

M 1.3/2015-47

Bescheid

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Elfriede Solé als Vorsitzende sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ.-Prof. DI Dr. Günter Haring als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 02.05.2017 nach Durchführung des amtswegig eingeleiteten Verfahrens M 1/15, M 1.3/15 und einer Konsultation und Koordination gemäß §§ 128f TKG 2003 einstimmig folgenden Bescheid beschlossen:

I. Spruch

1. Gemäß § 36 Abs 1 iVm § 37 Abs 2 S 1 TKG 2003 wird festgestellt, dass der Markt „Zugangsmarkt für Privatkunden“ für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist.
2. Die der A1 Telekom Austria AG mit Bescheid der Telekom-Control-Kommission zu M 1.3/12-92 vom 05.05.2014 auferlegten Verpflichtungen betreffend den Markt „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ werden mit Zustellung des Bescheides gemäß 37 Abs 2 TKG 2003 aufgehoben.

II. Begründung

1 Gang des Verfahrens

Mit Beschluss der Telekom-Control-Kommission vom 20.3.2015 wurde ein Verfahren gemäß § 36 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003), BGBl I Nr 70/2003 idgF zu M 1/15 amtswegig eingeleitet. Die Einleitung des Verfahrens wurde am 23.3.2015 mittels Edikts kundgemacht (M 1/15, ON 1, 2).

Weiters hat die Telekom-Control-Kommission folgenden Gutachtensauftrag erteilt:

„Die Telekom-Control-Kommission bestellt gemäß § 52 AVG [...] Amtssachverständige und beauftragt sie mit der Erstellung von wettbewerbsökonomischen Gutachten zu folgenden Themen:

(1) Abgrenzung von Märkten im Bereich elektronischer Kommunikationsdienste und -netze nach den einschlägigen Grundsätzen des allgemeinen Wettbewerbsrechtes und Prüfung dieser Märkte, inwieweit die Voraussetzungen für die Feststellung als relevante Märkte iSd § 36 TKG 2003

vorliegen. Dabei sind insbesondere die Empfehlung 2014/710/EU der Europäischen Kommission vom 09. Oktober 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 (ABl L 295 vom 11.10.2014, S 79), die derzeit der Regulierung unterliegenden Märkte sowie die seit Abschluss der zuletzt durchgeführten Verfahren gemäß §§ 36 ff TKG 2003 eingetretenen Entwicklungen zu berücksichtigen.

(2) Prüfung der Voraussetzungen für die Feststellung iSd § 36 TKG 2003, ob auf diesen relevanten Märkten jeweils ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber aus wirtschaftlicher Sicht effektiver Wettbewerb gegeben ist. Dabei sind auch jene Faktoren und Wettbewerbsprobleme zu identifizieren, die effektivem Wettbewerb gegebenenfalls entgegenstehen. In diesem Zusammenhang ist das Vorliegen ökonomischer Marktmacht zu untersuchen, wobei insbesondere die Kriterien des § 35 TKG 2003 nach Maßgabe ihrer Relevanz für die betreffenden Märkte zu berücksichtigen sind.

(3) Sollten die Amtssachverständigen Wettbewerbsprobleme identifizieren, werden sie beauftragt, darzulegen, welche konkreten spezifischen Verpflichtungen gemäß §§ 38 bis 45, § 47 oder § 47a TKG 2003 aus ökonomischer Sicht geeignet wären, den Wettbewerbsproblemen zu begegnen. Es ist eine qualitative Bewertung der Auswirkungen geeigneter spezifischer Verpflichtungen in Bezug auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und ihr Beitrag zur Förderung effektiven Wettbewerbs bzw zur Beschränkung der Auswirkungen der identifizierten Wettbewerbsprobleme zu erörtern. Vorgeschlagene spezifische Verpflichtungen sind zu operationalisieren und gegebenenfalls die zugrunde liegenden Parameter (wie etwa Kosten) zu erheben und detailliert darzustellen. Im bezeichneten Verfahren wurde zu den Grundlagen und dem Ausgangspunkt der Marktabgrenzung von den Amtssachverständigen im März 2012 ein Gutachten erstattet (ON 3).“

Mit Beschluss vom 22.2.2016 wurde das Verfahren M 1/15 mit dem im Gutachten vom Februar 2016 identifizierten Endkundenmarkt „Zugangsmarkt für Privatkunden“ eingeschränkten Verfahrensgegenstand aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Raschheit und Einfachheit der Verfahrensführung unter der Geschäftszahl M 1.3/15 getrennt weiter geführt (M 1/15, ON 83; M 1.3/15, ON 1).

Am 13.6.2016 fand im Verfahren M 1.3/15 eine mittels Edikts vom 4.4.2016 anberaumte mündliche Verhandlung statt (M 1.3/15, ON 9, 18).

Es wurden Stellungnahmen abgegeben. Nach der mündlichen Verhandlung verfügen folgende Unternehmen über Parteistellung:

A1 Telekom Austria AG („A1“), Tele2 Telecommunication GmbH („Tele2“), UPC Austria Services GmbH, UPC Telekabel Wien GmbH, UPC Austria GmbH, UPC Business Austria GmbH, UPC Telekabel-Fernsehtz Region Baden Betriebsgesellschaft mbH, UPC Telekabel-Fernsehtz Wiener Neustadt/Neunkirchen Betriebsgesellschaft mbH, UPC Oberösterreich GmbH, UPC Cablecom Austria GmbH und UPC DSL Telekom GmbH (zusammen „UPC“) und Verizon Austria GmbH („Verizon“).

Am 12.12.2016 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung beschlossen. Im Zeitraum vom 15.12.2016 bis 31.1.2017 wurde dazu eine Konsultation iSd § 128 TKG 2003 durchgeführt.

Zum Entwurf einer Vollziehungshandlung wurden vier Stellungnahmen abgegeben.

Am 6.3.2017 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung nach Durchführung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation gemäß § 128 TKG 2003 beschlossen (ON 36) und ab 7.3.2017 EU-weit iSd § 129 TKG 2003 koordiniert (ON 37). Am 7.4.2017 hat die Europäische Kommission einen Beschluss übermittelt (ON 43).

2 Festgestellter Sachverhalt

2.1 Zur Abgrenzung des Marktes „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“

2.1.1 Ausgangspunkt für die Marktabgrenzung

2.1.1.1 Zugang und Gespräche

Öffentliche Sprachtelefonie an festen Standorten beinhaltet die Bereitstellung des Zugangs (physischer Anschluss inkl der Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe – öffentliche Sprechstellen sind per Definition nicht umfasst) einerseits und die Herstellung der Verbindung für abgehende Anrufe andererseits. Aus Nachfragesicht verhalten sich die Leistungen zueinander komplementär und nicht substitutiv. Es ist einem Endkunden nicht möglich, in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Zugangsleistungen diese durch Verbindungsleistungen zu ersetzen. Ebenso wenig ist die Substitution in die umgekehrte Richtung möglich. Die Inanspruchnahme von Telefondiensten durch Endkunden setzt somit zwingend beide Leistungskomponenten voraus, wobei die Kunden beide Teilleistungen gegebenenfalls auch bei unterschiedlichen Anbietern beziehen können. Auch angebotsseitig ist nicht damit zu rechnen, dass Verbindungsnetzbetreiber in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Zugangsleistungen in den Markt für Zugangsleistungen eintreten würden.

2.1.1.2 Privatkunden und Nichtprivatkunden

Auf Grund der bestehenden Komplementarität zwischen Zugangs- und Gesprächsmarkt kann a priori eine unterschiedliche Abgrenzung in Bezug auf die Kundensegmente bei Anschluss- und Verbindungsleistungen (zB einheitlicher Zugangsmarkt für Privat- und Nichtprivatkunden (Geschäftskunden) und gleichzeitig nach Kundengruppen differenzierte Märkte bei Gesprächsleistungen) ausgeschlossen werden. Die kundensegmentspezifische Abgrenzung ist daher gemeinsam für den Zugangs- und den Gesprächsmarkt durchzuführen.

2.1.1.2.1 Nachfrageseitige Substitution

Privat- und Geschäftskunden haben hinsichtlich der nachgefragten Qualität und Quantität der Dienstleistung eine unterschiedliche Nachfragestruktur: Die Nachfrage von Privatkunden bezieht sich auf Standardprodukte. Geschäftskunden fragen häufig an spezifische Unternehmenserfordernisse angepasste technische und kommerzielle Lösungen nach. Geschäftskundenprodukte weisen spezielle Charakteristika auf, wie zB ein besonderes Entstörservice, sekundengenaue Abrechnung, günstige Gesprächstarife in der Geschäftszeit, Rabatte für hohe Gesprächsvolumina und ebenso oft verschiedene Zusatzdienste, wie zB feste/mobile Nebenstellenanlagen, Mobile/SIM Gateway, Least Cost Router.

Privatkunden messen – so sie mehr als einen Dienst beziehen - dem in Form von Bündelprodukten offerierten „One-Stop-Shopping“ eine höhere Bedeutung bei als Nichtprivatkunden. 72,4% der Privatkunden mit Bezug von mehreren TK-Diensten, beziehen ein „Kombiprodukt“. Für lediglich 60% der Nichtprivatkunden gilt dies ebenfalls.

Kombiprodukte werden (mit 62%) zwar vermehrt von Einzelunternehmen (EPU) und kleinen Unternehmen bis vier Mitarbeitern genutzt, die ausgewiesenen Anteile liegen aber rund 10 Prozentpunkte unter dem Wert für Privatkunden. Größere Geschäftskunden nutzen zu einem geringeren Prozentsatz Bündelprodukte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei diesen Geschäftskunden die Nachfrage nach „märkteübergreifendem“ One-Stop-Shopping in vielen Fällen noch weit über klassische TK-Dienste hinausgeht. So beziehen Geschäftskunden, die neben dem Festnetzanschluss auch Zusatzdienste nachfragen, diese Dienste oft im Rahmen einer individuellen Gesamtlösung von einem einzigen Anbieter.

Die Unterschiede in der Nachfragestruktur zwischen Privatkunden und Nichtprivatkunden zeigen sich auch im vermehrten Einsatz von ISDN-Technologie bzw Zusatzfunktionen bei Nichtprivatkunden. Aufgrund der für ISDN-Multianschlüsse wirtschaftlich erforderlichen Verkehrsmengen werden diese ausschließlich von Nichtprivatkunden genutzt. Aber auch im Bereich der ISDN-Basisanschlüsse führt die Möglichkeit, gleichzeitig zwei Verbindungen sowie ISDN-Zusatzfunktionen nutzen zu können, zu einer deutlich stärkeren Nachfrage durch Nichtprivatkunden. Während lediglich 0,8% der Privatkunden einen ISDN-Basisanschluss nutzen, sind es bei Nichtprivatkunden 43,2%. ISDN-Multianschlüsse werden ausschließlich von Nichtprivatkunden genutzt.

Nichtprivatkunden nutzen Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse nach wie vor überwiegend komplementär bzw messen dem Festnetzanschluss eine wesentlich höhere Bedeutung bei, während Privatkunden bereits überwiegend Mobilfunkanschlüsse nutzen und keinen Festnetzanschluss mehr besitzen. Die Ausstattung bei Privatkunden sieht wie folgt aus: 2,8% nutzen nur das Festnetz, 59,8% nur das Handy; 32,9% Festnetz und Handy, 4,5% verfügen weder über einen Festnetz noch ein Handy). Damit in Übereinstimmung zeigt auch die nachfolgende sachliche Marktabgrenzung, dass Privatkunden Festnetzanschlüsse in höherem Maße durch Mobilfunkanschlüsse ersetzen als Nichtprivatkunden. Dies gilt auch für Einpersonen-Unternehmen (Nichtprivatkunden mit einem Beschäftigten: 35% nutzen nur das Festnetz, 20% nur das Handy, 39% nutzen Festnetz und Handy, 6% verfügen weder über ein Handy noch über einen Festnetz-Anschluss), die sich im Substitutionsverhalten wesentlich von Privatkunden unterscheiden.

Unterschiede im Nutzungsverhalten zwischen Privatkunden und Einpersonen-Unternehmen bestehen auch, wenn diese sowohl über einen Festnetz- als auch einen Mobilfunkanschluss verfügen. Während Einpersonen-Unternehmen für Inlandsgespräche beide Anschlussformen überwiegend komplementär verwenden (46% der Einpersonen-Unternehmen nutzen für Anrufe ins Festnetz Inland beide Formen gleich, 45% der Einpersonen-Unternehmen nutzen für Anrufe ins Mobilnetz Inland beide Formen gleich), nutzen Privatkunden für Inlandsgespräche vorwiegend das Mobilnetz, unabhängig davon, ob in das inländische Festnetz oder Mobilnetz telefoniert wird. Das Mobilnetz nutzen 43% der Privatkunden für Anrufe ins Festnetz Inland und 79% der Privatkunden für Anrufe ins Mobilnetz Inland. Das Festnetz wird von 35% der Privatkunden für Anrufe ins Festnetz Inland und von 6% für Anrufe ins Mobilnetz Inland verwendet. Auch bei Auslandsgesprächen bestehen Unterschiede zwischen Privatkunden und Einpersonen-

Unternehmen, wobei Privatkunden diese Gespräche noch vermehrt über das Festnetz führen: 40% der Privatkunden führen Gespräche ins Ausland über das Festnetz; im Bereich der Einpersonen-Unternehmen sind es lediglich 13%.

Deutlich werden die Unterschiede in der Nachfragestruktur der Kundensegmente auch durch die verschiedenen Tarifmodelle für Privat- und Geschäftskunden. Privatkundentarife liegen bei nach Anschlussart vergleichbaren Produkten je nach Tarifmodell zum Teil deutlich unter den Geschäftskundentarifen (zB Preisaufschlag von 36% bis 108% bei POTS-Tarifen bei A1). Bei UPC liegt der Nichtprivatkunden-Tarif für POTS Anschlüsse zwar leicht unter jenem für Privatkunden, das Produkt für Geschäftskunden setzt aber zwingend den Bezug eines xDSL Produktes bei UPC voraus (je nach Produkt mindestens € 35). Würde daher ein hypothetischer Monopolist eine 5-10%ige Erhöhung des Grundentgelts eines Tarifmodells, das die Nachfragebedürfnisse eines Privatkunden abbildet, durchführen, hätte dies aufgrund der Differenzen zwischen den Grundentgelten kaum ein Ausweichen von Privatkunden auf Tarifmodelle zur Folge, die typischerweise für Nichtprivatkunden konzipiert sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Privatkunden eine minutenmäßig geringere Festnetznutzung haben als Nichtprivatkunden und daher ein Wechsel zu einem (Geschäftskunden-) Tarifmodell mit höherem Grundentgelt (und geringeren Gesprächsentgelten) unwahrscheinlich ist.

2.1.1.2.2 Angebotsseitiges Substitutionspotential

In Bezug auf Zugangsleistungen bieten lediglich 27% der Betreiber sowohl Produkte für Privatkunden als auch Produkte für Nichtprivatkunden an. Es handelt sich dabei vorwiegend um größere Betreiber wie A1, UPC, Tele2, Lwest oder Salzburg AG, welche für Geschäftskundenprodukte eigene Vertriebskanäle (eigener Bereich auf der Homepage, eigene Vertriebsabteilung) unterhalten. Alle übrigen Anbieter (insgesamt 73%) sind nicht in beiden Segmenten tätig, sondern nur schwerpunktmäßig in einem von beiden. Noch deutlicher ist die Anbieterstruktur in Bezug auf Gesprächsleistungen: 78% der Anbieter von Gesprächsleistungen haben sich entweder auf Privatkunden- oder auf Nichtprivatkundenprodukte „spezialisiert“.

Aus der Anbieterstruktur folgt daher, dass für die meisten Anbieter ein Markteintritt in Bezug auf beide Segmente – Privatkunden und Nichtprivatkunden – per se keine Option ist. Dies hängt damit zusammen, dass zur Bereitstellung eines entsprechenden Angebotes für das jeweils andere Segment eine angebotsseitige Umstellung von Produktionskapazitäten allein nicht ausreichend ist, sondern darüber hinaus je nach Kundengruppe unterschiedliche Marktbearbeitungsstrategien erforderlich sind. Im Geschäftskundenbereich spielen Faktoren wie Erfahrung, Reputation, Angebot von komplementären Diensten in Form von Gesamtlösungen (Breitband, VPNs, Mietleitungen, Mobilfunk, usw), „Repair & Maintenance“, rasche Reaktionszeiten und Flächendeckung eine größere Rolle als im Privatkundenbereich. Da diese Faktoren von alternativen Betreibern nicht so leicht bzw nicht in kurzer Zeit erfüllt werden können, ist nicht davon auszugehen, dass ein hypothetischer Monopolist für Nichtprivatkundenprodukte (dies gilt für den Zugangs- und Verbindungsmarkt) auf Grund angebotsseitiger Substitution von Unternehmen, die ausschließlich Privatkundenprodukte anbieten, hinreichend stark und schnell diszipliniert würde.

Auch umgekehrt wird ein reiner Anbieter von Geschäftskundenprodukten nicht hinreichend schnell und effektiv (dh mit hinreichend großem Wettbewerbsdruck) in den Privatkundenmarkt einsteigen können, da hierfür ein hoher Bekanntheitsgrad und damit einhergehend hohe Investitionen in (an Privatkunden gerichtete) Werbung und Marketing (zB im Fernsehen, Radio

oder in Tageszeitungen) erforderlich sind. Darüber hinaus ist auch der Aufbau von spezifischem Know-how in Bezug auf Marktbearbeitung bzw. Customer-Care bei auf Privatkunden spezialisierten Anbietern notwendig, wenn der Massenmarkt angesprochen werden soll.

Insgesamt ist die nachfrage- und angebotsseitige Substitution nicht ausreichend, um Sprachtelefonieprodukte (Zugangs- und Verbindungsleistungen) für Privat- und Nichtprivatkunden demselben Markt zuzurechnen. Es sind daher getrennte Märkte für Privat- und Nichtprivatkunden abzugrenzen.

2.1.1.3 Schlussfolgerungen

Für die sachliche und räumliche Marktabgrenzung im Festnetzzugangsbereich bilden somit folgende Märkte den Ausgangspunkt:

- Zugangsrealisierung an festen Standorten für Privatkunden
- Zugangsrealisierung an festen Standorten für Nichtprivatkunden

2.1.2 Sachliche und räumliche Marktabgrenzung für den Markt „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“

2.1.2.1 Sachliche Marktabgrenzung

Ausgangsprodukt der sachlichen Marktabgrenzung sind Anschlüsse an festen Standorten für Privatkunden. Zu untersuchen ist insbesondere, ob eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Zugangsarten bzw. hinsichtlich der zugrunde liegenden Infrastruktur vorzunehmen ist bzw. ob breitbandige Zugangsrealisierungen, drahtlose Zugangsrealisierungen, Bündelprodukte sowie öffentliche Sprechstellen Teil des gegenständlichen Marktes für Privatkunden sind.

2.1.2.1.1 Zugangsart (POTS-Anschluss – ISDN-Basisanschluss)

Die Nachfrage nach ISDN-Basisanschlüssen hat in den letzten Jahren mit der zunehmenden Verbreitung von Breitbandinternet stark abgenommen. ISDN-Anschlüsse bieten die Möglichkeit zur gleichzeitigen Nutzung von zwei Sprachverbindungen. Diese Eigenschaft wurde vor allem von Privatkunden zu „Boomzeiten“ des Schmalbandinternets verstärkt genutzt. Mittlerweile liegt unter Privatkunden die Nachfrage nach ISDN-Basisanschlüssen bei 0,8% aller Anschlüsse. Es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage auf diesem niedrigen Niveau bleiben wird bzw. weiter zurückgeht.

Bei Betrachtung der Marktstruktur zeigt sich, dass sowohl bei POTS Anschlüssen als auch bei ISDN-Basisanschlüssen hohe Marktanteile der A1 von jenseits der 65% gegeben sind. Es kann damit nach wie vor von homogenen Wettbewerbsverhältnissen gesprochen werden, ein Umstand, der für die gemeinsame Betrachtung von beiden Anschlussarten spricht. Die Betrachtung der Preise zeigt, dass ein ISDN-Basisanschluss zwar deutlich teurer als ein POTS-Anschluss ist, die Preisunterschiede sind aber mit der doppelten Zahl der zur Verfügung gestellten Sprachkanäle erklärbar. Nichtsdestotrotz würde die Durchführung eines hypothetischen Monopolistentests kein signifikantes Ausweichen von POTS-Anschlüssen auf ISDN-Basisanschlüsse auf Grund der Preisunterschiede erwarten lassen.

Ein Anbieter von ISDN-Basisanschlüssen kann durch eine angebotsseitige Umstellung von „Produktionskapazitäten“ einen hypothetischen Monopolisten von POTS-Anschlüssen disziplinieren und umgekehrt, insbesondere weil für beide Anschlussarten für Anbieter ähnliche Kosten anfallen. Zahlreiche Anbieter bieten sowohl POTS- als auch ISDN-Anschlüsse an.

Die Evidenz hinsichtlich der Austauschbarkeit von POTS-Anschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen ist damit ambivalent. Eine getrennte Betrachtung führt aber - wegen der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen - zur gleichen wettbewerblichen Beurteilung, weshalb eine gemeinsame Betrachtung beider Zugangsarten geboten ist.

2.1.2.1.2 Zugrundeliegende Infrastruktur

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Privatkunden wird überwiegend über die herkömmliche Kupferdoppeladerleitung realisiert. Als infrastrukturbasierte Alternativen kommen auf Endkundenebene Zugänge über CATV-Leitungen (Hybrid Fiber Coax Network, HFC-Netz) und entbündelte Leitungen (gleichfalls auf Kupferdoppelader) in Betracht.

Sowohl über eigene und entbündelte Kupferdoppelader- als auch über CATV-Leitungen können analoge Zugänge, die dem Endkunden die Grundfunktionen der Übertragung von Sprach- und schmalbandigem Datenverkehr sowie ein Basisset an Zusatzdiensten bieten, sowie digitale Zugänge mit einer Reihe zusätzlicher Leistungsmerkmale (zB zwei oder mehrere gleichzeitige Verbindungen auf einer Leitung) bereitgestellt werden.

Kabelbasierte Zugänge stellen faktisch nicht unterscheidbare Funktionalitäten zur Verfügung, ebenso bestehen keine signifikanten Preisunterschiede zwischen den Zugangstechnologien. Als Folge einer 10%igen Preiserhöhung ist daher mit einem vermehrten Wechseln der Nachfrager (derjenigen Nachfrager, die auch über eine tatsächliche Wechselmöglichkeit verfügen) auf Zugänge über Kabel zu rechnen. Ein hypothetischer Monopolist kann daher die Anhebung der Preise nicht gewinnbringend durchsetzen. Kabelbasierte Zugänge erfordern zwar ein anderes Equipment, vielfach sind jedoch vor allem in Städten bereits Kabelanschlüsse in Wohnungen von vornherein vorhanden.

Über CATV-Leitungen und entbündelte Leitungen werden in zunehmendem Maße Voice over Broadband (VoB) Produkte (Sprache stand alone oder Bündel aus Internetzugang und Sprachtelefonie) erbracht. Die Frage nach der Relevanz von alternativen Zugangsformen überlagert sich daher zunehmend mit der Frage nach der Einbeziehung von breitbandigen Zugangsrealisierungen (siehe Ausführungen im folgenden Abschnitt).

Weitere angebotsseitige Substitute stellen Mietleitungen und Zugänge über Glasfaserleitungen sowie Anschlüsse über Funk-Verbindungen (Fixed Wireless Access) dar. Alle genannten Anschlussformen werden selten zum alleinigen Zweck der Erbringung von Sprachtelefonie verwendet (von der Anbindung von privaten Nebenstellenanlagen abgesehen), jedoch sind angebotsseitig die technischen und regulatorischen Bedingungen derart, dass diese (auch im Sinne der Technologieneutralität) auch zur Erbringung von Sprachtelefoniediensten herangezogen werden können.

Bestandteile des Marktes sind daher analoge und digitale Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz, die über ein eigenes Kupferdoppelader- bzw Glasfasernetz, entbündelte Leitungen,

Mietleitungen bzw über Kabelnetze (CATV-Anschlüsse) bzw Funk-Verbindungen (Fixed Wireless Access) realisiert werden.

2.1.2.1.3 Breitbandige Zugangsrealisierung (VoI und VoB)

2.1.2.1.3.1 *Voice over Internet (VoI)*

Voice over Internet (VoI) ist dadurch charakterisiert, dass der VoI-Anbieter seine Dienste auf Basis des (Public) Internet zur Verfügung stellt, wobei der Zugang zum Endkunden über eine bereits bestehende Internetanbindung des Endkunden realisiert wird. Der Internetzugang des Kunden, also der physische Anschluss inklusive Internet Connectivity, wird idR von einem unabhängigen Dritten bereitgestellt. Aufgrund der Abhängigkeit von Internet-Dienstleistungen hat der VoI-Anbieter nur eingeschränkten Einfluss auf die Qualitätsparameter der Verbindung.

Zur Frage der Nutzung von Internettelefonie im Sinne von VoI als Substitut zu einem klassischen Telefonanschluss ist festzuhalten, dass 48% aller Privatkunden mit Internet und Festnetzanschluss Internettelefonie iSv VoI nutzen, wobei 28% der Kunden dies zumindest einmal im Monat tun. Damit hat die Nutzung von VoI im Vergleich zur nachfrageseitigen Erhebung im Jahr 2011 zwar deutlich zugenommen, es ist aber auch festzuhalten, dass der Anteil der häufigen Nutzer (zumindest wöchentlich) mit 15% relativ gering ist.

Nur 34% der Privatkunden, die bereits VoI nutzen, können sich vorstellen, den Festnetzanschluss aufzugeben und die bislang über Festnetz geführten Gespräche über Internettelefonie zu führen. Da sich dieser Prozentsatz nur auf jene Privatkunden bezieht, die Internettelefonie bereits aktiv nutzen und die Wechselbereitschaft unter „Nichtnutzern“ gegen Null geht, sind die entsprechenden Prozentsätze bezogen auf die Grundgesamtheit sehr gering. Der Anteil der potenziellen Wechsler liegt bei 14%.

Die Bedeutung von VoI nimmt im Zeitverlauf zu. Dies dürfte ua auf die steigende Verfügbarkeit von Bandbreiten und der damit verbundenen Verbesserung der Gesprächsqualität zurückzuführen sein.

Die Unterschiede in der Nutzung zu einem klassischen Festnetztelefonanschluss (Breitbandinternetzugang ist erforderlich und Gespräche werden über den Computer, ein Tablet oder das Smartphone geführt) bestehen zwar, diese Unterschiede in der Nutzung bieten aber auch Vorteile für den Kunden, die das Festnetz nicht oder nicht in der gleichen Weise zur Verfügung stellen kann. So besteht die Möglichkeit der Videotelefonie und der Bild- bzw Datenübertragung, VoI kann über mobile Endgeräte auch ortsungebunden genutzt werden und es fallen keine Gesprächsentgelte an, während dies bei über das Festnetz geführten Gesprächen in der Regel der Fall ist. Mittlerweile haben zahlreiche Plattformen wie beispielsweise WhatsApp, Facebook oder Google begonnen, Sprache in ihr Produktangebot zu integrieren. Es ist aufgrund der oben skizzierten Vorteile durchaus denkbar, dass diese neuen Dienste größere Änderungen im Telefonieverhalten von Privatkunden nach sich ziehen werden.

Im Privatkundenbereich nimmt die Bedeutung von VoI zu und es sind auch wettbewerbliche Impulse vorhanden, die in Zukunft größer werden dürften.

Umgekehrt ist aber auch zu berücksichtigen, dass 14% der Privatkunden mit Festnetzanschluss über keinen Internetanschluss (weder über Computer, Tablet oder Smartphone) verfügen. Für

diese Gruppe kann die Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol zum jetzigen Zeitpunkt nicht als geeignetes Substitut für den Festnetzanschluss betrachtet werden. Zudem ist der Anteil der häufigen Nutzer nach wie vor gering.

Daher wird von der Aufnahme von Breitband-Anschlüssen, über welche Internettelefonie (Vol) abgewickelt wird, in den gegenständlichen Markt abgesehen.

Sie sind daher nicht Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes.

2.1.2.1.3.2 Voice over Broadband (VoB)

Im Vergleich zu Vol ist VoB dadurch charakterisiert, dass der VoB-Anbieter dem Kunden auch den Anschluss zur Verfügung stellt. Durch das Anbieten von Sprachtelefonie über einen Breitbandanschluss hat der Anbieter auch Kontrolle über die Qualitätsparameter im Anschlussnetz. VoB-Anschlüsse werden in Österreich als stand-alone Festnetzprodukt und im Bündel mit einem Breitbandinternetanschluss angeboten.

VoB-Anschlüsse werden technisch von Entbündlern in Form von „Voice-over-DSL“ und Unternehmen mit eigener (Kabel-)Infrastruktur in Form von „Voice-over-CATV“ angeboten. Darüber hinaus besteht für alternative Betreiber die Möglichkeit, durch den Bezug entsprechender Vorleistungsprodukte von A1 VoB-Anschlüsse anzubieten (naked DSL mit der Option VoB oder seit 31.01.2011 „VoB-stand alone“ bzw „VoB-only“). Die letztgenannte Option wird gegenwärtig aber nicht genutzt.

Betrachtet man die Entwicklung der Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse und der VoB-Anschlüsse in den Jahren 2011 bis 2014, so ist ersichtlich, dass die Anzahl der Festnetzanschlüsse für Privatkunden kontinuierlich sinkt. Sie lag Ende 2014 bei ca 1.940.000 (-178.000). Damit ist die Anzahl um -8,4% seit Jänner 2011 gesunken. Die sinkende Nachfrage nach stand-alone festen Sprachtelefonieanschlüssen wurde teilweise durch die Nachfrage nach VoB-Anschlüssen kompensiert. Die Anzahl dieser Anschlüsse stieg im Betrachtungszeitraum um 127.000 bzw 25,7%. Der Anteil von VoB-Anschlüssen an den gesamten Sprachtelefonieanschlüssen im Privatkundenbereich weist eine steigende Tendenz auf und erhöhte sich im Betrachtungszeitraum von 23% auf 32%.

Für den Endkunden ist ein VoB-Anschluss von einem schmalbandigen Anschluss meist nicht zu unterscheiden. Da VoB-Anschlüsse vielfach nicht als solche vermarktet werden, sondern als Standard-Festnetztelefonieprodukte, und es hinsichtlich der Produkteigenschaften kaum Unterschiede gibt, werden sie von den Kunden nicht als solche wahrgenommen.

Ein Grund für die fehlende Wahrnehmung der Kunden liegt in den geringen funktionalen Unterschieden zwischen schmalbandigen Anschlüssen und VoB-Anschlüssen. So werden Gespräche bei beiden Anschlussarten über ein herkömmliches Telefon (auch Schnurlostelefon) geführt und der Kunde erhält eine geografische Rufnummer. Bei beiden Anschlussarten besteht die Möglichkeit, Faxe zu versenden und zu empfangen bzw Telefonbucheinträge zu erwirken. Die Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist ebenfalls gleichermaßen gegeben. Darüber hinaus stehen bei VoB-Anschlüssen auch Zusatzdienste wie Anrufbeantworter, Rufnummernsperre, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung zur Verfügung.

Zur Nutzung von VoB ist grundsätzlich ein Modem erforderlich, eine gesonderte Installation oder Konfiguration des Modems durch den Endkunden ist aber nicht notwendig, sondern es muss einfach ein Telefonapparat an der Telefonbuchse des Modems angesteckt werden („Plug & Play“). Zusätzliches Equipment ist nicht erforderlich, ein herkömmlicher Stromanschluss ist hingegen für einen VoB-Anschluss Voraussetzung, wie dies etwa auch bei DECT-basierten Anschlüssen, Faxen und Anrufbeantwortern der Fall ist.

Sprachtelefonieanschlüsse auf Basis von VoB, oftmals im Bündel mit anderen Produkten (insbesondere Breitband-Internet), bietet derzeit etwa UPC an. Der Privatkundentarif von UPC für Telefonie liegt mit € 9,90 € (UPC, „UPC Digital Telefon“, http://www.upc.at/telefon/digital_telefon/) deutlich unterhalb des Tarifes von A1 (€ 16,70, A1 Festnetz). Dies zeigt, dass für die Nachfrager auch aus preislicher Sicht eine Austauschbarkeit gegeben ist. A1 bietet seit einigen Jahren die „Privat Kombi“ auch auf Glasfaser Basis („Next Generation Voice“) an, was aus Nachfragersicht jedoch kaum Beachtung findet, da diese Produkte zu den gleichen Konditionen angeboten werden.

Hebt ein hypothetischer Monopolist den Preis des Schmalbandanschlussprodukts um 10% an, ist zu erwarten, dass ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen VoB-Anschluss ausweicht.

Sowohl konventionelle Anschlüsse als auch VoB-Anschlüsse ermöglichen einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz und sind aus Nachfragersicht austauschbar. VoB-Anschlussprodukte sind daher Teil des Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.1.2.1.4 Mobile Zugänge zum Mobiltelefonnetz

Zugänge zum Mobiltelefonnetz (GSM/UMTS/LTE) bieten – wie Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten – ebenfalls die Möglichkeit der Sprach- und Daten-übertragung und kommen daher grundsätzlich als Substitut für feste Anschlüsse in Betracht.

2.1.2.1.4.1 Allgemeine Marktentwicklung Fest- und Mobilzugänge

Im Privatkundenbereich war in den Jahren 2011 bis 2014 ein kontinuierlicher Rückgang bei Festnetzanschlüssen zu beobachten und lag Ende 2014 bei ca. 1.940.000 (-8,4% seit Jänner 2011). Die Zahl der von Privatkunden genutzten mobilen Anschlüsse ist über den gleichen Beobachtungszeitraum leicht gestiegen (+184.000 Anschlüsse bzw +1,7%).

Seit dem Jahr 2013 ist ein Rückgang der mobilen Anschlüsse zu beobachten, dieser ist allerdings auch auf Datenbereinigungen von Hutchison und A1 zurückzuführen. Die Mobilfunkpenetration bei Privatkunden lag Ende 2014 bei 128%.

Bei der Interpretation der absoluten Zahlen zur Entwicklung der Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse ist zu berücksichtigen, dass sich die absolute Anzahl mobiler Sprachtelefonieanschlüsse nicht direkt mit der absoluten Anzahl der festen Sprachtelefonieanschlüsse vergleichen lassen, da mobile Anschlüsse in der Regel individuell genutzt werden, während feste Anschlüsse pro Haushalt genutzt werden. Teilweise werden von einer Person auch mehrere mobile Anschlüsse genutzt, während dies bei festen Anschlüssen seltener der Fall ist.

Zu prüfen war daher auch, in welchem Ausmaß feste und mobile Anschlüsse genutzt werden oder nur eine der beiden Zugangstechnologien. Diese Aspekte werden am ehesten dadurch berücksichtigt, dass die Haushaltsausstattung betrachtet wird:

Der Anteil der Haushalte mit ausschließlicher Handynutzung nimmt kontinuierlich zu, während der Anteil der Haushalte mit komplementärer Nutzung beider Anschlussarten im Zeitverlauf stark abgenommen hat. Mittlerweile nutzen nur mehr 32,9% der Haushalte ein Festnetztelefon komplementär zum Handy, während umgekehrt in 64,3% der Haushalte kein Festnetz mehr genutzt wird. Der Anteil der Haushalte mit ausschließlicher Festnetznutzung lag im Jahr 2015 bei lediglich 2,8%. Diese Zahlen spiegeln damit den kontinuierlichen Rückgang der absoluten Festnetzanschlüsse bei gleichzeitigem Anstieg der mobilen Anschlüsse wider. Von 2011 auf 2015 betrug der Anstieg der „Nur Handy“ Haushalte 11 Prozentpunkte, dieser Anstieg ist in etwa gleich hoch, wie der Rückgang bei den „Festnetz und Handy“ Haushalten mit 11,3 Prozentpunkten im gleichen Zeitraum.

Insgesamt legen die vorliegenden Zahlen zur Haushaltsausstattung und den Anschlüssen nahe, dass es insbesondere auch in der jüngeren Vergangenheit zu einer Substitution zwischen Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen gekommen ist.

2.1.2.1.4.2 Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

25,4% der Privatkunden wollen in Folge einer 10%igen Preiserhöhung (innerhalb eines Jahres) den Festnetzanschluss aufgeben. In Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung kommt es somit zu einem Mengenrückgang an stand-alone Festnetzanschlüssen um 25,4%. Dieser Wert ist damit deutlich höher als bei der zuletzt durchgeführten nachfrageseitigen Erhebung im Jahr 2011 (Wechselpotential von 17%) und legt damit nahe, dass die Bereitschaft zur Fest-Mobil Substitution in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

Damit ergibt sich eine Elastizität von $-2,54$ ($0,254/0,10$): Sie liegt daher im elastischen Bereich. Die kritische Elastizität ist jene, ab der eine Preiserhöhung um 10% für einen hypothetischen Monopolisten nicht mehr profitabel wäre. Für die kritische Elastizität kann – unter der Annahme eines Anteils der variablen Kosten von 20% bis 40% – eine Bandbreite von $-1,1$ bis $-1,4$ errechnet werden. Die auf Grundlage der Umfrage geschätzte Elastizität liegt daher betragsmäßig deutlich über den kritischen Elastizitätswerten.

2.1.2.1.4.3 Wechselverhalten in der Vergangenheit

9,5% der Haushalte mit Mobilfunkanschluss aber ohne Festnetz (rund 214.000) haben (Anfang 2013 bis Anfang 2015) den Festnetzanschluss aufgegeben und nutzen nun ausschließlich das Mobiltelefon. Dieser Wert ist auf die Gesamtzahl der privaten Festnetzanschlüsse zu Beginn des Jahres 2013 (rund 2.071.000) zu beziehen. Rund 10,4% der Festnetzanschlüsse im Zeitraum von Anfang 2013 bis Anfang 2015 durch mobile Anschlüsse ersetzt wurden. Bemerkenswert ist dieser relativ hohe Wert insbesondere vor dem Hintergrund der beobachteten relativen (damaligen) Preiserhöhungen im Mobilfunk im Vergleich zum Festnetz (siehe Punkt 2.1.2.1.4.5 Preisentwicklung Fest- vs Mobilzugänge).

Im Jahr 2005 hatten noch 53,3% aller Haushalte sowohl einen Festnetz- als auch einen Mobilfunkanschluss, während dieser Anteil in den vergangenen 10 Jahren auf 32,9% gesunken ist. Der Rückgang ist in den Jahren 2011 bis 2015 mit 11,3 Prozentpunkten am Stärksten ausgefallen.

Das Festnetz verliert im Vergleich zum Mobilfunk weiter an Bedeutung.

15,7% der Privatkunden mit Festnetz (n=631) haben ihr Nutzungsverhalten von Anfang 2013 bis Anfang 2015 dahingehend geändert, dass sie das Festnetz mittlerweile gar nicht mehr aktiv nutzen, es erfolgt nur noch eine passive Nutzung. Allgemein steigt der Anteil der Haushalte, in denen das Festnetz nicht mehr genutzt wird, damit weiter an und liegt bei 25,8%. Im Rahmen der nachfrageseitigen Erhebung 2011 (NASE 2011) lag der Anteil bei 11,0%.

Dabei kann zwar nicht von einem Wechsel gesprochen werden, aber der Anschluss wird möglicherweise leichter aufgegeben, wenn keine Nutzung mehr erfolgt. Dies trifft insbesondere auf Haushalte zu, die den Festnetzanschluss nicht im Bündel mit einem Breitbandanschluss beziehen. Unter diesen Haushalten liegt der Anteil der „Nichtnutzer“ bei 16,7%.

2.1.2.1.4.4 Relative Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz

Das Festnetz bietet spezifische Funktionalitäten, die das Mobilnetz nicht in gleicher Weise zur Verfügung stellen kann und die offenbar von den verbliebenen Kunden höher bewertet werden.

Für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses sind für 29,5% der Privatkunden die günstigen Tarife für Anrufe ins Ausland, für 17% die Gesprächsqualität, für 21,5% der Wunsch nach einer Festnetznummer sowie für 18,6% der Bezug eines Kombiproduktes entscheidend. Auffallend ist dabei, dass hier mittlerweile vermehrt Attribute genannt werden, die auch das Mobilnetz zur Verfügung stellen kann. Insbesondere werden von Mobilfunkanbietern nunmehr auch günstige Zusatzpakete für Gespräche ins Ausland angeboten.

84% der Privatkunden mit Festnetzanschluss (mit dem auch telefoniert wird) besitzen auch gleichzeitig Handys und nutzen das Mobilnetz. Festnetzkunden nutzen das Mobilfunknetz in der überwiegenden Zahl komplementär zum Festnetz.

2.1.2.1.4.5 Preisentwicklung Fest- vs Mobilzugänge

Während der österreichische Mobilfunkmarkt lange durch einen starken Preisverfall gekennzeichnet war, waren seit Ende 2013 starke Preisanstiege zu beobachten, die sowohl Neu- als auch Bestandskunden betrafen und über fast alle Tarifelemente, Betreiber und Marken hinweg wirksam wurden.

Die durchschnittlichen monatlichen Preise sind ab Ende 2013 bei allen Nutzertypen stark angestiegen. Im Zeitraum von Jänner 2012 bis Jänner 2015 ist der Gesamtindex (Mobilpreisindex) um 11,9 Indexpunkte gestiegen. Betrachtet man lediglich einen kürzeren Zeitraum von Jänner 2013 bis Jänner 2015 so ist der Index sogar um 22,7 Indexpunkte gestiegen.

Erst seit Anfang 2015 gibt es eine Trendumkehr. Dieser Rückgang in den Preisen ist auf den Markteintritt von vier neuen „Mobile Virtual Network Operators“ (MVNO) im Zeitraum von Dezember 2014 bis Ende Juli 2015 (UPC, Spusu, Hofer Telekom, m:tel) zurückzuführen. Insbesondere der Markteintritt von Hofer Telekom (HoT), die seit 2. Jänner 2015 mit neuen Angeboten in den Mobilfunkmarkt eingetreten ist und in kürzester Zeit zahlreiche Kunden gewinnen konnte, ist hervorzuheben. Die bereits etablierten Diskontmarken Yesss!, Bob sowie Ge.org! waren dadurch gezwungen auf das Angebot von HoT zu reagieren und gleichfalls ihre Preise zu senken.

Im Bereich des Festnetzes gab es bereits im April 2012 bei A1 eine Erhöhung des Tarifs A1 Festnetz von € 15,98 auf € 16,70 für Neukunden, das entspricht einer Erhöhung um 4,5%. Seit dieser Erhöhung sind die Grundentgelte für Privatkundentarife von A1 unverändert geblieben. Der günstigste Privatkundentarif bei Tele2 liegt seit Juni 2014 bei € 13,90. Davor wurde das Produkt zu einem Preis von € 13,30 (die ersten 6 Monate € 9,90) angeboten. Der Tarif für das Produkt Digital Telefon von UPC liegt seit 2011 unverändert bei € 9,90. Damit gab es im Betrachtungszeitraum der NASE (Anfang 2013 bis Anfang 2015) keine Preisänderungen im Bereich der Festnetzgrund- und Anschlussentgelte.

In Bezug auf Verbindungsentgelte gab es mit Mai 2014 Preisänderungen durch A1, wobei die Verbindungsentgelte bei den Tarifen A1 Festnetz und A1 Festnetz Standard sowohl in der Lokalzone als auch in der Inlandszone (peak und off-peak) erhöht wurden. Abgesenkt wurden hingegen bei beiden Tarifen die Entgelte für Verbindungen in alle inländischen Mobilfunkzonen (peak und off-peak). Diese Entgeltänderungen bedeuten beim Tarif A1 Festnetz Standard, im Vergleich zu den letztgültigen Entgelten, eine Preiserhöhung des (nach Minuten) gewichteten Preises von 9,72% und bei A1 Festnetz eine Erhöhung um 10,26%.

Von Anfang 2013 bis Anfang 2015 sind die Mobilfunktarife stärker gestiegen als die Festnetztarife. Dieser Umstand unterstreicht die Ergebnisse zum vergangenen Wechselverhalten. Trotz relativer Preissteigerungen im Mobilnetz im Jahr 2014 haben 10,4% der Festnetzkunden des Jahres 2012 ihren Festnetzanschluss zu Gunsten des Mobilfunkanschlusses aufgegeben.

2.1.2.1.4.6 Schlussfolgerungen

Mobile Zugänge zum Mobiltelefonnetz sind zusammengefasst aus den folgenden Gründen in den Markt einzubeziehen:

- **Marktentwicklung:** Während im Festnetz ein Rückgang in den Anschlusszahlen zu verzeichnen ist (8,4%, von Jänner 2011 bis Dezember 2014), ist die Zahl der Mobilfunkanschlüsse im selben Zeitraum leicht gestiegen (+1,7%). Gleichzeitig lag die Mobilfunkpenetration bei Privatkunden bei 128%.
- **Haushaltsausstattung:** Die Anzahl der Haushalte mit ausschließlicher Mobilnutzung nimmt stark zu. Der Anteil ist von 48,8% im Jahr 2011 auf 59,8% im Jahr 2015 gestiegen. Gleichzeitig sank die komplementäre Nutzung (-11,3 Prozentpunkte) und die stand-alone Festnetznutzung (-3,2 Prozentpunkte).
- **Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf Preiserhöhungen (HM-Test Frage):** Die Elastizität von -2,54 liegt deutlich über der kritischen Elastizität und ist im Vergleich zur Erhebung 2011 (-1,7) gestiegen.
- Rund 10,4% der Festnetzanschlüsse wurden im Zeitraum von Anfang 2013 bis Anfang 2015 durch mobile Anschlüsse ersetzt, obwohl es in diesem Zeitraum eine relative Preiserhöhung des Mobilnetzes gegenüber dem Festnetz gegeben hat.
- Jene Eigenschaften des Festnetzes, die als Grund für die Beibehaltung genannt werden, werden mittlerweile auch über das Mobilnetz angeboten (zB günstige Tarife ins Ausland).

2.1.2.1.5 Zugänge zum Mobiltelefonnetz (feste Nutzung mit geographischer Rufnummer)

Das Mobilfunkunternehmen Hutchison bietet unter dem Produktnamen „3 Festnetz“ ein Festnetzprodukt für Privatkunden mit geografischer Rufnummer an, das über das Mobilnetz realisiert wird. Die Sprachtelefonie erfolgt dabei an festen Standorten mittels fester und mobiler

Endgeräte (DECT, „Schnurlostelefone“), die über einen Router (= ortsfester Netzabschlusspunkt) mit integrierter SIM-Karte betrieben werden. Der SIM-Karte ist eine geografische Rufnummer zugeordnet, wie dies sonst auch bei einem Festnetzanschluss der Fall ist. Das Produkt kann somit ausschließlich stationär genutzt werden. Daraus folgt, dass es sich technisch gesehen um Festnetzanschlüsse handelt, die über ein Mobilfunknetz realisiert werden.

Für den Endkunden ist ein derartiger Anschluss von einem herkömmlichen POTS- oder ISDN-Anschluss aufgrund der ähnlichen Produkteigenschaften kaum zu unterscheiden. Im Zusammenhang mit den Funktionalitäten und Eigenschaften wird auf die Feststellungen zu Voice over Broadband (VoB) Zugängen verwiesen.

Feste Anschlüsse, die über das Mobilnetz realisiert werden, gewähren einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz und sind aus Nachfragersicht austauschbar. Sie sind Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.1.2.1.6 Bündelprodukte

A1 und alternative Festnetzbetreiber bieten ihren Kunden zunehmend Bündelprodukte an, die sowohl den Zugang zum Festnetz als auch Breitbandinternet umfassen, wobei alternative Anbieter den Festnetzanschluss vorwiegend auf Basis der VoB-Technologie realisieren. Hier sind vor allem der Entbündler Tele2 und der Kabelnetzbetreiber und Entbündler UPC zu nennen.

2.1.2.1.6.1 Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf Preiserhöhungen

48,8% der Privatkunden würden in Folge einer 10%igen Preiserhöhung den bestehenden Festnetzanschluss behalten. 9% der Privatkunden würden den bestehenden Festnetzanschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen. 16,5% der Privatkunden würden auf ein Kombiprodukt mit Breitbandinternet wechseln. 0,9% der Privatkunden würde auf ein Kombiprodukt ohne Breitband wechseln. 3,1% der Privatkunden würde auf ein Festnetzprodukt eines anderen Anbieters wechseln. 21,6% der Privatkunden machten keine Angabe oder gaben „Weiß nicht“ an.

In Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung würde es zu einem Mengenrückgang von insgesamt 26,4% kommen.

Damit ergibt sich eine Elastizität von -2,64 (-0,264/0,1). Die Elastizität liegt daher deutlich im elastischen Bereich und betragsmäßig auch deutlich über der kritischen Elastizität (-1,1 bis -1,4). Das nächste Substitut laut nachfrageseitiger Erhebung sind Bündelprodukte.

Ein hypothetischer Monopolist wird aufgrund nachfrageseitiger Substitution hinreichend stark und schnell diszipliniert und somit üben Bündelprodukte als bestes Substitut einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlussprodukte aus. Daher spricht dieses Kriterium für die Zurechnung von Breitband-Festnetz Bündelprodukten zum Zugangsmarkt für Privatkunden.

2.1.2.1.6.2 Vergangenes Wechselverhalten

5% jener Kunden, die Bündelprodukt beziehen, haben innerhalb der letzten zwei Jahre von einem reinem Festnetzanschluss zu einem Kombiprodukt gewechselt. Der ausgewiesene Wert erscheint zwar auf den ersten Blick vergleichsweise gering, muss allerdings insofern relativiert werden, als

die zugrunde liegende Frage auf die letzten zwei Jahre (Anfang 2013 bis Anfang 2015) abstellt. Die ersten Bündelprodukte (Breitband + Sprache) wurden von A1 bereits Ende 2007 lanciert und schon wenige Jahre nach Einführung war der Anteil der Festnetzbündelprodukte an den gesamten Festnetzanschlüssen sehr hoch. Der Anteil lag zu Beginn des Jahres 2012 bei 65%.

Nichtsdestotrotz steigt der Anteil der Festnetzbündel - insbesondere auch in den vergangenen zwei Jahren – steigt kontinuierlich weiter an: In Q2/2015 lag der Anteil bereits bei 80,3% und damit um 7,3 Prozentpunkte über dem Wert von Q2/2013.

Auf Grund der hohen und nach wie vor steigenden Bedeutung von Bündelprodukten - übereinstimmend mit den Ergebnissen zum hypothetischen Wechselverhalten – besteht eine hinreichend starke nachfrageseitige Substitution, um Festnetzanschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes sind, dem Zugangsmarkt für Privatkunden zuzurechnen.

2.1.2.1.7 Öffentliche Sprechstellen

Bei öffentlichen Sprechstellen fallen Anschluss- und Gesprächsleistungen zusammen.

In Bezug auf Zugangsleistungen ist eine substitutive Wirkung von öffentlichen Sprechstellen aus Nachfragersicht beinahe auszuschließen. Für einen Endkunden, der von seiner Wohnung aus ein Gespräch führen möchte, ist der in der Wohnung vorhandene Telefonanschluss mit einer öffentlichen Sprechstelle nicht austauschbar.

Weiters ist eine geringere Funktionalität in Bezug auf sonstige Nutzungsmöglichkeiten (Internet, Fax, passive Erreichbarkeit, usw) gegeben. Funktional bieten öffentliche Sprechstellen allenfalls jenen Nachfragegruppen, die weder über einen Festnetz- noch über einen Mobilfunkzugang verfügen, eine Alternative. Lediglich 4,5% der Bevölkerung verfügen weder über einen Festnetz- noch einen Mobilfunkanschluss. Öffentliche Sprechstellen können daher allenfalls eine komplementäre Funktion übernehmen. Die Bedeutung von öffentlichen Sprechstellen geht zudem stark zurück. Lediglich 0,2% aller Festnetzgespräche werden aus öffentlichen Sprechstellen geführt.

Der Zugang ist als physischer Anschluss inklusive der Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe definiert. Diese passive Erreichbarkeit ist bei öffentlichen Sprechstellen jedoch nur sehr eingeschränkt gegeben.

Zugangsleistungen aus öffentlichen Sprechstellen sind somit keine Substitute für Zugangsleistungen an festen Standorten und daher auch nicht Teil des gegenständlichen Marktes.

2.1.2.1.8 Zusammenfassung - sachliche Marktabgrenzung

Der Markt „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ umfasst analoge und digitale Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz, die über ein eigenes Kupferdoppelader- bzw Glasfasernetz, entbündelte Leitungen, Mietleitungen bzw über Kabelnetze (CATV-Anschlüsse) bzw Funk-Verbindungen (Fixed Wireless Access) realisiert werden.

Der Zugang umfasst Anschluss und Erreichbarkeit für ankommende Verbindungen.

Bestandteil dieses Marktes sind zudem Anschlüsse, die über Mobiltelefonnetze realisiert werden (unabhängig davon, ob diese über einen festen Netzabschlusspunkt verfügen) und feste Anschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes mit einem Breitbandanschluss sind.

Zugangsrealisierungen über VoB sind Bestandteil dieses Marktes, Zugangsrealisierungen über Vol hingegen nicht. Öffentliche Sprechstellen sind nicht Teil des Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.1.2.2 Räumliche Marktabgrenzung

Der räumlich relevante Markt umfasst ein Gebiet, in dem die Wettbewerbsbedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen.

Unterschiede in den wettbewerblichen Bedingungen auf geografischer Ebene könnten sich dadurch ergeben, dass – vorwiegend in Ballungszentren – zusätzlich zu A1 auch Entbündler und Kabelnetzbetreiber tätig sind. Da in Wien am leichtesten Skalenvorteile erzielt werden können, kann erwartet werden, dass der Marktanteil von A1 in Wien in Bezug auf Festnetzanschlüsse geringer ist.

Durch das Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung, wonach nunmehr auch mobile Anschlüsse in den gegenständlichen Markt einzubeziehen sind, wird dieser Aspekt jedoch deutlich abgeschwächt, da die Zahl der kabelgebundenen Anschlüsse im Verhältnis zu den Gesamtanschlüssen (inkl. Mobilfunk) relativ gering ist. In Bezug auf mobile Anschlüsse liegen keine bundesländerspezifischen Daten vor, alle drei Mobilfunkunternehmen haben allerdings eine bundesweite Netzabdeckung im Bereich Sprache von mehr als 98% und bieten ihre Produkte zu bundesweit einheitlichen Bedingungen und Preisen an. Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass einzelne Betreiber bei wesentlichen Produkten eine geografische Preisdifferenzierung einführen werden.

Die geographischen Unterschiede in den Wettbewerbsverhältnissen sind nicht hinreichend groß, um die Abgrenzung geografischer Märkte zu rechtfertigen. Der Markt ist daher bundesweit zu definieren.

2.2 Relevanz des Marktes

2.2.1 Marktzutrittsbarrieren

Der Markteintritt in den gegenständlichen Zugangsmarkt für die Bereitstellung von Anschlüssen an Privatkunden ist auf mehrere Arten möglich: Errichtung eigener Infrastruktur (Fest- oder Mobilnetz) bis zum Endkunden, Entbündelung bzw virtuelle Entbündelung, Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option, Bezug von VoB stand alone, Festnetzprodukte, die über das Mobilfunknetz realisiert werden und Bezug von mobilen Vorleistungen (MVNO Zugang oder Wiederverkauf):

2.2.1.1 Errichtung eigener Infrastruktur (Fest- oder Mobilnetze) bis zum Endkunden

Die Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden ist sowohl im Mobilfunk als auch in der Regel im Festnetz mit sehr hohen Zutrittsbarrieren verbunden. Bezüglich der Errichtung eigener Infrastruktur bestehen insbesondere dann hohe Marktzutrittsbarrieren, wenn diese leitungsgebunden ist. Da im Anschlussnetz massive Skalenvorteile vorliegen und die Errichtung

eines solchen Netzes mit erheblichen versunkenen Kosten verbunden ist, ist weiterer Marktzutritt (in relevantem Ausmaß) mit eigener, leitungsgebundener Infrastruktur in den nächsten Jahren in weiten Teilen Österreichs sehr unwahrscheinlich. Im Mobilfunk kommen zu Skalenvorteilen und versunkenen Kosten auch noch der Bedarf an Frequenzen sowie die hohen Investitionserfordernisse, um eine hinreichend hohe Bevölkerungs-abdeckung zu erreichen, hinzu.

Mit signifikantem Markteintritt durch die Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden ist in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

2.2.1.2 Entbündelung bzw virtuelle Entbündelung

Der Markteintritt mittels Entbündelung bzw virtuelle Entbündelung ist aufgrund von regulatorischen Verpflichtungen von A1 auf dem Markt für den physischen Zugang (vormals Entbündelungsmarkt) möglich. Der Markteintritt mittels physischer oder virtueller Entbündelung erforderte bislang die Erschließung der entsprechenden Hauptverteiler, wobei hier ebenfalls Skalenvorteile und versunkene Kosten als Marktzutrittsbarrieren wirken (wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bei der Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden). In den letzten Jahren konnten de facto keine neuen Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung beobachtet werden.

Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einem Rückgang der physisch entbündelten Leitungen gekommen. Die virtuelle Entbündelung wird bisher nur in sehr geringem Ausmaß genutzt. Im Verfahren M 1/15 werden daher im wirtschaftlichen Gutachten zum Markt für den lokalen Zugang veränderte bzw neue Regulierungsinstrumente vorgeschlagen, um Marktzutritt und Expansion mittels virtueller Entbündelung zu ermöglichen. Dabei werden auch neue Vorleistungsprodukte vorgeschlagen, mit denen Zugangs- und Verbindungsleistungen im Festnetz erbracht werden können. Aus heutiger Sicht ist es aber ungewiss, ob bzw wann ein solches Produkt von alternativen Betreibern genutzt wird.

Für den gegenständlichen Markt ist von signifikanten Marktzutrittsbarrieren beim Markteintritt mittels Entbündelung bzw virtueller Entbündelung auszugehen.

2.2.1.3 Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option

Feste Sprachtelefonieanschlüsse könnten auch direkt über Bitstreamanschlüsse erbracht werden, dies wird jedoch in der Praxis nur selten gemacht, da der alternative Betreiber so nur eingeschränkt Kontrolle über die Qualität des Sprachdienstes hat. Weiters hatten alternative Betreiber bislang die Möglichkeit, zusätzlich zur Bitstream-Vorleistung eine VoB-Option nachzufragen, also einen unüberbuchten Kanal mit einer bestimmten Bandbreite, über den Sprachdienste erbracht werden können. Die VoB-Option wird bislang von alternativen Betreibern kaum genutzt (84 Anschlüsse im Q2/15).

Von der Regulierung am Breitband-Vorleistungsmarkt gehen bisher nur sehr eingeschränkt wettbewerbliche Impulse auf die Endkundenmärkte für Festnetz-Sprachtelefonie aus.

2.2.1.4 Bezug von VoB-only

Gleiches gilt für das VoB-only Vorleistungsprodukt, das auf den Endkundenmärkten für den Zugang zu festen öffentlichen Sprachtelefoniediensten auferlegt wurde. Dieses Produkt wurde bisher nicht nachgefragt.

2.2.1.5 Festnetzprodukte, die über das Mobilfunknetz realisiert werden

Seit einigen Jahren bietet das Mobilfunkunternehmen Hutchison ein Festnetzprodukt mit geografischer Rufnummer für Privatkunden an, das über das Mobilnetz realisiert wird. Der Kunde kann dabei sowohl feste als auch mobile Endgeräte nutzen, die über einen Router mit integrierter SIM-Karte betrieben werden. Dieses Produkt wird von Privatkunden kaum nachgefragt und der Marktanteil von Hutchison mit diesen Produkten ist bislang sehr gering geblieben (<1%). Ein Markteintritt von anderen Mobilfunkanbietern mit solchen Produkten kann für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, die Wahrscheinlichkeit hierfür wird allerdings als eher gering eingestuft. Dies insbesondere deshalb, weil Mobilfunkunternehmen eine intensive Marktbearbeitung mit intensiven Werbekampagnen (ohne dabei ihr Kerngeschäft der mobilen Anschlüsse zu tangieren) zu betreiben hätten, um eine hinreichende Anzahl von Privatkunden über mögliche Wechselvorteile zu informieren und letztlich auch zu akquirieren.

2.2.1.6 Bezug von mobilen Vorleistungen (MVNO Zugang oder Wiederverkauf)

Aufgrund der Verpflichtungen im Zuge der Übernahme von Orange durch Hutchison (innerhalb von zehn Jahren nach der Fusion ist bis zu 16 Betreibern virtueller Mobilfunknetze zu vereinbarten Bedingungen Zugang zu bis zu 30% der Netzkapazität auf Vorleistungsebene zu gewähren), ist es seit Ende 2014 zu einer Reihe von Markteintritten von virtuellen mobilen Netzbetreibern (MVNOs) und Wiederverkäufern gekommen (unter anderem von UPC, Hofer Telekom (HoT), Spusu, Allianz und Tele2). Einige dieser Unternehmen (insbesondere HoT) konnten auch eine hohe Anzahl von Kunden gewinnen. Bereits länger am Markt tätig sind die MVNOs Mundio (mit der Marke Vectone) und Lycamobile, die sich auf Auslandsgespräche spezialisiert haben. Darüber hinaus bieten A1 und T-Mobile freiwillig MVNOs entsprechenden Zugang an. Die Zutrittsbarrieren für das Angebot mobiler Zugangsleistungen sind somit gegenwärtig und in den nächsten Jahren als gering zu betrachten.

2.2.1.7 Schlussfolgerungen – Marktzutrittsbarrieren

Die Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten mobiler Zugangsleistungen sind gering. Da mobile Zugangsleistungen Teil des Marktes sind und auch ein Großteil der Anschlüsse im Privatkundenbereich mobile Anschlüsse sind, ist somit festzuhalten, dass der Markt insgesamt nicht als Markt mit hohen Marktzutrittsbarrieren anzusehen ist.

2.2.2 (Keine) Tendenz zum effektiven Wettbewerb

2.2.2.1 Marktanteile

Der Marktanteil von A1 lag Ende 2014 bei 43,6%. Mitte 2013 kam es durch die Übernahme von Yesss! zu einer Erhöhung des Marktanteils auf 46,6%. Seit diesem Zeitpunkt zeigt der Marktanteil aber wieder einen deutlich sinkenden Verlauf. Der Marktanteil entspricht in etwa dem Marktanteil bei mobilen Anschlüssen, da 85% der Anschlüsse bei Privatkunden mobil erbracht werden. Dementsprechend sind die größten Wettbewerber die beiden anderen Mobilfunkbetreiber mit jeweils ca 25% Marktanteil (Ende 2014), wobei Hutchison seit der Übernahme von Orange (Juli 2013) entsprechend Marktanteile gewinnen konnte. Die beiden größten alternativen Festnetzbetreiber halten Marktanteile im Bereich von unter 5%.

A1 ist zwar auf dem Zugangsmarkt für Privatkunden das mit Abstand größte Unternehmen. Die Marktanteile (insbesondere im Festnetz) sind aber rückläufig und könnten in Zukunft auch

dauerhaft unter die 40%-Schwelle sinken. Es ist daher unwahrscheinlich, dass sich A1 in einem beträchtlichen Ausmaß unabhängig von ihren Mitbewerbern verhalten kann.

Darüber hinaus ist zukünftig auch mit einem zunehmenden Wettbewerbsdruck durch Voice over Internet (VoI) zu rechnen. Mittlerweile haben zahlreiche Plattformen wie beispielsweise WhatsApp, Facebook oder Google begonnen, Sprache in ihr Produktangebot zu integrieren. Es ist denkbar, dass diese neuen Dienste größere Änderungen im Telefonieverhalten von Privatkunden nach sich ziehen werden.

2.2.2.2 Infrastruktur

Kein Unternehmen verfügt über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur, da der Zugangsmarkt für Privatkunden sowohl feste als auch mobile Anschlüsse umfasst und sowohl A1 als auch die anderen Mobilfunkbetreiber (T-Mobile und Hutchison) Netze mit hoher Bevölkerungsabdeckung haben (alle >98% bei Sprache).

2.2.2.3 Preise

Auf dem gegenständlichen Markt werden 85% der Anschlüsse mobil realisiert. Im Mobilfunk ist ein Großteil der Tarife auf Endkundenebene dadurch charakterisiert, dass im fixen monatlichen Grundentgelt bereits ein gewisses Kontingent an Minuten inkludiert ist.

Seit es beginnend mit Dezember 2014 zu Markteintritten durch neue MVNOs gekommen ist, sinken die Preise im Mobilfunk kontinuierlich (im Zeitraum von Dezember 2014 bis September 2015 ist der Mobilfunkpreisindex um 11 Indexpunkte gesunken; Ausgangspunkt 100 Indexpunkte März 2011). Diese Entwicklung unterstreicht die Annahme, dass die Marktstruktur auf dem gegenständlichen Markt ist derart, dass sich kein Unternehmen in einem beträchtlichen Ausmaß unabhängig von seinen Wettbewerbern verhalten kann. Die Preise für feste Anschlüsse sind weitgehend stabil geblieben.

2.2.2.4 Schlussfolgerung – Tendenz zum effektiven Wettbewerb

A1 verfügt zwar auf dem gegenständlichen Markt über signifikante Marktanteile, diese sind aber rückläufig und könnten in Zukunft auch dauerhaft unter die 40%-Schwelle sinken. Weiters verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur und die Preise sind zuletzt deutlich gesunken.

A1 kann auf dem Zugangsmarkt für Privatkunden keine signifikante Marktmacht ausüben.

2.2.3 Allgemeines Wettbewerbsrecht

Da auf dem gegenständlichen Markt nicht mit der Ausübung von Marktmacht und damit dem Auftreten von Wettbewerbsproblemen zu rechnen ist (Kriterien 1 und 2 sind nicht erfüllt), ist das allgemeine Wettbewerbsrecht für den gegenständlichen Markt ausreichend.

3 Beweiswürdigung

Die Feststellungen zum gegenständlichen Markt Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) ergeben sich aus den

eingehenden schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchungen der Amtssachverständigen in den wirtschaftlichen Gutachten (ON 3).

Bei der Interpretation der Ergebnisse der nachfrageseitigen Erhebung 2015 (NASE 2015) werden jene Kunden, die keine Angaben machten (dh Kategorie „Weiß nicht/keine Angabe“) als „Nicht-Wechsler“ betrachtet: Die Wechselbereitschaft wird bei Befragungen eher überschätzt, da Wechsel- und Transaktionskosten nicht immer voll berücksichtigt werden bzw in der Realität auch nicht immer vollständige Informationen über Preisunterschiede gegeben sind.

Parteien-Vorbringen in Bezug auf das wirtschaftliche Gutachten wird in der rechtlichen Beurteilung unter Punkt 5 „Zu den eingelangten Stellungnahmen“ behandelt, wobei darauf zu verweisen ist, dass nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs (vgl etwa Erkenntnisse vom 31.1.1995, ZI 92/07/0188, und vom 25.4.1991, ZI 91/09/0019) einem schlüssigen Sachverständigengutachten mit bloßen Behauptungen, ohne Argumentation auf gleicher Ebene, in tauglicher Art und Weise nicht entgegengetreten werden kann. Vorbringen gegen ein Sachverständigengutachten, das sich darauf beruft, dass das Gutachten mit den Erfahrungen der in Betracht kommenden Wissenschaft in Widerspruch stehe, muss diese Behauptung aber - und zwar tunlichst unter präziser Darstellung der gegen das Gutachten gerichteten sachlichen Einwände - durch das Gutachten eines anderen Sachverständigen unter Beweis stellen. Eine bloß gegenteilige Behauptung genügt nicht.

4 Rechtliche Beurteilung

4.1 Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Gemäß § 117 Z 6 TKG 2003 kommt der Telekom-Control-Kommission die Zuständigkeit zur Feststellung der der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte sowie zur Feststellung, ob auf diesen jeweils ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber effektiver Wettbewerb gegeben ist und zur Aufhebung, Beibehaltung, Änderung oder Auferlegung von spezifischen Verpflichtungen zu.

4.2 Gesetzliche Regelungen

§ 36 TKG 2003 idGF („Verfahren zur Marktdefinition und Marktanalyse“) lautet auszugsweise:

„(1) Dieses Verfahren dient der Feststellung der der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte sowie der Feststellung, ob auf diesen jeweils ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber effektiver Wettbewerb gegeben ist und gegebenenfalls der Aufhebung, Beibehaltung, Änderung oder Auferlegung von spezifischen Verpflichtungen.

(2) Die Regulierungsbehörde hat im Verfahren gemäß Abs 1 von Amts wegen mit Bescheid die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten und im Einklang mit den Grundsätzen des allgemeinen Wettbewerbsrechts unter Berücksichtigung allfälliger geografischer Besonderheiten in Bezug auf die Wettbewerbssituation sowie der Erfordernisse sektorspezifischer Regulierung festzustellen.

(3) Die Feststellung der relevanten Märkte durch die Regulierungsbehörde hat unter Bedachtnahme auf die Bestimmungen der Europäischen Union zu erfolgen. Dabei kommen nur Märkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

(4) Beabsichtigt die Regulierungsbehörde, sachliche oder räumliche Märkte festzustellen, die von denen in der Empfehlung der Europäischen Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors in der jeweils geltenden Fassung abweichen, hat sie die in den §§ 128 und 129 vorgesehenen Verfahren anzuwenden.

(5) Die Regulierungsbehörde führt im Verfahren gemäß Abs 1 unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Europäischen Union weiters eine Analyse der Märkte nach Abs 2 durch.“

§ 37 TKG 2003 idgF („Auferlegung spezifischer Verpflichtungen“) lautet auszugsweise:

„(1) Stellt die Regulierungsbehörde im Verfahren gemäß § 36 Abs. 1 fest, dass auf dem relevanten Markt ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen und somit kein effektiver Wettbewerb besteht, hat sie diesem oder diesen Unternehmen geeignete spezifische Verpflichtungen nach §§ 38 bis 47a Abs. 1 aufzuerlegen, wobei dem allfälligen Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Märkten und allfälligen geografischen Besonderheiten in Bezug auf die Wettbewerbssituation im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebotes bei der Wahl und Ausgestaltung der Verpflichtungen angemessen Rechnung zu tragen ist. Bereits bestehende spezifische Verpflichtungen für Unternehmen werden, sofern sie den relevanten Markt oder besondere geografische Gebiete betreffen, von der Regulierungsbehörde nach Maßgabe der Ergebnisse des Verfahrens unter Berücksichtigung der Regulierungsziele aufgehoben, beibehalten, geändert oder neuerlich auferlegt.

(2) Stellt die Regulierungsbehörde auf Grund des Verfahrens gemäß § 36 Abs. 1 fest, dass ein Markt, der für die sektorspezifische Regulierung definiert wurde, nicht mehr relevant ist, oder auf einem relevanten Markt effektiver Wettbewerb besteht und somit kein Unternehmen über beträchtliche Marktmarkt verfügt, darf sie – mit Ausnahme von § 47 Abs. 2 – keine Verpflichtungen gemäß Abs. 1 auferlegen; diesfalls stellt die Regulierungsbehörde durch Bescheid fest, dass auf dem relevanten Markt effektiver Wettbewerb herrscht. Soweit für Unternehmen noch spezifische Verpflichtungen hinsichtlich dieses Marktes bestehen, werden diese mit Bescheid aufgehoben. In diesem Bescheid ist auch eine angemessene, sechs Monate nicht übersteigende Frist festzusetzen, die den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung festlegt.“

§ 37a TKG 2003 idgF („Verfahrensgrundsätze“) lautet auszugsweise:

„(2) Partei in Verfahren gemäß §§ 36 und 37 ist jedenfalls das Unternehmen, dem gegenüber spezifische Verpflichtungen beibehalten, auferlegt, abgeändert oder aufgehoben werden.

(3) Parteien in Verfahren gemäß §§ 36 und 37 sind ferner jene, die gemäß § 40 Abs. 2 KOG ihre Betroffenheit glaubhaft gemacht haben.“

§ 40 KOG idgF lautet auszugsweise:

„(1) Sind an einem Verfahren vor der KommAustria, der Telekom-Control-Kommission, der Post-Control-Kommission oder der RTR-GmbH voraussichtlich mehr als 100 Personen beteiligt, so kann die Behörde die Einleitung des Verfahrens durch Edikt kundmachen.

(2) Wurde die Einleitung eines Verfahrens mit Edikt kundgemacht, so hat dies zur Folge, dass jemand seine Stellung als Partei verliert, wenn er nicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen ab Veröffentlichung des Edikts seine Betroffenheit schriftlich glaubhaft macht. § 42 Abs. 3 AVG ist sinngemäß anzuwenden. [...]

(4) Die Regulierungsbehörde kann eine mündliche Verhandlung durch Edikt anberaumen, wenn die Einleitung des Verfahrens mit Edikt kundgemacht worden ist oder gleichzeitig kundgemacht wird. Es gelten die Rechtsfolgen des § 42 Abs. 1 AVG. § 44e Abs. 1 und 2 AVG sind anzuwenden.“

4.3 Allgemeines

Bei der Wettbewerbsregulierung nach dem 5. Abschnitt des TKG 2003 hat die Regulierungsbehörde die Regulierungsziele des § 1 Abs 2 und 2a TKG 2003 zu verwirklichen.

Die Regulierungsbehörde hat dabei auf Empfehlungen der Europäischen Kommission über die harmonisierte Durchführung von den durch dieses Bundesgesetz umgesetzten Richtlinien Bedacht zu nehmen. Weicht die Regulierungsbehörde von einer dieser Empfehlungen ab, hat sie dies der Europäischen Kommission mitzuteilen und zu begründen.

Weiters hat die Regulierungsbehörde den Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu wahren (§ 34 Abs 1 TKG 2003). Auch im europäischen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste wird auf das zu beachtende Verhältnismäßigkeitsprinzip hingewiesen (so in Art 8 Abs 1 Rahmen-RL, Art 8 Abs 4 der Zugangs-RL und in Art 17 Abs 2 der Universaldienst-RL). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip besagt, dass die Mittel, die zur Erreichung eines bestimmten Zwecks eingesetzt werden, nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung dieses Zwecks angemessen und erforderlich ist. Damit eine Maßnahme der Regulierungsbehörde mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar ist, muss somit erstens ein berechtigtes, in § 1 Abs 2 und 2a TKG 2003 (bzw dessen europarechtlichen Grundlagen) normiertes Ziel verfolgt werden. Die Maßnahme, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt wird, muss zweitens zur Zielerreichung notwendig sein. Sie darf aber drittens keine unzumutbare Belastung des betroffenen Betreibers darstellen. Bei der ergriffenen Maßnahme soll es sich daher um das Minimum (siehe auch Rz 118 der SMP-Leitlinien der Europäische Kommission) handeln, was zur Erreichung des in Frage stehenden Ziels erforderlich ist (Stratil, TKG 2003², Rn 3 zu § 34 TKG 2003).

4.4 Zur Abgrenzung des Marktes

4.4.1 Zur sachlichen Marktabgrenzung

Die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 9.10.2014 über relevante Produkt- und Dienstemarkte des elektronischen Kommunikationssektors (2014/710/EG, ABl L 2014/295, 79; „Märkteempfehlung [2014]“), auf die gemäß §§ 34 Abs 3 und 36 Abs 3 TKG 2003 Bedacht zu nehmen ist, sieht keinen Zugangsmarkt für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) mehr vor.

4.4.1.1 Allgemein

Die Marktabgrenzung verfolgt als Vorstufe der Marktanalyse den Zweck, alle relevanten und signifikanten Wettbewerbskräfte zu identifizieren, welche das Verhalten der am Markt tätigen Unternehmen beeinflussen. Hierbei werden vor allem die Wettbewerbskräfte der Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite und die Angebotsumstellungsflexibilität identifiziert. Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite bezeichnet hierbei das Ausmaß, in dem Abnehmer als Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung zu anderen Produkten bzw. Diensten wechseln würden, während Angebotsumstellungsflexibilität das Ausmaß bezeichnet, in dem Unternehmen, die das betreffende Gut noch nicht produzieren, als Reaktion auf eine solche Preiserhöhung die Produktion aufnehmen würden. Die Betrachtung im Bereich der sektorspezifischen ex ante Regulierung unterscheidet sich hierbei insofern von jener im allgemeinen Wettbewerbsrecht, als eine zukunftsgerichtete Betrachtung über den Zeitraum bis zur nächsten Analyse (im Regelfall drei Jahre) zur Anwendung kommt. Basierend auf vorhandenen Daten und Informationen wird auch eine Abschätzung über zukünftige Entwicklungen getroffen.

Das zur Anwendung gelangende Standardinstrument für die Marktdefinition ist der hypothetische Monopolistentest (HM-Test), welcher in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht ("Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste", in der Folge "SMP-Leitlinien", ABl C 165/6 vom 11.7.2002) beschrieben ist. Dieser Test hinterfragt, ob eine dauerhafte 5-10%ige Preiserhöhung - ausgehend vom Wettbewerbsniveau - für einen hypothetischen Monopolisten auf dem vorliegenden Markt profitabel wäre. Das kleinste Set an Produkten bzw. Diensten, für welches eine solche Preiserhöhung profitabel aufrechterhalten werden kann, bildet den relevanten Markt. Kann die Preiserhöhung nicht aufrechterhalten werden, so existieren anscheinend weitere Produkte bzw. Dienste, welche den hypothetischen Monopolisten einschränken und daher in den Markt miteinzubeziehen sind.

Der HM-Test wird entweder basierend auf begründeten Überlegungen und/oder empirischen Daten über das Nachfrageverhalten operationalisiert. Die Elastizität der Nachfrage gibt die (prozentuelle) Änderung der nachgefragten Menge in Reaktion auf eine (prozentuelle) Änderung des Preises an. Um feststellen zu können, ob das Ausmaß der Substitution ausreicht, um einen hypothetischen Monopolisten in seinem Preissetzungsspielraum hinreichend zu beschränken, wird die Elastizität der Nachfrage mit der so genannten kritischen Elastizität verglichen. Die kritische Elastizität ist jene, ab der eine Preiserhöhung um 5-10% für einen hypothetischen Monopolisten nicht mehr profitabel wäre. Liegt die tatsächliche Elastizität betragsmäßig über der kritischen Elastizität, so ist eine Preiserhöhung nicht profitabel und der Markt ist um das nächstbeste Substitut zu erweitern. Liegt die tatsächliche Elastizität betragsmäßig unter der kritischen Elastizität, so stellt das betrachtete Produkt einen für sich genommen eigenen Markt dar.

Zu diesem Zwecke ist zunächst ein Ausgangsprodukt zu definieren, um sodann prüfen zu können, ob andere Produkte aufgrund von Angebots- oder Nachfragesubstitution in den relevanten Markt mit einzubeziehen sind.

Wie im Punkt 2.1.1.2 „Privatkunden und Nichtprivatkunden“ festgestellt, kann auf Grund der bestehenden Komplementarität zwischen Zugangs- und Gesprächsmarkt a priori eine unterschiedliche Abgrenzung in Bezug auf die Kundensegmente bei Anschluss- und

Verbindungsleistungen (zB einheitlicher Zugangsmarkt für Privat- und Geschäftskunden und gleichzeitig nach Kundengruppen differenzierte Märkte bei Gesprächsleistungen) ausgeschlossen werden. Die kundensegmentspezifische Abgrenzung ist daher gemeinsam für den Zugangs- und den Gesprächsmarkt durchzuführen.

Wie weiters festgestellt, ist die nachfrage- und angebotsseitige Substitution nicht ausreichend, um Sprachtelefonieprodukte (Zugangs- und Verbindungsleistungen) für Privat- und Nichtprivatkunden demselben Markt zuzurechnen.

Es sind daher getrennte Märkte für Privat- und Nichtprivatkunden festzustellen. Für die Unterscheidung der Märkte ist die rechtliche Identität des Kunden (Verbraucher oder Unternehmer iSd KSchG) und nicht (etwa) die Bezeichnung des bezogenen Produktes heranzuziehen.

Der Begriff „Privatkunden“ umfasst all jene Kunden, die nicht von der folgenden Definition umfasst sind: Alle juristischen Personen und Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts, Personengesellschaften, eingetragene Erwerbsgesellschaften und Gesellschaften bürgerlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen, die Unternehmer im Sinne von § 1 Konsumentenschutzgesetz, BGBl Nr 140/1979 idgF, sind. Vorbereitungsgeschäfte im Sinne von § 1 Abs 3 leg cit sind für Zwecke der Marktabgrenzung den jeweiligen Märkten für Nichtprivatkunden zuzurechnen.

Zu untersuchen ist insbesondere, ob eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Zugangsarten bzw hinsichtlich der zugrunde liegenden Infrastruktur vorzunehmen ist, bzw ob breitbandige Zugangsrealisierungen, drahtlose Zugangsrealisierungen, Bündelprodukte bzw öffentliche Sprechstellen Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden sind.

4.4.1.2 Zugangsarten (POTS Anschluss – ISDN-Basisanschluss)

Aus den Feststellungen ergibt sich, dass die Evidenz betreffend die Austauschbarkeit von POTS-Anschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen ambivalent ist. Da eine getrennte Betrachtung zur gleichen wettbewerblichen Beurteilung führen würde wie eine gemeinsame Betrachtung, wird eine gemeinsame Betrachtung beider Zugangsformen durchgeführt.

4.4.1.3 Zugrundeliegende Infrastruktur

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Privatkunden wird überwiegend über die herkömmliche Kupferdoppeladerleitung realisiert. Als infrastrukturbasierte Alternativen kommen auf Endkundenebene Zugänge über CATV-Leitungen und entbündelte Leitungen (gleichfalls auf Kupferdoppelader) in Betracht.

Aus den Feststellungen ergibt sich, dass analoge und digitale Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz, die über ein eigenes Kupferdoppelader- bzw Glasfasernetz, entbündelte Leitungen, Mietleitungen bzw über Kabelnetze (CATV-Anschlüsse) realisiert werden, sowie Anschlüsse über Funk-Verbindungen (Fixed Wireless Access) vom Markt umfasst sind.

4.4.1.4 Breitbandige Zugangsrealisierungen

Zu unterscheiden ist bei der breitbandigen Zugangsrealisierung zwischen Voice over Internet (VoI) und Voice over Broadband (VoB). VoB ist im Gegensatz zu VoI dadurch charakterisiert, dass der

VoB-Anbieter dem Kunden auch den (Breitband)Anschluss zur Verfügung stellt. Durch das Anbieten von Sprachtelefonie über einen Breitbandanschluss hat der Anbieter auch Kontrolle über die Qualitätsparameter im Anschlussnetz.

Für den durchschnittlichen Endkunden ist ein VoB-Anschluss von einem schmalbandigen Anschluss meist nicht zu unterscheiden. Da VoB-Anschlüsse vielfach nicht als solche vermarktet werden (vgl die Feststellungen zum Endkundenprodukt der UPC „Digital Telefon“), sondern als Standard-Festnetztelefonieprodukte, und es hinsichtlich der Produkteigenschaften kaum Unterschiede gibt, werden sie von den Kunden nicht als solche wahrgenommen. Bei Betrachtung der Anschlussentgelte der am Markt angebotenen Produkte ergibt sich, dass sich schmalbandige Anschlussprodukte und VoB-Anschlussprodukte preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen.

Im Privatkundenbereich nimmt die Bedeutung von Internettelefonie (VoI) zu und es sind auch wettbewerbliche Impulse vorhanden, die in Zukunft größer werden dürften. Umgekehrt war auch zu berücksichtigen, dass 14% der befragten Privatkunden mit Festnetzanschluss über keinen Internetanschluss verfügen. Für diese Gruppe kann die Nutzung von Internettelefonie im Sinne von VoI zum jetzigen Zeitpunkt nicht als geeignetes Substitut für den Festnetzanschluss betrachtet werden. Zudem ist der Anteil der häufigen Nutzer nach wie vor gering. Daher wird von der Aufnahme von Internettelefonie (VoI) in den gegenständlichen Markt abgesehen.

Wie festgestellt, ist Voice over Broadband damit Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes, nicht jedoch Voice over Internet.

4.4.1.5 Drahtlose Zugangsrealisierungen

4.4.1.5.1 Mobile Zugänge zum Mobiltelefonnetz

Mobile Zugänge zum Mobiltelefonnetz kommen als Substitut für Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Privatkunden in Betracht. Vor dem Hintergrund der Feststellungen zur Marktentwicklung betreffend Fest- und Mobilzugänge, dem hypothetischen Wechselverhalten und dem Wechselverhalten in der Vergangenheit ist der Markt „Zugangsleistungen für Privatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ um mobile Zugänge zu erweitern.

4.4.1.5.2 Feste Zugänge zum Mobiltelefonnetz

Die Sprachtelefonie erfolgt dabei an festen Standorten mittels fester und mobiler Endgeräte, die über einen Router mit integrierter SIM-Karte betrieben werden. Der SIM-Karte ist eine geografische Rufnummer zugeordnet, wie dies sonst auch bei einem Festnetzanschluss der Fall ist. Das Produkt kann somit ausschließlich stationär genutzt werden. Daraus folgt, dass es sich technisch gesehen um Festnetzanschlüsse handelt, die über ein Mobilfunknetz realisiert werden.

Für den Endkunden ist ein derartiger Anschluss von einem herkömmlichen POTS- oder ISDN-Anschluss aufgrund der ähnlichen Produkteigenschaften kaum zu unterscheiden.

Feste Zugänge zum Mobiltelefonnetz sind daher marktgegenständlich.

4.4.1.6 Bündelprodukte

Zu prüfen ist, ob Festnetzzugänge, die Teil eines Bündelproduktes sind, ebenfalls dem Zugangsmarkt für Privatkunden zuzurechnen sind. Es war daher zu untersuchen, ob Bündelprodukte einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlüsse ausüben können.

Wie festgestellt, ist die nachfrageseitige Substitution insgesamt als ausreichend zu erachten, um Festnetzanschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes sind, dem Zugangsmarkt für Privatkunden zuzurechnen.

4.4.1.7 Öffentliche Sprechstellen

Zugangsleistungen aus öffentlichen Sprechstellen sind, wie festgestellt, keine Substitute für Zugangsleistungen an festen Standorten und daher auch nicht Teil des gegenständlichen Marktes.

4.4.2 Zur räumlichen Marktabgrenzung

Aus den Feststellungen ergibt sich, dass die geographischen Unterschiede in den Wettbewerbsverhältnissen des untersuchten Marktes nicht hinreichend groß sind; der Zugangsmarkt für Privatkunden wird daher bundesweit definiert.

4.4.3 3-Kriterien-Test

Hinsichtlich des abgegrenzten Marktes ist zu prüfen, ob dieser für eine sektorspezifische ex ante Regulierung relevant ist. Ein Markt für elektronische Kommunikationsdienste ist nur dann für eine sektorspezifische ex ante Regulierung relevant, wenn – kumulativ – folgende drei Kriterien erfüllt sind:

1. Es existieren hohe und dauerhafte Marktzutrittsbarrieren. Diese können struktureller, rechtlicher oder regulatorischer Natur sein.
2. Eine Marktstruktur, welche innerhalb des relevanten Betrachtungszeitraums nicht zu effektivem Wettbewerb tendiert. Die Anwendung dieses Kriteriums beinhaltet die Überprüfung der wettbewerblichen Situation hinter den Marktzutrittsbarrieren.
3. Das allgemeine Wettbewerbsrecht alleine ist nicht ausreichend, um die auftretenden Wettbewerbsprobleme angemessen zu adressieren.

Vor dem Hintergrund der Feststellungen zu den Marktzutrittsbarrieren, zur Tendenz zum effektiven Wettbewerb sowie dem Ausreichen des allgemeinen Wettbewerbsrechtes, ergibt sich, dass keines der erforderlichen Kriterien erfüllt ist, um den Markt für eine ex ante Regulierung vorzusehen.

Der Markt ist daher jedenfalls nicht (mehr) relevant iSd § 36 Abs 3 TKG 2003.

Da die Relevanzkriterien nicht erfüllt sind, ist mit Spruchpunkt I.1. festzustellen, dass der Markt „Zugangsmarkt für Privatkunden“ für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist.

4.5 Zu den eingelangten Stellungnahmen

In der Folge wird auf weiteres Vorbringen der Verfahrensparteien eingegangen.

Zu den Stellungnahmen der Tele2 (ON 14, ON 20) ist festzuhalten, dass auf der Stellungnahme im Betreff der Markt für Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten angeführt ist, die Stellungnahme jedoch keine Ausführungen in Bezug auf den Zugangsmarkt zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten enthält. Die inhaltlichen Ausführungen betreffen die Märkte für den lokalen Zugang und den Markt für den zentralen Zugang und werden im Rahmen der Verfahren M 1.5/15 und M 1.6/15 behandelt. Zum Vorbringen von Tele2 (ON 18) im Rahmen der mündlichen Verhandlung ist festzuhalten, dass sich das Vorbringen auf den Zugangsmarkt für Geschäftskunden (Nichtprivatkunden) bezieht und daher im Rahmen dieses Verfahrens behandelt wird.

Tele2 regt im Rahmen der mündlichen Verhandlung an, dass sofern die Verpflichtung zur Carrier Preselection nicht auf dem Markt Festnetzoriginierung auferlegt wird, zu prüfen, ob die Verpflichtung nicht zumindest für Nichtprivatkunden auf dem Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden auferlegt werden kann: In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass dieses im Rahmen des Verfahren M 1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung) behandelt wird.

Verizon schloss sich im Rahmen der mündlichen Verhandlung dem Vorbringen von Tele2 an (ON 16). Weiters führte Verizon aus, dass sich die Wettbewerbssituation auf dem Zugangsmarkt für Endkunden seit den Marktanalysebescheiden aus dem Jahr 2012 (M 1.3/12 bzw M 1.4/12) nicht grundlegend geändert hat. Weshalb die Wettbewerbssituation sich nicht grundlegend geändert hat, führte Verizon substantiiert nur für den Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden aus. In Bezug auf Privatkunden enthält die Stellungnahme keine substantiellen Ausführungen darüber, weshalb seit dem Jahr 2012 die Wettbewerbssituation unverändert sein soll.

Ebenso ist zur Stellungnahme der UPC vom 2.5.2016 (ON 13) festzuhalten, dass in dieser ebenfalls inhaltlich keine Ausführungen betreffend den Markt für Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) enthalten sind.

A1 kommt in ihren Stellungnahmen (ON 12, ON 15, ON 19 und ON 31) erwartungsgemäß ebenfalls zu dem Ergebnis, dass der Zugangsmarkt für Privatkunden zu deregulieren ist.

Im Rahmen der Konsultationsstellungnahme (ON 32) bringt Tele2 in Bezug auf den Privatkundenmarkt vor, dass die Entscheidungen in den Verfahren über den Markt für den zentralen und lokalen Zugang abgewartet werden sollen, damit die Konditionen für die Entbündelung und die virtuelle Entbündelung bereits feststehen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der gegenständliche Markt nicht mehr als relevanter Markt iSd § 36 Abs 3 TKG 2003 anzusehen ist, weil keines der erforderlichen Relevanz-Kriterien erfüllt ist. Ein Zuwarten ist damit nicht geboten.

Dr. Philipp Lust (ON 29) bringt im Rahmen seiner Konsultationsstellungnahme (als Nichtpartei) zum Privatkundenmarkt vor, dass es plausibel erscheint, dass keine bedenkliche Marktmacht von A1 mehr vorliegt. Weitere Ausführungen beziehen sich auf den Markt für Festnetzoriginierung (M 1.7/15) und das Erkenntnis M 1.8/12.

Nach Ablauf der Konsultationsfrist langte eine Stellungnahme (ON 32) der Russmedia IT GmbH (als Nichtpartei) ein. Die Stellungnahme enthält inhaltlich lediglich Ausführungen im Zusammenhang mit Carrier Preselection. Das Thema wird im Rahmen des Verfahrens M 1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung) behandelt.

4.6 Zur Aufhebung der früheren Verpflichtungen

Mit Bescheid der Telekom-Control-Kommission vom 05.05.2014, M 1.3/12-92, wurden der A1 spezifische Verpflichtungen auferlegt, die auch nunmehr verfahrensgegenständliche Produkte bzw Leistungen betreffen.

Mit Spruchpunkt I.2. des vorliegenden Bescheids werden nunmehr die der A1 auferlegten Verpflichtungen ohne Übergangsfrist aufgehoben.

Die Aufhebung der der A1 hinsichtlich des Marktes „Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ auferlegten spezifischen Verpflichtungen ohne Übergangsfrist ist aus folgenden Gründen angemessen:

Für die sich aus dem Bescheid M 1.3/12-92 ergebenden spezifischen Verpflichtungen der A1 sieht die Telekom-Control-Kommission keine Frist für die Aufhebung der spezifischen Verpflichtungen vor. Dabei hat sich die Telekom-Control-Kommission von dem Gedanken leiten lassen, dass der verfahrensgegenständliche Zugangsmarkt für Privatkunden, keinen Markt mehr konstituiert, der für eine sektorspezifische ex ante Regulierung von Relevanz ist. Im Sinne des Gebotes der Verhältnismäßigkeit (§ 34 Abs 1 TKG 2003) sowie iSv § 1 Abs 2a Z 6 TKG 2003 („...regulatorische Verpflichtungen [sind zu lockern oder aufzuheben], sobald diese Voraussetzung erfüllt ist.“) werden die mit Bescheid M 1.3/12-92 auferlegten Verpflichtungen mit Erlass des gegenständlichen Bescheides aufgehoben.

Vor Beschluss eines Bescheides im Verfahren M 1.3/15 ist außerdem gemäß §§ 128, 129 TKG 2003 ein Konsultationsverfahren sowie ein einmonatiges europaweites Koordinierungsverfahren durchzuführen.

Eine überraschende Aufhebung der spezifischen Verpflichtung erfolgt daher auch ohne Setzung einer Übergangsfrist nicht.

Weiters unterliegt A1 auch in Zukunft den sich aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht (kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht) ergebenden Normen. Damit ist eine Übergangsfrist nicht angemessen, von der Anordnung einer solchen war daher abzusehen.

4.7 Zu den Verfahren gemäß §§ 128, 129 TKG 2003

Gemäß § 128 Abs 1 TKG 2003 hat die Regulierungsbehörde interessierten Personen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zu gewähren, zum Entwurf von Vollziehungshandlungen gemäß TKG 2003, die beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden, Stellung zu nehmen („Konsultation“). Nach § 129 TKG 2003 sind Entwürfe von Vollziehungshandlungen gemäß § 128 TKG 2003, die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben werden und die Marktanalyse betreffen (§ 129 Abs 1 TKG 2003), gleichzeitig der Europäischen Kommission, dem GEREK sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung zu stellen („Koordination“).

Ein Entwurf einer Vollziehungshandlung war daher einem Konsultationsverfahren iSd § 128 TKG 2003 zu unterwerfen.

Auf die im Rahmen der nationalen Konsultation eingelangten Stellungnahmen wird unter Punkt 4.5 („Zu den eingelangten Stellungnahmen“) eingegangen.

Am 6.3.2017 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung (nach Durchführung der Konsultation gemäß § 128 TKG 2003) beschlossen (ON 36) und ab 7.3.2017 iSd § 129 TKG 2003 mit der Europäischen Kommission, dem GEREK sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordiniert (ON 37). Am 7.4.2017 hat die Europäische Kommission einen Beschluss zu gegenständlichem Verfahren sowie zu den Verfahren M 1.4/15 und M 1.7/15 übermittelt und nimmt zu diesen wie folgt Stellung:

„Notwendigkeit der Berücksichtigung der Wettbewerbsentwicklung auch auf dem Markt für den Basiszugang von Geschäftskunden

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Mobilfunkdienste wie auch Mobilfunkdienste mit einem ortsfesten Netzabschlusspunkt auf den österreichischen Telefonie-Endkundenmärkten eine herausragende Rolle spielen. Die Entwicklung der Marktstellung der Mobilfunkbetreiber hat in den letzten Jahren zu einem Abbau der Marktzutrittsschranken beigetragen, der sich auch auf den Geschäftskundenmarkt für ISDN-Multianschlüsse erstreckt. Die Kommission begrüßt, dass die TKK aufgrund dessen und im Einklang mit der Märkteempfehlung nun die Deregulierung des Verbindungsaufbaumarktes sowie fast aller Endkundenzugangsmärkte vorschlägt.

Der Kommission ist bewusst, dass auf den Märkten für POTS- und ISDN-Basisanschlüsse für Geschäftsnutzer die Marktzutrittsschranken für Mobilfunkdienste offenbar nicht soweit abgebaut worden sind, dass die TKK die ersten beiden Kriterien als nicht mehr erfüllt betrachten könnte. Ferner nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass es Anzeichen dafür gibt, dass der Migrationsprozess zu einem „All-IP“-Netz mittelfristig nicht abgeschlossen sein wird, dass daher bestimmte PSTN-Dienste auch weiterhin stärker genutzt werden dürften als in anderen Mitgliedstaaten und dass es Nutzer gibt, die wegen der besonderen Merkmale der PSTN-Technik nicht einfach zu einem anderen Dienst/Netz wechseln können. Angesichts eines von A1 gehaltenen Marktanteils von 86 % und geringer Anzeichen für einen wirksamen Preiswettbewerb wird die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt der von der TKK ermittelten beträchtlichen Marktmacht auf den Märkten für POTS-Anschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse für Geschäftsnutzer nicht widersprechen.

Dennoch möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die Abgrenzung eines kleinen, abnehmenden Teilmarkts, der nur die abhängigsten Nutzer (die keine andere Wahl haben) umfasst, unweigerlich zu Marktmerkmalen führen wird, die hohe Marktzutrittsschranken und beträchtliche Marktmacht vermuten lassen. Die daraus folgende strenge Regulierung der Endkundenpreise dürfte die Tendenzen zur Marktkonzentration eher noch verstärken und weitere Markteintritte erschweren, was somit zu einer dauerhaften Regulierung führt.

Die Kommission fordert die TKK daher auf, bei der nächsten Marktüberprüfung sorgfältig zu berücksichtigen, welcher Wettbewerbsdruck von allen alternativen Plattformen ausgeht, d. h. von FTTH-Netzbetreibern, TAL-Entbündlern, Kabelnetz- und Mobilfunknetzbetreibern, und dabei die vollständige Deregulierung des Endkundenmarkts für den Zugang von Geschäftskunden in Erwägung zu ziehen.

Ferner unterstreicht die Kommission, dass ein Endkundenmarkt nur dann einer Vorabregulierung unterworfen werden sollte, wenn mit den betreffenden Maßnahmen auf der Vorleistungsebene kein wirksamer Wettbewerb gewährleistet werden kann. Nach Ansicht der Kommission wären die auf der Endkundenebene vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen möglicherweise gar nicht nötig, um die von der TKK festgestellten Wettbewerbsprobleme (überhöhte Preise) zu beheben, wenn die TKK die auf der Vorleistungsebene vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen wie beispielsweise die physische und virtuelle Entbündelung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss richtig umgesetzt hätte. In dieser Hinsicht beobachtet die Kommission, dass in Österreich die virtuelle Entbündelung kaum genutzt wird, die Zahl der entbündelten Teilnehmeranschlüsse abnimmt und alternative Festnetze nur eine geringe Abdeckung aufweisen. Überdies werden andere Vorleistungsprodukte wie der zuvor auferlegte WRL-Zugang und das neue Nur-VoB-Zugangsprodukt von alternativen Betreibern nicht nachgefragt.

Die Kommission bittet die TKK daher, in ihrer endgültigen Maßnahme noch weiter darauf einzugehen, ob und in welchem Ausmaß diese Situation mit den regulierten Zugangsbedingungen einschließlich nichtpreislicher Bedingungen zusammenhängen könnte, und die derzeit auferlegten Verpflichtungen diesbezüglich zu überprüfen.

Schließlich fordert die Kommission die TKK auf, die auf der Vorleistungsebene auferlegten Verpflichtungen strikt durchzusetzen, die Marktentwicklungen auf den Märkten für POTS-Anschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse für Geschäftsnutzer im Lichte der obigen Bemerkungen genau zu verfolgen und zu prüfen, ob der Markt gegebenenfalls schon vor dem Ende des dreijährigen Regulierungszeitraums aus der Regulierung entlassen werden kann.“ (ON 43).

Die Telekom-Control-Kommission hat der Stellungnahme der Europäischen Kommission weitestgehend Rechnung zu tragen. Diese Formulierung bedeutet nicht, dass die Behörde der Stellungnahme zwingend zu folgen hat, sie hat sich jedoch mit der eingegangenen Stellungnahme auseinanderzusetzen und für den Fall der Nichtberücksichtigung der Stellungnahme, dies hinreichend zu begründen (Hinweis E vom 28. Februar 2007, 2004/03/0210, VwSlg 17.136 A/2007). Die Verpflichtung des § 129 Abs 2 TKG 2003 setzt insbesondere auch voraus, dass sich die Behörde mit allen Argumenten der Stellungnahme der Europäischen Kommission abwägend auseinandersetzt (Hinweis E vom 28. Februar 2007, 2004/03/0210, VwSlg 17.136 A/2007). Eine derartige von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes geforderte Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der Europäischen Kommission setzt zunächst voraus, dass die Behörde die wesentlichen inhaltlichen Ausführungen dieser Stellungnahme in ihrem Bescheid wiedergibt.

Die Stellungnahme der Europäischen Kommission bezieht sich inhaltlich auf das Verfahren M 1.4/15. Zur vollständigen Deregulierung des Zugangsmarktes für Privatkunden enthält die Stellungnahme der Kommission keine Ausführungen. Auf die Stellungnahme der Europäischen Kommission wird daher im Verfahren M 1.4/15 Bezug genommen.

III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht den Parteien dieses Verfahrens gemäß § 121 Abs 5 TKG 2003 das Rechtsmittel der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen, wobei eine Eingabegebühr in der Höhe von Euro 30,- zu entrichten ist (BGBl II 387/2014). Die Beschwerde ist binnen vier Wochen nach Zustellung dieses Bescheides bei der Behörde, die diesen Bescheid erlassen hat, einzubringen.

Wien, am 02.05.2017

Telekom-Control-Kommission

Dr. Elfriede Solé
Die Vorsitzende