zur Verlängerung anstehen bzw. einen Anbieterwechsel ermöglichen. Würde die Umlagefähigkeit nun abgeschafft, wird der Wettbewerb um diese Objekte deutlich schwächer ausfallen, da die Objekte mit einer fehlenden Umlagefähigkeit deutlich weniger attraktiv für Anbieter werden.

Mögliche Implikationen für den Glasfaserausbau

34. Im Zuge der TV-Versorgung von Wohnobjekten werden gigabit-fähige Hausverteilnetze errichtet und damit in Gigabit- sowie Glasfaseranschlüsse investiert. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Breitbandversorgung in Deutschland erheblich zu steigern. Deshalb existiert etwa seit 2017 die Vorgabe, dass neu errichtete Wohngebäude über eine glasfaserbasierte Inhouse-Verkabelung verfügen müssen. Darüber hinaus gilt die Ausbaupflicht von Glasfaser auch im Falle einer umfangreichen Renovierung von Bestandsimmobilien. Natürlich sind diese Kosten letztlich im Preis des Hauses bzw. der Miete enthalten. In ähnlicher Weise dürfte es zielführend sein, die Kosten für andere hausinterne Breitbandnetze auf alle Mieter bzw. Eigentümer in Mehrfamilienhäusern umzulegen, wenn sie eine Gigabit-Versorgung gewährleisten.

35. Wie die Kommission in ihrer Freigabeentscheidung zu Vodafone / Liberty Global mehrfach ausgeführt hat (Rn. 107, 129, 699), fragen Wohnungsgesellschaften zunehmend auch FTTB/FTTH für ihre Mieter nach. Ein solcher Ansatz dürfte deutlich besser geeignet sein, den Glasfaserausbau in Deutschland voranzubringen, weil so das kollektive Koordinationsproblem überwunden werden kann, was ansonsten insbesondere in großen Wohnanlagen erheblich sein dürfte. Die Umlagefähigkeit ist somit ein Mittel, um den Glasfaserausbau substantiell zu forcieren.

Fazit

36. Eine Abschaffung der Umlagefähigkeit brächte erhebliche Risiken für den Ausbau moderner gigabitfähiger Hausverteilnetze mit sich. Es gibt gute Gründe, gerade angesichts des gewünschten Glasfaserausbaus, dass der Wettbewerb *um* Mietobjekte gesamtwirtschaftlich vorzugswürdig ist im Vergleich zum Wettbewerb *in* den Mietobjekten. Es ist davon auszugehen, dass die aktuelle Umlagefähigkeit für die Mieter in der Gesamtheit vorteilhaft ist.

37. Sollte der Gesetzgeber das sog. Nebenkostenprivileg noch stärker als bisher als ein Instrument nutzen, um Investitionsanreize für moderne Endbenutzeranschlüsse mit Geschwindigkeiten von mindestens 1.000 Megabit pro Sekunde zu sichern, so bietet der Antrag der FDP-Fraktion (Drucksache 19/26117) einen guten Ansatz. Der hierin beantragte Bestandsschutz für bestehende Verträge, sodass diese für die vereinbarte Restlaufzeit fortgelten, erscheint aufgrund des tiefen geplanten Eingriffs in die Vertragsfreiheit und zur Sicherung getätigter Investitionen sinnvoll.

Regulierung der Vertragslaufzeiten für Telekommunikationsdienste nach §56 Abs. 1 TKG-E

38. Künftig sollen Vereinbarungen über Vertragslaufzeiten von mehr als zwölf Monaten nur wirksam sein, wenn zugleich auch unaufgefordert die gleichen Telekommunikationsdienstleistungen mit einer Höchstlaufzeit von 12 Monaten *und* zu einem Preis angeboten werden, welcher den Preis, der nach dem Vertrag mit der längeren Laufzeit zu zahlen ist, nicht um mehr als 25% im Monatsdurchschnitt übersteigt.

39. Diese Regulierung mag sich vordergründig gut anhören, führt aber letztlich allein zu zusätzlicher Bürokratie, ohne dass für Verbraucherinnen und Verbraucher ein Mehrwert entsteht. Im Wesentlichen zeugt der Vorschlag von einem fehlenden Verständnis des Wettbewerbs auf Mobilfunkmärkten.

40. Auf den Endkundenmärkten im Mobilfunk herrscht schon sehr lange wirksamer, teils sogar äußerst intensiver Wettbewerb. Die Bundesnetzagentur hat in der Vergangenheit auf den Endkundenmärkten im Mobilfunk keinerlei Regulierungsbedarf identifiziert.⁸

41. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher sind regelmäßig an neuen Endgeräten (wie Smartphones) interessiert. Im Kauf *ohne* Mobilfunkvertrag kosten diese regelmäßig mehrere Hundert Euro, sind also nicht für alle Verbraucherinnen und Verbraucher ohne weiteres „einfach mal so“ erschwinglich. Die Mobilfunkanbieter, bieten daher – im Bündel mit einem Vertrag – Verträge an, die ein Endgerät enthalten. Das Endgerät wird dabei regelmäßig unterhalb der Beschaffungskosten (z.B. für 1 Euro) an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergereicht, sofern diese sich vertraglich binden.

42. Im Grunde handelt es sich bei den Verträgen um so etwas wie einen impliziten Kreditvertrag. Die Kunden zahlen die Kosten für das Endgerät über die Vertragslaufzeit indirekt ab. Dies ermöglicht es vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern, aktuelle Endgeräte zu nutzen und damit auch die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und zu partizipieren.

43. Der nun geplante Eingriff in die Vertragsfreiheit wird Endgeräte für Verbraucherinnen und Verbrauchern nun verteuern, da ein „Abzahlen“ über 24 Monate erschwert wird. Die Verbraucher werden bei einem 12-Monats-Vertrag weniger pro Monat zahlen als bisher, dafür aber mehr für das Endgerät. Was in die linke Tasche kommt, wird aus der rechten herausgezogen. Der Vorschlag impliziert zusätzliche Bürokratie, eine mühselige Überprüfung von Tarifen und im schlimmsten Fall dazu, dass sich weniger zahlungskräftige Verbraucherinnen und

⁸ Reguliert wurden bisher auf europäischer Ebene die Entgelte für das internationale Roaming sowie auf nationaler Ebene bestimmte Vorleistungen wie insbesondere die Terminierungsentgelte.

Verbrauchern größere Probleme haben werden, sich moderne Endgeräte zu leisten.

44. Die Regulierung ist auch grundsätzlich anders zu betrachten als in manchen anderen Bereichen (wie etwa Sport- und Fitnessstudios), bei denen Verbraucherinnen und Verbrauchern oft unsicher über die eigene Nutzung sind und diese oft sogar überschätzen. Diese Problematik, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern Verträge schließen, obwohl sie die Dienste dann gar nicht nutzen, besteht im Mobilfunk eigentlich nicht – zumindest gibt es dafür keine belastbare Evidenz. Die Vorstellung, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern in großem Ausmaß zu ihrem eigenen Schaden 24-Monatsverträge schließen, ist daher nicht überzeugend oder belegt, zumal da nach wie vor Prepaid-Angebote im Markt verfügbar sind und zahlreiche Anbieter (inklusive sog. Resellern) um die Gunst der Verbraucherinnen und Verbrauchern konkurrieren.

45. Insgesamt löst der Vorschlag keinerlei Probleme, er schafft lediglich Bürokratie und droht sogar die einkommensschwächsten Verbraucherinnen und Verbrauchern besonders negativ zu treffen.

Regulierung persönlicher Rufnummern („0700-Nummern“)

46. Der Gesetzesentwurf sieht vor, nach §111 Abs. 5 TKG-E eine Preishöchstgrenze für Anrufe an persönliche Rufnummern („0700-Nummern“) einzuführen sowie damit verbunden eine Pflicht zur Preisangabe nach §108 Abs. 1 Nr. 7 TKG-E.

47. Dieser Höchstpreis soll bei 0,14 Euro/Minute liegen und entspricht dem für gewerbliche Mehrwert-Dienste mit der Vorwahl 0180.

48. Aus ökonomischer Sicht spricht vieles für eine Festlegung von Höchstpreisen für Anrufe in den 0700-Nummernbereich. Sehr viele Verbraucherinnen und Verbraucher werden nicht wissen, wie hoch die Tarife für solche Gespräche sind, da 0700-Nummern nicht besonders verbreitet sind. Die Interessengemeinschaft der Besitzer von 0700-Rufnummern (IG 0700) etwa vertritt rund 123.000 Inhaber solcher 0700-Rufnummern, dies ist eine kleine Zahl im Verhältnis zu allen vergebenen Telefonnummern in Deutschland. Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher Preise nicht kennen, kann der Preis keine Lenkungs-funktion für sie entfalten und es besteht die – theoretische – Gefahr, dass Verbraucherinnen und Verbraucher durch „Phantompreise“ über-rumpelt und ausgebeutet werden.

49. Dieser Gedanke lässt eine Preis-Regulierung und Pflicht zur Preisangabe für Anrufe auf Persönliche Rufnummern *prinzipiell* sinnvoll erscheinen.

50. Die nun geplante Regelung wird jedoch das Ziel eines verbesserten Verbraucherschutzes völlig verfehlen und einzig und allein die

Inhaber solcher Nummern mit Bürokratie überziehen und verärgern. Wie die Interessengemeinschaft der Besitzer von 0700-Rufnummern in ihrer Stellungnahme zur Verbändeanhörung richtig ausgeführt hat, sind die Inhaber von 0700-Rufnummern mehrheitlich Privatpersonen ohne kommerzielles Interesse. Sie sollten nicht mit Betreibern von Glücksspiel-, Erotikhotlines oder Kundendienstrufnummern gleichgesetzt werden. Es handelt sich nicht um Mehrwertdienste mit gewerblichem Charakter, für die es Nummerngassen wie beispielsweise 0900, 0137 oder 0180 gibt.

51. Der Preis von 0,14 Euro/Minute liegt *über* den bisherigen Durchschnittspreisen und wir daher – anders als die allermeisten Preisregulierungen – eher zu *Preissteigerungen* führen. Pragmatisch und zugleich ökonomisch sinnvoll erscheint es, dem Vorschlag der Interessengemeinschaft der Besitzer von 0700-Rufnummern zu folgen und eine gesetzliche Regulierung mit einer Tarifierung der 0700 als Festnetzverbindung einzuführen.

52. Die gesetzliche Regulierung mit einer Tarifierung der 0700 als Festnetzverbindung würde zugleich die geplante Pflicht zur Preisangabe nach §108 Abs. 1 Nr. 7 TKG-E überflüssig machen. Diese Pflicht überfordert viele Privatpersonen, die keinerlei Gewinnerzielungsabsicht haben. Die Pflicht schafft zusätzliche Bürokratie, die nur durch eine besondere Missbrauchsgefahr zu rechtfertigen wäre. Dieser Missbrauchsgefahr kann man aber am besten begegnen, indem eine gesetzliche Regulierung mit einer Tarifierung der 0700 als Festnetzverbindung eingeführt wird.