

M 1/20 – 316

M 1.2/20 – 65

Bescheid

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Mag. Barbara Nigl, LL.M. als Vorsitzende sowie Mag. DI Georg Donaubauer und Univ.-Prof. DI Dr. Christoph Mecklenbräuker als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 20.03.2023 nach Durchführung des amtswegig eingeleiteten Verfahrens M 1/20, M 1.2/20 sowie Durchführung von Verfahren nach §§ 206, 207 TKG 2021 einstimmig folgenden Bescheid beschlossen:

I. Spruch

A. Gemäß §§ 87 Abs 1 bis 3 iVm 89 Abs 2 Telekommunikationsgesetz 2021, BGBl I Nr 190/2021 (TKG 2021), wird festgestellt, dass der Markt „Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist.

Dieser Markt umfasst folgende Geschäftskundenprodukte:

- POTS- und ISDN-Basisanschlüsse,
- VoB-Anschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen, unabhängig von der zugrundeliegenden Infrastruktur,
- Festnetz-Mobil-Substitutionsprodukte (FMS-Anschlüsse), mit einem oder zwei Sprachkanälen, sowie
- Bündelprodukte aus den obigen Anschlussarten und einem Breitbandanschluss.



B. Die der A1 Telekom Austria AG mit Bescheid der Telekom-Control-Kommission zu M 1.4/2015 vom 02.05.2017 auferlegten spezifischen Verpflichtungen betreffend den Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefondienst an festen Standorten für Nichtprivatkunden werden gemäß § 89 Abs 2 TKG 2021 mit Zustellung des gegenständlichen Bescheides aufgehoben.

II. Begründung

1. Gang des Verfahrens

Mit Beschluss der Telekom-Control-Kommission vom 16.3.2020 wurde ein Verfahren gemäß § 36 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003), BGBl I Nr 70/2003 idF BGBl I Nr 111/2018, (nunmehr § 87 Telekommunikationsgesetz 2021, TKG 2021, BGBl I Nr 190/2021) zu M 1/20 amtswegig eingeleitet. Die Einleitung des Verfahrens wurde am 18.3.2020 mittels Edikts kundgemacht (M 1/20, ON 1, 2).

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

„Gemäß § 52 AVG werden [...] Amtssachverständige[n] bestellt und mit der Erstellung von Gutachten zu folgenden Themen beauftragt:

(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) bzw eine allfällige neue Empfehlung über relevante Märkte des elektronischen Kommunikationssektors, 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 März 2021 haben Amtssachverständige ein „*Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/20 - Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)*“ vorgelegt (M 1.2/20, ON 3).

Am 08.03.2021 hat die Telekom-Control-Kommission gemäß § 39 Abs 2 AVG beschlossen, ein Verfahren mit dem - auf den identifizierten „Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden“ - eingeschränkten Verfahrensgegenstand unter der Geschäftszahl M 1.2/20 getrennt weiterzuführen (M 1.2/20, ON 1).

Am 10.05.2021 fand im Verfahren M 1.2/20 eine mittels Edikts vom 8.03.2021 anberaumte mündliche Verhandlung statt (M 1.2/20, ON 2).

Nach der mündlichen Verhandlung verfügen folgende Unternehmen über Parteistellung:

A1 Telekom Austria AG (in weiterer Folge: A1), Colt Technology Services GmbH, HALLAG Kommunal GmbH, Hutchison Drei Austria GmbH, Inmarsat Global Ltd, KAPPER NETWORK-COMMUNICATIONS GmbH, Layer2 GmbH, LinzNet Internet Service Provider GmbH, LIWEST Kabelmedien GmbH, MASS Response Service GmbH, nemox.net Informationstechnologie OG, NETPLANET GmbH, TCPoP Communication GmbH, T-Mobile Austria GmbH, Voxbone SA, WIEN ENERGIE GmbH.

Im Oktober 2022 erfolgte eine Datenaktualisierung (ON 31) und daraus resultierend eine Anpassung der Abbildungen 3, 11 und 12 des wirtschaftlichen Gutachtens - „Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“.

Mit Bescheid M 1.1/20 vom 10.10.2022 hat die Telekom-Control-Kommission den Vorleistungsmarkt für den Zugang zu festen Teilnehmeranschlüssen für die sektorspezifische Regulierung als nicht mehr relevant erklärt (ON 32).

Am 24.10.2022 hat die Telekom-Control-Kommission einen Entwurf einer Vollziehungshandlung beschlossen (ON 34) und diesen vom 25.10. bis 30.11.2022 iSd § 206 TKG 2021 konsultiert (ON 36).

Zu dem Entwurf langten Stellungnahmen von A1 und Hutchison Drei Austria GmbH ein (ON 39 -40).

Am 23.01.2023 fand eine mittels Schreiben vom 20.12.2022 anberaumte (weitere) mündliche Verhandlung statt (M 1.2/20, ON 42).

Am 23.01.2023 beschloss die Telekom-Control-Kommission einen überarbeiteten Entwurf einer Vollziehungshandlung (ON 49), der der Europäischen Kommission (EK) am 27.01.2023 notifiziert wurde (ON 51, 53). Am 07.02.2023 langte ein

Auskunftsersuchen der EK ein (ON 55), das von der RTR-GmbH im Auftrag der Telekom-Control-Kommission am 10.02.2023 beantwortet wurde (ON 58). Am 27.02.2023 übermittelte die Europäische Kommission in der „Sache AT/2023/2423: Markt für den Zugang von Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Österreich“ eine mit 24.02.2023 datierte „Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2018/1972“, in der sie mitteilte, keine Anmerkungen zum notifizierten Maßnahmenentwurf zu haben (ON 59).

2. Festgestellter Sachverhalt

2.1. Ausgangspunkt der Marktabgrenzung

2.1.1. Zugangsleistungen – Gesprächsleistungen

Öffentliche Sprachtelefonie an festen Standorten beinhaltet die Bereitstellung des Zugangs (physischer Anschluss inklusive der Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe, dh öffentliche Sprechstellen sind per Definition nicht umfasst) einerseits und die Herstellung der Verbindung für abgehende Anrufe andererseits. Aus Nachfrager-sicht verhalten sich diese Leistungen zueinander komplementär und nicht substitutiv. So ist es einem Endkunden nicht möglich, in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Zugangsleistungen diese durch Verbindungsleistungen zu ersetzen. Ebenso wenig ist eine Substitution in die umgekehrte Richtung möglich. Die Inanspruchnahme von Telefondiensten durch einen Endkunden setzt somit zwingend beide Leistungskomponenten voraus, wobei die Kunden beide Teilleistungen ggf 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.

Folglich sind getrennte Märkte für Zugangs- und Gesprächsleistungen zu definieren. Abgegrenzt wird in weiterer Folge der Markt für Zugangsleistungen.

2.1.2. Privatkunden – Geschäftskunden

Für den Zugangsmarkt ist zu untersuchen, ob getrennte Märkte nach Kundengruppen (Privat- und Geschäftskunden) abzugrenzen sind.

2.1.2.1. Angebotsseitige Substitution

Lediglich 25% der Betreiber bieten sowohl Produkte für Privatkunden als auch Produkte für Geschäftskunden (unter der Bezeichnung Business/Office/Enterprise etc) an. Bei diesen Unternehmen handelt es sich vorwiegend um größere Betreiber wie A1, Magenta, Hutchison Drei, DIALOG, LIWEST oder Salzburg AG, welche für Geschäftskundenprodukte eigene Vertriebskanäle (eigener Bereich auf der Homepage, eigene Vertriebsabteilung) haben. Alle übrigen Anbieter (insgesamt 75%) sind nicht in beiden Segmenten tätig, sondern nur in einem von beiden.

Die Analyse der gegenwärtigen Anbieterstruktur legt somit nahe, dass für die meisten Anbieter ein Markteintritt in Bezug auf beide Segmente – Privat- und Geschäftskunden – per se keine Option ist. Dies hängt damit zusammen, dass zur Bereitstellung eines entsprechenden Angebots 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 beispielsweise Faktoren wie Erfahrung, persönliche Beratung, Reputation, Angebot komplementärer Dienste in Form von Gesamtlösungen (Breitband, VPNs, Ethernetdienste, Mobilfunk, etc), Repair & Maintenance, rasche Reaktionszeiten und Flächendeckung eine größere Rolle als im Privatkundenbereich. Da diese Faktoren von alternativen Betreibern nicht so leicht bzw in kurzer Zeit erfüllt werden können, ist nicht davon auszugehen, dass ein hypothetischer Monopolist für Geschäftskundenprodukte aufgrund 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 (also zB im Fernsehen, Radio sowie in Print- oder Online-Medien) verbunden sind. Darüber hinaus ist auch der Aufbau von spezifischem Know-how in Bezug auf Marktbearbeitung bzw Customer-care im Privatkundenbereich notwendig, wenn der Massenmarkt adressiert werden soll.

Die angebotsseitige Substitution wird daher als nicht ausreichend erachtet, um Festnetz zugangsprodukte für Privat- und Geschäftskunden demselben Markt zuzurechnen.

2.1.2.2. Nachfrageseitige Substitution

Privat- und Geschäftskunden haben hinsichtlich der nachgefragten Qualität und Quantität der Dienstleistung Unterschiede in der Nachfragestruktur.

Geschäftskunden sind häufig Individualkunden, die einen Bedarf nach – den spezifischen Unternehmenserfordernissen angepassten – technischen und kommerziellen Lösungen haben. Produkte für Geschäftskunden beinhalten daher meist spezielle Charakteristika (wie zB rasche Reaktionszeiten bei Störungen (SLAs), sekundengenaue Abrechnung, günstige Gesprächstarife in der Geschäftszeit, Rabatte für hohe Gesprächsvolumina, etc) und Zusatzdienste (wie zB feste/mobile Nebenstellenanlage, Mobile/SIM Gateway, Least Cost Router, (Virtual) Private Network, etc.). Privatkunden fragen hingegen in der Regel Standardprodukte nach.

Nichtprivatkunden greifen auch ungleich stärker auf die durch die ISDN-Technologie gebotenen Anschlussmöglichkeiten bzw Zusatzfunktionen zurück. Aufgrund der für ISDN-Multianschlüsse wirtschaftlich erforderlichen Verkehrsmengen werden diese praktisch ausschließlich von Geschäftskunden 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 Geschäftskunden.

Im Jahr 2019 lag der Anteil der ISDN-Anschlüsse an den insgesamt nachgefragten Anschlüssen bei Privatkunden bei lediglich 5%, während er bei Geschäftskunden bei 68% lag.

Die skizzierten Unterschiede in der Nachfragestruktur der beiden Kundensegmente spiegeln sich auch in den Tarifmodellen der Anbieter von Festnetzanschlussprodukten wider. Dabei ist auffallend, dass mittlerweile mit Dialog Telekom nur mehr ein Unternehmen einen entsprechenden stand-alone Festnetz-Privatkundentarif anbietet.

Alle übrigen großen Unternehmen (A1, Magenta, Hutchison Drei) bieten Privatkunden Festnetz nur im Bündel gemeinsam mit Breitband an. Nachfrageseitig besteht daher für einen Geschäftskunden praktisch keine Möglichkeit, auf einen stand-alone Privatkundentarif umzusteigen. Privatkundentarife scheinen daher aus Nachfragersicht kein Substitut für Geschäftskundentarife zu sein.

Unternehmen beziehen in der Mehrzahl (58,2%) reguläre Geschäftskundenangebote. Lediglich kleine Unternehmen mit nur einem oder zwei bis vier Beschäftigten beziehen in relevantem Umfang auch Privatkundenprodukte.

Aus einer nachfrageseitigen Erhebung („NASE 2020“) ist weiters ein deutlicher Unterschied zwischen den Preisen von Privat- und Geschäftskundenprodukten ersichtlich.

Die Kosten für einen stand-alone Festnetzanschluss betragen bei Unternehmen mit einem Privatkundenprodukt im Mittel € 55,06 pro Monat, bei Unternehmen mit einem Geschäftskundenprodukt aber € 73,77.

Bei der Marktabgrenzung ist daher nicht auf die Identität des Kunden (Unternehmen oder Privatkunde) abzustellen, sondern auf das Produkt.

Die meisten Betreiber, insbesondere jene, die im Privat- und Geschäftskundenbereich tätig sind, haben eigene Geschäftskundenprodukte, die in der Regel auf ihrer Homepage in eigenen Bereichen (mit Preisen exkl USt) abgerufen werden können. Diese Produkte enthalten meist unternehmensspezifische Leistungen und sind jedenfalls dem Geschäftskundenmarkt zuzurechnen. Insbesondere kleinere Betreiber, die sich entweder auf das Privatkunden- oder auf das Geschäftskundensegment spezialisiert haben, führen oft keine entsprechende Trennung durch. Anschlüsse gelten jedoch als Geschäftskundenprodukte, wenn aufgrund der Produktcharakteristika von einer vorwiegenden Nutzung durch Geschäftskunden ausgegangen werden kann. Diese Kategorisierung erscheint auch insofern sinnvoll, als sich die bestehende Price-Cap Regulierung ausschließlich auf bestimmte Geschäftskundenprodukte bezieht (vgl Bescheid M 1.4/15).

Privatkundenprodukte sind demnach all jene Produkte, die nicht als Geschäftskundenprodukte zu klassifizieren sind.

2.1.3. Schlussfolgerung

Die Ergebnisse der durchgeführten nachfrageseitigen Erhebung zeigen, dass es wesentliche Unterschiede in Marktbearbeitung und Nachfragestruktur zwischen Privat- und Geschäftskunden gibt. Dies ist in Einklang mit den Feststellungen in den vergangenen Marktanalyseverfahren.

Die nachfrage- und angebotsseitige Substitution ist insgesamt als nicht ausreichend zu erachten, um Zugangsleistungen für Privat- und Geschäftskunden demselben Markt zuzurechnen.

Ausgangspunkt für die nachfolgende sachliche und räumliche Marktabgrenzung sind daher POTS- und ISDN-Geschäftskundenprodukte.

2.2. Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden

2.2.1. Sachliche Marktabgrenzung

Im Folgenden wird – ausgehend von POTS- und ISDN-Geschäftskundenprodukten – der Frage nachgegangen, ob auch:

- ISDN-Multianschlüsse,
- Festnetzanschlüsse mit breitbandiger Zugangstechnologie (VoB),
- Fest-Mobil-Zugangsrealisierungen (FMS),
- Bündelprodukte, sowie
- Zugänge zum Mobiltelefonnetz mit mobiler Nutzung

Teil des Marktes für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden sind.

2.2.1.1. ISDN-Multianschlüsse

Hinsichtlich der Austauschbarkeit von POTS-, ISDN-Basis bzw ISDN-Multianschlüssen aus Nachfragersicht ist festzuhalten, dass sich die Nachfrage grundsätzlich nach dem jeweiligen Bedarf des Geschäftskunden nach Sprachkanälen richtet. Demnach ist die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht nur begrenzt gegeben. Dies zeigt auch ein Blick auf die Preise. So ist ein ISDN-Multianschluss deutlich teurer als ein POTS- oder ISDN-Basisanschluss, die Preisunterschiede sind jedoch mit der höheren Anzahl der parallel zur Verfügung stehenden Sprachkanäle erklärbar. Nichtsdestotrotz würde die Durchführung eines hypothetischen Monopolistentests aufgrund der Preisunterschiede und des spezifischen Bedarfs des Kunden kein signifikantes Ausweichen von POTS-Anschlüssen bzw von ISDN-Basisanschlüssen auf ISDN-Multianschlüsse durch Geschäftskunden erwarten lassen.

Angebotsseitig ist festzustellen, dass von der Gesamtzahl der Anbieter, die im Geschäftskundensegment aktiv sind (160 Unternehmen), lediglich 24% sowohl POTS- als auch ISDN-Basis und ISDN-Multianschlüsse bereitstellen.

34% der Unternehmen haben sich ausschließlich auf ISDN-Multianschlüsse spezialisiert. Für die überwiegende Zahl der Unternehmen ist der Markteintritt in Bezug auf alle Zugangsarten offenbar keine Option.

Bereits im vergangenen Marktanalyseverfahren (M 1/15) waren daher getrennte Märkte für POTS-/ISDN- und ISDN-Multianschlüsse definiert, da überdies auch Unterschiede in den Wettbewerbsverhältnissen in beiden Segmenten bestehen.

Die Marktanteile von A1 sind bei ISDN-Multianschlüssen deutlich geringer als bei POTS- und ISDN-Basisanschlüssen. Der Marktanteil von A1 bei ISDN-Multianschlüssen liegt mit 37,4% im 4. Quartal 2019 nach wie vor unter der 40%- Schwelle.

Es ist daher der Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden nicht um ISDN-Multianschlüsse zu erweitern.

ISDN-Multianschlussprodukte für Geschäftskunden sind keiner ex-ante Regulierung unterworfen. Der Markt ist nicht in der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission aus 2020 enthalten. Im Rahmen des allgemeinen Wettbewerbsmonitorings durch die Regulierungsbehörde wurden keine Änderungen in der Wettbewerbssituation bei ISDN-Multianschlussprodukten für Geschäftskunden festgestellt, daher wird dieser Markt nicht weiter abgegrenzt und untersucht.

2.2.1.2. Voice over Broadband (VoB)

VoB bezeichnet die Erbringung eines Sprachtelefoniedienstes mit breitbandiger Zugangstechnologie auf der Anschlussleitung, wobei der VoB-Anbieter dem Kunden auch den Anschluss zur Verfügung stellt und somit Kontrolle über die Qualitätsparameter im Anschlussnetz hat.

Davon zu unterscheiden ist Voice over Internet (VoI), bei dem der VoI-Anbieter seine Dienste auf Basis des (Public) Internet zur Verfügung stellt, der Internetanschluss jedoch in der Regel von einem unabhängigen Dritten bereitgestellt wird.

VoB-Anschlüsse werden in Österreich als stand-alone Festnetzprodukt und im Bündel mit einem Breitband-Internetanschluss angeboten. Die nachfolgenden Überlegungen zur Austauschbarkeit dieser Anschlüsse beziehen sich auf VoB-Anschlüsse im Allgemeinen. In Bezug auf die Relevanz von Bündelprodukten ist auf die Ausführungen in Abschnitt 2.2.1.4 zu verweisen.

VoB-Anschlüsse werden über alle festen Anschlusstechnologien bzw Infrastrukturen (Kupferdoppelader, Koaxialkabel, Glasfaser) realisiert sowie von Unternehmen angeboten, die physische Entbündelung oder virtuelle Entbündelung nutzen.

Die Entwicklung der Zahl der klassischen Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse und der VoB-Anschlüsse in den Jahren 2016 bis 2022 stellt sich wie folgt dar: Die Zahl der POTS- und ISDN-Anschlüsse sinkt kontinuierlich. Sie lag im 2. Quartal 2022 bei ca 172.000. Dies ergibt daher einen Rückgang um -101.000 (bzw um -44,6%) seit dem 1. Quartal 2016.



Die sinkende Nachfrage nach klassischen Anschlussprodukten wurde aber größtenteils durch die Nachfrage nach VoB-Anschlüssen kompensiert. Die Nachfrage nach diesen Anschlüssen stieg im Betrachtungszeitraum um 44.000 (bzw 163,5%) auf rund 71.000.

Der Anteil von VoB-Anschlüssen an den gesamten Sprachtelefonieanschlüssen im Geschäftskundenbereich weist somit eine steigende Tendenz auf; er erhöhte sich im Betrachtungszeitraum von 10,6% auf 36,1%. Diese Zahlen sind damit Ausdruck der im Anschlussbereich seit geraumer Zeit stattfindenden Technologieumstellung von schmalbandigen auf breitbandige Zugangstechnologien.

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

Ein Grund für die fehlende Wahrnehmung der Kunden ist in den geringen funktionalen Unterschieden zwischen schmalbandigen Anschlüssen und VoB-Anschlüssen zu sehen. So werden Gespräche bei beiden Anschlussarten über ein herkömmliches Telefon (auch Schnurlostelefon) geführt und der Kunde erhält eine geografische Rufnummer.

Bei beiden Anschlussarten besteht zudem 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 zahlreiche Zusatzdienste wie Anrufbeantworter, Rufnummern Sperre, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung usw zur Verfügung.

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

Insgesamt ist davon auszugehen, dass POTS-/ISDN-Anschlüsse und VoB-Anschlüsse aus Nachfragersicht austauschbar sind.

VoB-Anschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen sind daher Teil des betrachteten Marktes für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden und zwar unabhängig von der zugrundeliegenden Infrastruktur des Anschlusses.

Das bedeutet, dass auch sämtliche feste Anschlusstechnologien bzw Infrastrukturen umfasst sind, seien es Zugänge über Kupferdoppelader, Zugänge über Koaxialkabel (CATV-Netz) und Zugänge über Glasfaser (FTTH), einschließlich jenen Zugängen, die über physische entbündelte oder virtuell entbündelte Anschlüsse realisiert werden.

2.2.1.3. Festnetz-Mobil-Substitutionsprodukte (FMS)

Seit mehreren Jahren bieten die Mobilfunkunternehmen Hutchison Drei und T-Mobile Festnetzprodukte für Geschäftskunden an, die über das Mobilnetz realisiert werden.

Hutchison beispielsweise bietet Geschäftskunden die Produkte „3MobilesFestnetz“ und „3Mobile Nebenstellenanlage“ an, welche aus einem ortsfesten Netzabschlusspunkt bestehen, von welchem die Anrufe auf Mobiltelefone weitergeleitet werden können. Die Sprachtelefonie erfolgt dabei über einen Router (=ortsfester Netzabschlusspunkt) mit integrierter SIM-Karte. Der SIM-Karte ist eine geografische Rufnummer (Festnetznummer) zugeordnet. An den Router kann einerseits ein handelsübliches Telefon angeschlossen werden, andererseits können über den Router sämtliche Gespräche an Mobiltelefone weitergeleitet werden. Es ist daher sowohl eine feste als auch mobile Nutzung möglich.

Beworben werden diese Produkte als Festnetzersatz, die Kunden können ihre Festnetznummer inkl Durchwahlen behalten (private Nummernpläne) und sind damit auch bei Nutzung mobiler Endgeräte unter der Festnetznummer (mit Durchwahl, mittels Anrufumleitung) erreichbar.

Darüber hinaus kann auch bei abgehenden Gesprächen von mobilen Endgeräten die Festnetznummer angezeigt werden. Funktional erfüllen derartige Produkte damit eine wesentliche Eigenschaft der Festnetztelefonie, die Erreichbarkeit unter einer geografischen Rufnummer. Diese Eigenschaft der festen Sprachtelefonie wurde immerhin von 21,4% der Geschäftskunden als wesentlicher Grund für die Beibehaltung des Festnetzes im Rahmen der nachfrageseitigen Erhebung genannt.

Zusätzlich können auch andere Funktionalitäten genutzt werden: Es besteht die Möglichkeit, Faxe zu versenden und zu empfangen bzw Telefonbucheinträge zu erwirken. Die Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist ebenfalls gegeben. Zusatzdienste, wie Anrufbeantworter, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung usw stehen zur Verfügung. Eine Rufnummernmitnahme ist ebenso möglich wie die Kombination mit Breitbandinternet.

Aufgrund der funktionalen Ähnlichkeiten mit einem klassischen Festnetzprodukt für Geschäftskunden sind feste Anschlüsse, die über das Mobilnetz realisiert werden, aus Nachfragersicht ein Substitut für Festnetzprodukte.

Diese Produkte sind daher Teil des Marktes für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden, wenn sie einen oder zwei Sprachkanäle bereitstellen. Nachfolgend werden diese Produkte als Festnetz-Mobil-Substitutionsprodukte (FMS) bezeichnet.

2.2.1.4. Bündelprodukte

Viele Festnetzbetreiber bieten ihren Geschäftskunden auch Bündelprodukte an, die sowohl den Zugang zum Festnetz als auch Breitbandinternet umfassen, wobei alternative Anbieter den Festnetzanschluss vorwiegend auf Basis der VoB-Technologie realisieren.

Es ist die Frage zu untersuchen, ob Festnetzzugänge mit einem oder zwei Sprachkanälen, die Teil eines Bündelprodukts sind, dem Markt zuzurechnen sind.

Zu diesem Zweck ist zu klären, ob Bündelprodukte einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlüsse ausüben können und umgekehrt. Diese Frage wird nachfolgend sowohl anhand des hypothetischen Wechselverhaltens als auch anhand des tatsächlich beobachteten Wechselverhaltens in der Vergangenheit untersucht.

2.2.1.4.1. Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

57,0% der stand-alone Festnetznutzer geben an, trotz der 10%igen Preiserhöhung ihren bestehenden Festnetzanschluss behalten zu wollen, während insgesamt 25,2% angeben, entweder ihren Anschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen zu wollen (3,8%) oder aber zu einem Kombiprodukt wechseln zu wollen (21,4%).

In Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung würde es zu einem Mengenrückgang von 25,2% kommen.

Dies ergibt eine Elastizität von -2,52 $(-0,252/0,1)$. Die Elastizität liegt daher deutlich im elastischen Bereich und betragsmäßig auch deutlich über der kritischen Elastizität (1,1 bis -1,4).

Daher ist der Markt um das nächstbeste Substitut zu erweitern.

Festnetzanschlüsse, die im Bündel mit Breitbandinternet angeboten werden, sind daher dem Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden zuzurechnen.

2.2.1.4.2. Wechselverhalten in der Vergangenheit

21,1% der befragten Geschäftskunden hatten vor Bezug des Bündelproduktes keinen Breitbandanschluss. Hinzuzuzählen sind auch jene Geschäftskunden, die ehemals Breitbandinternet und Festnetz bei unterschiedlichen Anbietern nachgefragt haben (14,0%).

Damit beträgt der Anteil der Geschäftskunden, die vor Bezug des Bündelproduktes einen stand-alone Festnetzanschluss hatten, 35,1%.

Zu berücksichtigen ist bei dieser Auswertung zwar, dass die zugrundeliegende Fragestellung auf einen offenen, über mehrere Jahre in die Vergangenheit zurückreichenden Zeitraum abstellt. Dennoch zeigt der Wert, dass insgesamt etwas mehr als ein Drittel aller Bündelprodukt-Kunden ehemals stand-alone Festnetzprodukte hatten und für diese Geschäftskunden das Bündel als Substitut für stand-alone Festnetzprodukte wahrgenommen wurde.

Insgesamt gab es im 3. Quartal 2020 rund 69.500 Festnetzanschlüsse, die im Bündel mit Breitband realisiert wurden, dies entspricht ca 30% der gesamten

Festnetzanschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen im Nichtprivatkundenbereich. Dieser Wert ist zwar in den vergangenen Jahren leicht gesunken, dennoch zeigt der insgesamt signifikante Anteil, dass Festnetz-Breitband-Bündel von den Kunden offenbar als austauschbar zu stand-alone Festnetzprodukten gesehen werden.

Für eine Einbeziehung von Bündelprodukten in den gegenständlichen Markt spricht auch die Beobachtung, dass es in jüngerer Zeit von Seiten der meisten Betreiber zu einer Umstellung der Angebotspalette weg von stand-alone Festnetzprodukten hin zu Bündelprodukten mit Breitband gekommen ist.

Stand-alone Festnetzanschlüsse werden nicht mehr beworben und vielfach findet sich auch auf den Internetseiten der Betreiber kein entsprechendes Angebot. So bietet etwa T-Mobile Festnetz für Geschäftskunden ausschließlich im Bündel mit Breitband an. Die Neukundennachfrage wird daher fast ausschließlich mit Bündelprodukten bedient.

2.2.1.4.3. Schlussfolgerung Bündelprodukte

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 Nichtprivatkunden-Festnetzanschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen, die Teil eines Bündelproduktes sind, dem Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden zuzurechnen.

2.2.1.5. Zugänge zum Mobiltelefonnetz mit mobiler Nutzung

Zugänge zum Mobiltelefonnetz bieten – wie Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten – ebenfalls die Möglichkeit der Sprach- und Datenübertragung und kommen daher grundsätzlich als Substitut für feste Anschlüsse in Betracht

2.2.1.5.1. Marktentwicklung Fest- vs Mobilzugänge

Die Zahl der Festnetzanschlüsse (inkl VoB, Bündelprodukte und FMS) mit einem oder zwei Sprachkanälen ist über den Vergleichszeitraum (1. Quartal 2016 bis 4. Quartal 2019) leicht rückläufig (-20.500 bzw -8,1%), während die Zahl der Geschäftskunden mit mobiler Nutzung deutlich zugenommen hat (+58.900 bzw +57,8%).

Geschäftskunden weisen mittlerweile mit 80% eine höhere Mobilfunk- als Festnetzpenetration auf (76%, Festnetz mit dem auch telefoniert wird).

Im Jahr 2020 nutzten 20,7% aller österreichischen Unternehmen ausschließlich Mobiltelefone, während noch 17,5% ausschließlich über einen Festnetzanschluss verfügten. Bei Geschäftskunden überwog (im Jahr 2020) mit 59,2% nach wie vor die komplementäre Nutzung von mobilen und festen Anschlüssen.

Die Marktentwicklung und die Ausstattung der Unternehmen zeigen somit eine Tendenz in Richtung verstärkter Nutzung von mobilen Anschlüssen, wobei diese Nutzung aber offenbar nur teilweise dazu führt, dass feste Anschlüsse ersetzt werden.

Vielmehr ist aufgrund der relativ stabilen Festnetzzahlen nach wie vor eher von einer komplementären Nutzung beider Zugangsarten auszugehen.

Der deutlich rückläufige Trend bei Festnetzanschlüssen mit einem oder zwei Sprachkanälen in den Jahren 2021 und 2022 deutet aber auf eine stärker werdende Substitution zu Mobilfunkanschlüssen hin.

2.2.1.5.2. Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

62,2% der Unternehmen geben an, trotz einer 10%igen Preiserhöhung ihren Festnetzanschluss behalten zu wollen.

7,2% der Geschäftskunden geben an, in Folge einer 10%igen Preiserhöhung den Festnetzanschluss aufgeben zu wollen.

5,2% der Geschäftskunden (aus der Gruppe der Unternehmen, die mehrere Anschlüsse nutzen) geben an, manche ihrer festen Anschlüsse aufgeben zu wollen.

Betrachtet man die Kategorie „Weiß nicht“ (25,4%) als Nichtwechsler (da die Wechselbereitschaft bei Umfragen tendenziell überschätzt wird) und berücksichtigt man die Kategorie „Manche Festnetzanschlüsse/ Bündelprodukte werden aufgegeben“ (5,2%) nur zur Hälfte, so erhält man eine Mengenreaktion von 9,8%.

Damit ergibt sich eine Elastizität von -0,98 (-0,098/0,10). Sie liegt im inelastischen Bereich (dh sie ist betragsmäßig <1).

Dieses Ergebnis legt nahe, dass mobile Anschlüsse kein Substitut für Festnetzanschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen im Geschäftskundenbereich darstellen.

2.2.1.5.3. Vergangenes Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Lediglich 4% der befragten Unternehmen haben in den letzten beiden Jahren vor der Befragung die Zahl der Festnetzanschlüsse entweder reduziert (1%) oder ganz aufgegeben (3%).

Demgegenüber kam es bei 2% der Unternehmen zu einer Aufstockung an Festnetzanschlüssen. Ein ähnliches Bild mit umgekehrten Vorzeichen zeigt sich in Bezug auf Handyanschlüsse.

4% der Befragten gibt an, dass es zu einer Erhöhung der Anzahl der Handys (3%) oder einer Neuanschaffung (1%) im Unternehmen gekommen ist. Umgekehrt wurde aber auch in 3% der Unternehmen die Zahl der Handys reduziert.

Aus den Zahlen sind zwar insgesamt leichte Verschiebungen von der Festnetznutzung hin zur Handynutzung abzuleiten, in der überwiegenden Zahl der Unternehmen (rund 90%) kam es aber weder in Bezug auf die Festnetzanschlüsse noch in Bezug auf die Handynutzung zu Änderungen.

Die Werte lassen daher nicht auf eine signifikante Fest-Mobil-Substitution in den beiden Jahren vor der Umfrage schließen.

2.2.1.5.4. Relative Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz

Das Festnetz bietet spezifische Funktionalitäten für Unternehmen, die das Mobilnetz nicht in gleicher Weise zur Verfügung stellen kann und die aus Sicht der Kunden für die (komplementäre) Nutzung des Festnetzes sprechen.

21,4% der Geschäftskunden, die ihren Festnetzanschluss trotz Preiserhöhung beibehalten würden, geben den Wunsch nach einer Festnetznummer an.

Für 9,3% ist die Gesprächsqualität und für 5,9% die Nutzung einer Faxleitung ausschlaggebend für die Beibehaltung.

Somit werden vor allem jene Attribute genannt, die das Mobilnetz den Unternehmen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stellen kann. Auffallend ist aber, dass die angegebenen Werte deutlich geringer sind als noch bei der nachfrageseitigen Erhebung 2015 („NASE 2015“), bei der noch 56% der Unternehmen die Festnetznummer als wesentliches Kriterium für die Beibehaltung des Festnetzes nannten. Dies zeigt, dass den spezifischen Vorteilen des Festnetzes von Seiten der Kunden mittlerweile weniger Bedeutung beigemessen wird.

2.2.1.5.5. Schlussfolgerung mobile Anschlüsse

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

- Die mittels HM-Test errechnete Elastizität liegt mit -0,98 für Festnetzanschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen im inelastischen Bereich.
- Das vergangene Wechselverhalten in den letzten beiden Jahren deutet auf eine lediglich geringe Substitution von Festnetzanschlüssen durch mobile Anschlüsse im Ausmaß von maximal 3-4% hin.
- Die Zahl der Festnetzanschlüsse war insgesamt im Vergleichszeitraum von 2016 bis Ende 2019 mit -8,1% nur leicht rückläufig.
- Die Ausstattung der Unternehmen mit festen und mobilen Anschlüssen zeigt, dass mit 59,2% nach wie vor die komplementäre Nutzung beider Anschlussformen überwiegt.

- Nach wie vor werden als Gründe für die Beibehaltung des Festnetzes vor allem jene Eigenschaften des Festnetzes genannt, die mobile Anschlüsse nicht oder nur in eingeschränkter Qualität bereitstellen können, wenngleich den spezifischen Vorteilen des Festnetzes von Seiten der Kunden mittlerweile weniger Bedeutung beigemessen wird als in der Vergangenheit.

Unter Abwägung der obigen Ergebnisse wird die nachfrageseitige Substitution insgesamt als nicht ausreichend erachtet, um Festnetzanschlüsse und mobile Anschlüsse (als nächstbestes Substitut) demselben Markt zuzurechnen.

Die Ausführungen zum Drei-Kriterien-Test (siehe Punkt 2.3.1.) würden sich auch bei Einbeziehung von mobilen Anschlüssen in den gegenständlichen Markt nicht ändern. Vielmehr würde sich dadurch das Ausmaß des infrastrukturbasierten Wettbewerbs erhöhen.

2.2.1.6. Voice over Internet (VoI)

Voice over Internet (VoI) ist aufgrund der geringen Nennung als mögliches Substitut zu festen Anschlüssen nicht Teil des Marktes für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden anzusehen.

2.2.2. 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 und somit für Wien am ehesten erwartet werden kann, dass der Marktanteil von A1 geringer ist, wurden die Marktanteile der einzelnen Betreiber in Wien mit jenen im restlichen Bundesgebiet verglichen.

Die Marktanteile von A1 bei Festnetzanschlüssen mit einem oder zwei Sprachkanälen (inkl VoB, Bündelprodukte mit Breitband und FMS) für Geschäftskunden sind in Wien mit drei Prozentpunkten Differenz nur unwesentlich geringer als in Rest-Österreich.

Wenn der Unterschied in den Marktanteilen von A1 von Wien zu Rest-Österreich so gering ist, kann davon ausgegangen werden, dass dies auch in Bezug auf andere (kleinere) Ballungszentren gilt.

Eine disaggregierte Untersuchung würde also zu keinem anderen Ergebnis führen, als eine Untersuchung auf einem nationalen Markt.

Hinsichtlich der Preise ist festzuhalten, dass es im August und September 2020 eine regionale Aktion von A1 gab, die die Bandbreite von Breitband- und Bündelprodukten (A1 Business Network Tarife) betraf.

Darüberhinausgehend ist es aber – insbesondere in Bezug auf stand-alone Festnetzanschlüsse – in den vergangenen Jahren im Geschäftskundenbereich weder bei A1 noch bei alternativen Betreibern mit größerer Netzabdeckung zu einer regionalen Preisdifferenzierung gekommen.

Insgesamt ergeben sich daher auch keine hinreichend großen Unterschiede im Preisniveau, um eine geografisch differenzierte Betrachtung zu rechtfertigen. Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass alternative Betreiber bei wesentlichen Produkten eine geographische Preisdifferenzierung einführen werden.

2.2.3. Schlussfolgerung sachliche und räumliche Marktabgrenzung

Der Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden umfasst somit die folgenden Geschäftskundenprodukte:

- POTS- und ISDN-Basisanschlüsse,
- VoB-Anschlüsse mit einem oder zwei Sprachkanälen, unabhängig von der zugrundeliegenden Infrastruktur,
- Festnetz-Mobil-Substitutionsprodukte (FMS), mit einem oder zwei Sprachkanälen, sowie
- Bündelprodukte aus den obigen Anschlussarten und einem Breitbandanschluss.

Der Markt umfasst das gesamte Bundesgebiet.

2.3. Relevanz des Marktes

2.3.1. Zum Vorliegen beträchtlicher und anhaltender Marktzutrittsschranken und zur fehlenden Tendenz zu wirksamem Wettbewerb (Drei-Kriterien-Test)

2.3.1.1. Marktzutrittsbarrieren

Auf dem Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden sind zwei Entwicklungen zu beobachten, die den Markteintritt – anders als in der Vergangenheit – wesentlich erleichtern: Der Trend in Richtung VoB und die steigende Nutzung der virtuellen Entbündelung.

- **Trend zu VoB**

Der starke Trend in Richtung VoB-Anschlüsse betrifft vor allem Neukundenanschlüsse, die fast ausschließlich mittels VoB realisiert werden. Im Beobachtungszeitraum (1.

Quartal 2016 bis 2. Quartal 2022) hat sich die Zahl von 26.900 auf 71.000 fast verdreifacht.

VoB-Anschlüsse werden dabei sowohl im Bündel mit Festnetz als auch stand-alone angeboten, wobei im 4. Quartal 2019 44,2% der VoB-Anschlüsse in Form eines Bündelproduktes realisiert wurden. Der Wettbewerb auf dem Breitband-Endkundenmarkt für Geschäftskunden wirkt sich damit über die Bündelprodukte auch auf den Festnetzbereich aus.

Der Anteil der VoB-Anschlüsse an den gesamten Festnetzanschlüssen (mit einem oder zwei Sprachkanälen) hat vom 1. Quartal 2016 auf das 2. Quartal 2022 von 10,6% auf 36,1% zugenommen.

Gleichzeitig ist in Bezug auf VoB-Anschlüsse (stand-alone und Bündel) der Marktanteil von A1 mit 44% deutlich geringer als am Gesamtmarkt.

- **Virtuelle Entbündelung**

Der Markteintritt in den Endkundenmarkt mittels VoB, basierend auf physischer Entbündelung bzw virtueller Entbündelung, ist aufgrund der von A1 auf kommerzieller Basis angebotenen und derzeit (Oktober 2022) von 19 Betreibern unterschriebenen Verträgen über den Zugang zu den Vorleistungsprodukten vULL 2.0 und VHCN-Zugang möglich. Bei diesen Vorleistungsangeboten handelt es sich um (Ethernet-basierte) Layer 2-Vorleistungsprodukte, die im Weiteren auch als „virtuelle Entbündelung“ bezeichnet werden.

Aufgrund von Änderungen der technischen und regulatorischen Bedingungen findet derzeit eine Migration von der physischen auf die virtuelle Entbündelung statt. Im 1. Quartal wurden ca 199.000 virtuell entbündelte Anschlüsse nachgefragt.

Die virtuelle Entbündelung sowie zukünftig auch die Vorleistungsprodukte vULL 2.0 und VHCN-Zugang verfügen über vier virtuelle Kanäle, mit denen unter anderem Sprachtelefoniedienste und Breitbandanschlüsse angeboten werden können.

Im 4. Quartal 2019 wurden ca 3.150 Bündel aus Festnetz- und Breitbandanschluss als Geschäftskundenprodukte über virtuelle Entbündelung bereitgestellt.

Weitere 2.750 Bündelprodukte für Geschäftskunden wurden über die physische Entbündelung bereitgestellt, wobei davon auszugehen ist, dass diese mittelfristig ebenfalls auf virtuelle Entbündelungen migriert werden.

Auch stand-alone VoB-Anschlüsse können über die virtuelle Entbündelung realisiert werden. Zahlen dazu liegen nicht vor, ein großer Entbündler hat jedoch angegeben, dass er seine gegenwärtig über physisch entbündelte Leitungen realisierten stand-alone Sprachtelefonieanschlüsse auf virtuell entbündelte Leitungen migrieren wird.

Mit virtueller Entbündelung sind die Marktzutrittsbarrieren deutlich geringer als mit physischer Entbündelung, bei der erst der Hauptverteiler (HVt) erschlossen werden muss.

Mit der virtuellen Entbündelung ist ein österreichweites Angebot mit vergleichsweise geringen Investitionen möglich, da der Verkehr auch an einem oder mehreren Punkten in den Landeshauptstädten übernommen werden kann. Da die virtuelle Entbündelung ein Layer 2-Produkt ist und über vier virtuelle Kanäle verfügt, über die unterschiedliche Services erbracht werden können, eignet sie sich auch besser für die Bereitstellung von VoB-Diensten bzw Bündelprodukten mit VoB-Diensten als das Bitstream-Vorleistungsprodukt (bei dem die VoB-Option kaum genutzt wurde).

Aufgrund des Trends zu VoB-Produkten ist es auch Kabelnetzbetreibern und den Betreibern von Glasfasernetzen möglich, in den Markt einzusteigen bzw zu expandieren. Für die nächsten Jahre wurden hohe Investitionen in Glasfasernetze von alternativen Betreibern angekündigt, wodurch es zu zusätzlichem, infrastrukturbasiertem Markteintritt kommt.

- **Festnetzprodukte, die über das Mobilfunknetz realisiert werden**

Markteintritt ist darüber hinaus auch über Festnetzprodukte mit geografischer Rufnummer möglich, die über das Mobilfunknetz realisiert werden.

Diese Produkte werden zunehmend nachgefragt. Der Anteil an den gesamten Festnetzanschlüssen des gegenständlichen Marktes lag mit 1,3% im Q4/2019 noch relativ gering. Es gibt aber keine Anhaltspunkte, die erwarten lassen würden, dass sich die positive Entwicklung in diesem Bereich nicht fortsetzen wird.

Insgesamt können also die Marktzutrittsbarrieren nicht als hoch und dauerhaft betrachtet werden, das erste Kriterium ist daher nicht erfüllt.

2.3.1.2. Tendenz in Richtung Wettbewerb

A1 verfügt im 2. Quartal 2022 zwar nach wie vor mit 65,9% über einen hohen Marktanteil, im Zeitverlauf (1. Quartal 2016 bis 2. Quartal 2022) ist jedoch ein Rückgang von 4,6 Prozentpunkten zu beobachten.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es sich um einen schrumpfenden Markt handelt, in dem Betreiber eher Bestandskunden zu halten versuchen als neue Kunden gewinnen können. Dennoch könnten alternative Betreiber entweder, basierend auf ihren eigenen Netzen oder aber auf der virtuellen Entbündelung, einfach ihr Angebot ausweiten bzw ein alternatives Angebot legen, falls A1 die Preise erhöhen sollte.

In der Gesamtschau mit den oben beschriebenen Entwicklungen (genereller Trend zu VoB und effektiver bundesweiter Zugang zur virtuellen Entbündelung) sowie der Möglichkeit für alternative Betreiber, rasch in den Markt einzutreten bzw ihr Angebot zu erweitern, ist nun aber - anders als in der letzten Marktanalyse - mit einer Entwicklung hin zu effektivem Wettbewerb zu rechnen.

Somit ist auch das zweite Kriterium nicht erfüllt.

2.3.1.3. Allgemeines Wettbewerbsrecht

Bleibt auch weiterhin ein effektiver Zugang auf Vorleistungsebene bestehen, so ist das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend, um möglichen Wettbewerbsproblemen auf dem Endkundenmarkt zu begegnen. Damit sind alle drei Kriterien nicht erfüllt.

2.3.2. Schlussfolgerung

Der anhaltende Trend zu VoB führt dazu, dass die Zutrittsbarrieren auf dem gegenständlichen Markt gesunken sind.

Markteintritt ist nunmehr über die virtuelle Entbündelung möglich, welche bundesweit auf Vorleistungsebene auf Grund von kommerziellen Vereinbarungen angeboten wird. Das Vorleistungsprodukt wird in signifikantem Ausmaß genutzt.

Besteht weiterhin ein für Geschäftskunden nutzbares effektives Vorleistungsangebot, so sind die drei Kriterien als nicht erfüllt zu betrachten. Der Markt für Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Geschäftskunden mit einem oder zwei Sprachkanälen ist daher kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

Da keine hohen und dauerhaften Marktzutrittsbarrieren bestehen und 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 ergeben sich aus dem Gutachten der Amtssachverständigen vom 8.03.2021 („*Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/20 - Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)*“) (ON 3).

Die Feststellungen bzgl der Vorleistungsebene ergeben sich aus dem Gutachten der Amtssachverständigen vom 8.03.2021 („*Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/20 - Markt für den lokalen und zentralen Zugang*“, ON 4) einschließlich der Klarstellung zum Gutachten (ON 9) sowie dem weiteren Gutachten der Amtssachverständigen vom 16.03.2022 betreffend kommerzielle Vereinbarungen (ON 28).

Bei der Interpretation der Ergebnisse der nachfrageseitigen Erhebung 2020 (NASE 2020) 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 unter Punkt 3.1 „Zu den Parteivorbringen“ 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.

3.1 Zu den Parteivorbringen

3.1.1 Vorbringen zum Gutachten ON 3:

a. T-Mobile (ON 12) stehe angesichts des Umstands, dass A1 noch immer über eine marktmächtige Position in unterschiedlichen Märkten verfügt, Regulierungserleichterungen grundsätzlich kritisch gegenüber. Insbesondere sei dies am Markt für lokalen und zentralen Zugang der Fall. T-Mobile verweist auf die Stellungnahme im Verfahren M 1.1/20.

Weiters führt T-Mobile aus, dass die Aufhebung sämtlicher regulatorischer Verpflichtungen am Markt für Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten die marktbeherrschende Position von A1 auf den benachbarten Märkten stärken und zu potentiell wettbewerbsverzerrendem Verhalten führen würde. Die Auswirkungen einer solchen Aufhebung auf benachbarte Märkte sollten gewürdigt werden und stärker in die Analyse einfließen. Anstatt A1 aus der Regulierung zu entlassen, sei nach Ansicht von T-Mobile die bisherige Regelung beizubehalten.

Im Zusammenhang mit den Ausführungen von T-Mobile ist festzuhalten, dass T-Mobile nicht ausführt, auf welchen Markt A1 Marktmacht übertragen könnte und in welcher Art und Weise. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass A1 am untersuchten Markt eben nicht mehr über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, da die Marktzutrittsbarrieren gering sind und der Markt zu effektivem Wettbewerb tendiert.

T-Mobile führt im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 23.01.2023 aus, dass das Gutachten betreffend den Endkundenmarkt aus März 2021 stamme. Damals habe man nur Annahmen treffen können. Nunmehr sei zu prüfen, ob diese Annahmen sich in der Realität bestätigt haben. Die aktuelle Situation auf dem Markt sollte nach Ansicht von T-Mobile erneut erhoben werden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass eine Aktualisierung der Daten, die diesem Bescheid zu Grunde liegen, im Oktober 2022 erfolgte (ON 31). Insbesondere erfolgte die Aktualisierung der Abbildungen 3, 11 und 12 des wirtschaftlichen Gutachtens. Weiters wurde festgestellt, dass auch nach der Deregulierung der Breitband-Vorleistungsmärkte mit

Entscheidung der TKK vom 10.10.2022 weiterhin ein österreichweites Angebot von VoB-Produkten bzw Bündelprodukten basierend auf den von A1 auf kommerzieller Basis angebotenen Vorleistungsprodukten vULL 2.0 und VHCN-Zugang möglich ist. Den Parteien wurden am 25.10.2022 die Aktualisierungen mit der Gelegenheit zur Stellungnahme übermittelt (ON 35). Es gehen daher die Ausführungen von T-Mobile ins Leere.

b. A1 (ON 13) bringt vor, der Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) sei der bis dato einzige Endkundenmarkt in Österreich, der noch einer Regulierung unterliege. Dabei weist A1 darauf hin, dass der Markt weder in der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission von 2014 noch in der aktuellen Fassung von 2020 als ein für die sektorspezifische ex-ante Regulierung relevanter Markt enthalten sei.

A1 begrüße daher ausdrücklich, dass im gegenständlichen Gutachten die drei Kriterien als nicht erfüllt angesehen werden.

Nach dem wirtschaftlichen Gutachten sei jedoch eine Regulierung des Endkundenzugangsmarktes für Geschäftskunden unter anderem auch deshalb nicht mehr notwendig, da für diese Produkte auf der vorgelagerten Wholesale-Ebene eine Regulierung von Zugangsleistungen (speziell vULL) weiterhin existiere und auch notwendig sei. Dies sei laut Gutachten eine notwendige Voraussetzung, um effektiven Wettbewerb am gegenständlichen Endkundenmarkt weiterhin gewährleisten zu können. Dieser Schlussfolgerung im Gutachten könne sich A1 nicht anschließen.

Nach der Auffassung von A1 sei die Nichterfüllung des Drei-Kriterien-Tests auch ohne das für Geschäftskunden nutzbare Vorleistungsangebot der „Virtuellen Entbündelung“ gegeben.

Aus dem Umstand, dass auch VoB-Anschlüsse unabhängig von der zugrundeliegenden Infrastruktur (also auch über Kabelnetze, Glasfasernetze sowie über Ethernetdienste erbrachte VoB-Anschlüsse) Teil des sachlich abgegrenzten Marktes sind, lasse sich aus Sicht von A1 die Schlussfolgerung der Amtssachverständigen nicht nachvollziehen, dass vorwiegend aufgrund der Auferlegung der Vorleistung „Virtuelle Entbündelung“ im „Vorleistungsmarkt für lokalen und zentralen Zugang“ der Drei-Kriterien-Test als nicht erfüllt zu betrachten sei.

Vielmehr stehe nach Ansicht von A1 auch ohne ex-ante Regulierung am Vorleistungsmarkt eine Vielzahl an infrastrukturellen Angeboten und Substitutionsmöglichkeiten am Endkundenmarkt zur Verfügung, die sowohl einen einfachen Marktzutritt als auch einen selbsttragenden, infrastrukturbasierten Wettbewerb am Markt sicherstellen würden. Die Kriterien 1 und 2 seien daher jedenfalls auch ohne Vorleistungsregulierung als nicht erfüllt zu betrachten.

Im Zusammenhang mit den Ausführungen von A1 ist festzuhalten, dass sich insbesondere aus der „Datenaktualisierung – Oktober 2022“ (ON 31) sowie aus den Feststellungen im Bescheid unter Punkt 2.3.1 und der rechtlichen Beurteilung unter Punkt 4.4.2 ergibt, dass eine Vorleistungsregulierung auf dem Markt lokaler und

zentraler Zugang nicht als zwingende Voraussetzung angesehen wurde. Erforderlich ist jedoch ein effektiver Zugang auf Vorleistungsebene, der durch die Verträge der A1 gesichert ist, wie sich aus dem Bescheid M 1.1/20 der Telekom-Control-Kommission ergibt.

A1 teilt im Rahmen der nationalen Konsultation mit, dass sie die Entscheidung, den Markt einer längst fälligen Deregulierung zuzuführen, begrüße. Der in Frage stehende Markt sei schon seit Jahren aus guten Gründen von der Europäischen Kommission als nicht mehr zu regulierender Markt empfohlen worden, was auch in der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten bereits umgesetzt worden sei. A1 ersuche deshalb um eine rasche Umsetzung durch den zeitnahen Erlass des Aufhebungsbescheides.

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 23.01.2023 teilte A1 erneut mit, dass nach Ansicht von A1 die Leistungen im Wettbewerb stehen und A1 daher begrüßen würde, wenn zeitnahe die Koordination starten würde.

c. Hutchison weist in der Stellungnahme (ON 14) darauf hin, dass es ein gewisses regulatorisches Risiko darstelle, die unterschiedlichen Vorleistungsprodukte (Bitstream, ULL, Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, etc) auf ein einziges Zugangsprodukt zu reduzieren, dennoch begrüße Hutchison diesen Schritt. Im Kontext mit der Regulierung des künftig einzigen Vorleistungsproduktes sei es umso wichtiger, dass dieses ein vollständiges Substitut für die aufgelassenen Vorleistungsprodukte darstelle.

Im Rahmen der nationalen Konsultation führt Hutchison (ON 40) aus, dass die Deregulierung des Zugangsmarktes für Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten von Hutchison unterstützt werde, wenn A1 ein entsprechendes VHCN-Vorleistungsprodukt in den Vertrag aufnehme. Die Ausführungen von Hutchison beziehen sich im Wesentlichen auf die Ausgestaltung des Vorleistungsproduktes.

Zu den Stellungnahmen von Hutchison ist festzuhalten: Der Markt für den lokalen und zentralen Zugang wurde im Verfahren M 1.1/20 betrachtet. Zu dem Markt hat die Telekom-Control-Kommission am 10.10.2022 den Bescheid M 1.1/20 erlassen. Die Ausführungen zur Gestaltung von allfälligen Vorleistungsprodukten wurden im Verfahren betreffend den Vorleistungsmarkt berücksichtigt und sind in diesem Verfahren nicht verfahrensgegenständlich. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Neukundennachfrage von Unternehmen nach Festnetzanschlüssen fast ausschließlich mit Bündelprodukten bedient wird, welche mit den Vorleistungsprodukten von A1 (vULL 2.0 und VHCN-Zugang) jedenfalls replizierbar sind (siehe ON 3 S 18-19 und ON 31).

In der mündlichen Verhandlung am 23.01.2023 stellt Hutchison im Wesentlichen ihr Vorbringen aus der nationalen Konsultation erneut dar. Hutchison wünscht sich auf Vorleistungsebene zwei weitere Profile für Neukunden. A1 solle daher ein entsprechendes VHCN-Vorleistungsprodukt anbieten, es sei sonst kein Wettbewerb in manchen Gebieten möglich. In diesem Zusammenhang ist auf die Ausführungen zur nationalen Konsultation zu verweisen, da das Vorbringen lediglich wiederholt wurde.

d. Wien Energie GmbH (ON 15) teilt in der Stellungnahme mit, dass sie der Aussage des Gutachtens, dass POTS-/ISDN-Anschlüsse und VoB-Anschlüsse aus Nachfragersicht austauschbar sind (vgl Gutachten, S 15), zustimme. Weiters stimme Wien Energie GmbH dem Ergebnis des Gutachtens zu, dass unter der Voraussetzung eines weiterhin nutzbaren Vorleistungsangebots im Bereich der virtuellen Entbündelung für Geschäftskunden-Breitbandprodukte eine darüberhinausgehende Regulierung der Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten nicht erforderlich sei.

Wie sich aus dem Bescheid M1.1/20 ergibt, bietet A1 auch zukünftig auf Grund von kommerziellen Vereinbarungen effektive Vorleistungsprodukte an. Der Markteintritt ist über die virtuelle Entbündelung möglich, welche von A1 bundesweit angeboten und auch in signifikantem Ausmaß genutzt wird.

e. Zum Vorbringen der Liwest Kabelmedien GmbH (ON 18) ist festzuhalten, dass sich die Betreffzeile der Stellungnahme zwar auf beide Märkte (Verfahren M 1.1/20: Markt für den lokalen und zentralen Zugang sowie M 1.2/20 - Endkundenmarkt Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Nichtprivatkunden) bezieht, inhaltlich jedoch die Ausführungen nur den Markt für den lokalen und zentralen Zugang betreffen. Zum hier relevanten Markt enthält die Stellungnahme lediglich die Ausführung, dass Liwest Kabelmedien GmbH von der Entscheidung betroffen sei, weil sie als Anbieter von Endkundendienstleitungen auf dem Markt tätig ist.

f. Nemox.net Informationstechnologie OG verweist im Rahmen der mündlichen Verhandlung auf die übermittelte Stellungnahme (ON 14c). Die Stellungnahme wiederum verweist auf die Stellungnahme der ISPA. Die Stellungnahme der ISPA (ON 14a) bezieht sich ausschließlich auf den Markt M 1.1/20 - Markt für den lokalen und zentralen Zugang und setzt sich mit dem Gutachten zu diesem Markt auseinander. Die Stellungnahme fand dort Berücksichtigung.

g. Die LinzNet Internet Service Provider GmbH (ON 15a) verweist in ihrer Stellungnahme auf die Stellungnahme der ISPA (ON 14a) und unterstützt diese. Weiters enthält die Stellungnahme inhaltliche Ausführungen (Engpässe bei Modems, Chip-Verfügbarkeit, Wunsch nach bundesweitem Markt, Datenfehler im Wholesale Portal, Komplexität der Anschaltungsmöglichkeiten sollte reduziert werden, DSLAM-Management sollte neu betrachtet werden, usw) zum Markt für den lokalen und zentralen Zugang, die im Verfahren M 1.1/20 relevant sind. Die Stellungnahme wurde dort berücksichtigt.

h. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung verweist Mass Response Service GmbH auf ihre schriftliche Stellungnahme. In dieser Stellungnahme (ON 15c) wird auf die Stellungnahmen der ISPA (14a) sowie des VAT (14b) zum wirtschaftlichen Gutachten der Amtssachverständigen der RTR-GmbH im Verfahren „M 1/20 - Markt für den lokalen und zentralen Zugang“ referenziert. Wie bereits ausgeführt, enthält die Stellungnahme der ISPA keine inhaltlichen Ausführungen zum hier relevanten Markt.

i. Ebenso wenig enthält die Stellungnahme des VAT, die nicht Partei des gegenständlichen Verfahrens ist, zum hier relevanten Markt Ausführungen. Sie betrifft den Vorleistungsmarkt, der im Verfahren M 1.1./20 behandelt wurde.

j. NETPLANET GmbH hat ebenfalls eine Stellungnahme (ON 19a) übermittelt. Sie verweist auf die Stellungnahme der ISPA und schließt sich ihr an.

k. In der mündlichen Verhandlung verweisen Colt Technology Services GmbH, HALLAG Kommunal GmbH, Inmarsat Global Ltd, TCPoP Communication GmbH und Voxbone SA auf die Stellungnahme der ISPA und/oder des VAT und schließen sich einer Stellungnahme bzw beiden Stellungnahmen vollinhaltlich an. Wie bereits ausgeführt, betreffen die Stellungnahmen nicht den hier verfahrensgegenständlichen Markt. Eine Berücksichtigung der Stellungnahmen erfolgte im Rahmen des Verfahren M 1.1./20.

l. KAPPER NETWORK-COMMUNICATIONS GmbH führte im Rahmen der mündlichen Verhandlung aus, dass sie anders als A1 davon ausgehe, dass es einen Zugang zum Markt brauche. Dieses Vorbringen betrifft ebenfalls die Frage, ob bzw welche Vorleistungsprodukte auf dem Markt M 1.1./20 aufzuerlegen sind.

m. Layer2 GmbH verweist in der Stellungnahme (ON 20) auf die Stellungnahmen von KAPPER NETWORK-COMMUNICATIONS GmbH, Hutchison, T-Mobile, ISPA und VAT. In diesem Zusammenhang ist auf die obigen Ausführungen zu den genannten Stellungnahmen zu verweisen.

4. Rechtliche Beurteilung

4.1 Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Gemäß § 198 Z 12 TKG 2021 kommt der Telekom-Control-Kommission folgende Zuständigkeit zu: „*Feststellung der der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte sowie die Feststellung, ob auf diesen jeweils ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber effektiver Wettbewerb gegeben ist und die Aufhebung, Beibehaltung, Änderung oder Auferlegung von spezifischen Verpflichtungen gemäß § 87*“. § 199 Abs 1 TKG 2021 ist im Hinblick auf den gegenständlichen Markt bzw Dienst nicht einschlägig.

4.2 Zur anwendbaren Rechtslage

Mangels Vorliegen einer einschlägigen Übergangsbestimmung ist die Rechtslage zum Entscheidungszeitpunkt maßgeblich, sohin das TKG 2021.

§ 212 Abs 1 TKG 2021 nimmt Verfahren nach § 87 TKG 2021 von der Übergangsbestimmung aus, derzufolge „*zum Zeitpunkt des Inkrafttretens [des TKG 2021] anhängige Verwaltungsverfahren vor der Regulierungsbehörde sind mit Ausnahme der Verfahren nach § 87 nach der bis zum Inkrafttreten [des TKG 2021] geltenden materiellen Rechtslage und Verfahrensrechtlage, einschließlich der Zuständigkeit zu Ende zu führen sind*“.

4.3 Gesetzliche Regelungen

§ 87 TKG 2021 („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 Auferlegung, Änderung oder Aufhebung 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, rechtlich oder regulatorisch 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 angemessen entgegenzuwirken.“

§ 89 TKG 2021 („Auferlegung, Änderung, Aufhebung und Aufsicht betreffend spezifischer Verpflichtungen“) lautet auszugsweise:

„(2) Stellt die Regulierungsbehörde auf Grund des Verfahrens gemäß § 87 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 keine Verpflichtungen gemäß Abs. 1 auferlegen; diesfalls hat die Regulierungsbehörde durch Bescheid festzustellen, 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 Frist festzusetzen, die den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung festlegt. [...]

(4) Die Regulierungsbehörde hat die Märkte für elektronische Kommunikation zu beobachten und berücksichtigt die Auswirkungen neuer Marktentwicklungen, unter anderem im Zusammenhang mit kommerziellen Vereinbarungen, die die Wettbewerbsdynamik beeinflussen. [...]“

§ 90 TKG 2021 („Verfahrensgrundsätze“) lautet auszugsweise:

„(1) Der Bundeswettbewerbsbehörde sowie dem Bundeskartellanwalt ist im Rahmen des Verfahrens gemäß § 87 Gelegenheit zu geben, zum Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 206 eine Stellungnahme abzugeben.

(2) Partei in Verfahren gemäß §§ 87 bis 89 ist jedenfalls das Unternehmen, dem gegenüber spezifische Verpflichtungen auferlegt, geändert oder aufgehoben werden.

(3) Parteien in Verfahren gemäß §§ 87 bis 89 sind ferner jene, die gemäß § 202 ihre Betroffenheit glaubhaft gemacht haben. [...]

§ 206 Abs 1 TKG 2021 („Konsultationsverfahren“) lautet auszugsweise:

„Die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie die Regulierungsbehörde hat interessierten Kreise[n] innerhalb einer angemessenen Frist, die, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, mindestens 30 Tage beträgt, Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf von Vollziehungshandlungen gemäß diesem Bundesgesetz zu gewähren, die beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden. [...]

§ 207 TKG 2021 („Koordinationsverfahren“) lautet auszugsweise:

„(1) Betrifft ein Entwurf einer Vollziehungshandlung gemäß § 206, die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben wird,

1. die Auferlegung von Verpflichtungen zum Zugang, zur Zusammenschaltung sowie zur Interoperabilität gemäß §§ 26 und 63

2. die Marktdefinition,

3. die Marktanalyse oder

4. die Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von spezifischen Verpflichtungen,

ist der Entwurf nach Abschluss des Konsultationsverfahrens nach § 206 zusammen mit einer Begründung gleichzeitig der Europäischen Kommission, dem GEREK sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung zu stellen.“

4.4 Zur Marktanalyse

Das „Verfahren zur Marktdefinition und Marktanalyse“ nach dem 8. Abschnitt des TKG 2021 („Wettbewerbsregulierung“) sieht - in Übereinstimmung mit den unionsrechtlichen Vorgaben der RL 2018/1972 (Art 63ff EECC) und der bisherigen Rechtslage nach dem TKG 2003 - einen dreistufigen Prozess vor, bestehend aus Marktdefinition, Marktanalyse und in Abhängigkeit davon die Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von spezifischen Verpflichtungen (§ 87 Abs 1 TKG 2021). Die „Leitlinien der Europäischen Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem EU-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste“ („SMP Guidelines“, ABl C 159/1 vom 7.5.2018) geben Anhaltspunkte für die Durchführung der Marktanalysen.

Die Regulierungsbehörde hat dabei auf die Bestimmungen der Europäischen Union Bedacht zu nehmen (vgl § 87 Abs 3 TKG 2021 betreffend die Feststellung relevanter Märkte).

Hinsichtlich der Ziel- und Zweckbestimmungen des § 1 TKG 2021 – zusammengefasst „durch Förderung des Wettbewerbs im Bereich der elektronischen Kommunikation die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit zuverlässigen, preiswerten, hochwertigen und innovativen Kommunikationsdienstleistungen“ – ist darauf hinzuweisen, dass bei der Verfolgung dieser Ziele so vorzugehen ist, dass die Regulierungsbehörden „regulatorische Vorabverpflichtungen nur insoweit auferlegen,

wie es notwendig ist, um im Interesse der Endnutzer einen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb zu gewährleisten und diese Verpflichtungen lockern oder aufheben, sobald diese Voraussetzung erfüllt ist.“ (§ 1 Abs 3 Z 6 TKG 2021).

4.4.1 Zur Abgrenzung des Marktes

Die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 9.10.2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors (2014/710/EG, ABl L 2014/295, 79; „Märkteempfehlung [2014]“), sah keinen Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) mehr vor.

In der aktuellen Empfehlung der Europäischen Kommission vom 18.12.2020 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation für eine Vorabregulierung in Betracht kommen („Märkteempfehlung 2020“, ABl L 439/23 vom 29.12.2020), ist er ebenfalls nicht vorgesehen.

Die Feststellung der relevanten Märkte durch die Regulierungsbehörde hat nach § 87 Abs 3 TKG 2021 *„unter Bedachtnahme auf die Bestimmungen der Europäischen Union zu erfolgen.“* Die Erläuterungen zu dieser Bestimmung (ErläutRV 1043 BlgNR 27) halten hierzu fest, dass *„der Empfehlung der Europäischen Kommission betreffend relevante Produkt- und Dienstmärkte [...] weitestgehend Rechnung zu tragen [ist].“*

In weiterer Folge ist der Frage nachzugehen, ob der Endkundenmarkt für Zugang zum öffentlichen Sprachtelefonnetz an festen Standorten für Nichtprivatkunden auch (weiterhin) relevant für eine sektorspezifische Regulierung ist.

Den Erwägungsgründen der Märkteempfehlung 2020 folgend (ErwGr 3) besteht eines der ausdrücklichen Ziele des neuen Rechtsrahmens darin, die sektorspezifische Vorabregulierung nach Maßgabe der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise abzubauen und letztendlich sicherzustellen, dass die Märkte der elektronischen Kommunikation nur noch dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterliegen.

Wie sich aus den Feststellungen ergibt, sind die nachfrage- und angebotsseitige Substitution insgesamt als nicht ausreichend anzusehen, um Zugangsleistungen für Privat- und Geschäftskunden demselben Markt zuzurechnen. Es sind daher getrennte Märkte für Privat- und Nichtprivatkunden festzustellen.

Bei der Marktabgrenzung ist, wie sich ebenfalls aus den Feststellungen ergibt, nicht mehr auf die Identität des Kunden (Unternehmer oder Verbraucher iSd KSchG) abzustellen, sondern auf das Produkt, da starke Unterschiede bei der Preisgestaltung zwischen Privatkunden- und Geschäftskundenprodukten bestehen.

Ausgangspunkt für die nachfolgende sachliche und räumliche Marktabgrenzung sind daher POTS- und ISDN-Geschäftskundenprodukte.

Dieser Markt umfasst nach den Feststellungen folgende Geschäftskundenprodukte: POTS- und ISDN-Basisanschlüsse, VoB-Anschlüsse (mit einem oder zwei Sprachkanälen), unabhängig von der zugrundeliegenden Infrastruktur, FMS-Anschlüsse (mit einem oder zwei Sprachkanälen), sowie Bündelprodukte aus den obigen Anschlussarten und einem Breitbandanschluss.

Den Feststellungen folgend (Marktanteile von A1 in Wien nur wesentlich geringer als in Rest-Österreich, keine geographische Preisdifferenzierung) zeigt sich, dass der Endkundenmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefondienst an festen Standorten als bundesweiter Markt abzugrenzen ist.

4.4.2 Zur Regulierungsrelevanz

Für eine Feststellung der der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte kommen nach § 87 Abs 3 TKG 2021 nur solche Märkte in Betracht, die die nachstehenden drei Kriterien („Relevanzkriterien“) erfüllen:

1. Es existieren beträchtliche und anhaltende, strukturell, rechtlich oder regulatorisch bedingte Marktzutrittschranken.
2. Die Märkte tendieren längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb.
3. Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein reicht auf diesen Märkten nicht aus, um dem betreffenden Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.

Diese Relevanzkriterien müssen kumulativ vorliegen, damit ein Markt relevant für eine sektorspezifische Regulierung ist. Liegt nur eines dieser Kriterien nicht vor, ist der Markt nicht regulierungsrelevant.

Im Hinblick auf den gegenständlichen Markt wird in den ErwGr 24 der Märkteempfehlung 2020 wie folgt ausgeführt:

„(24) Herrscht in der Vorausschau ohne eine Vorabregulierung kein wirksamer Wettbewerb auf dem fraglichen Endkundenmarkt, sollte der betreffende Vorleistungsmarkt, der für eine Vorabregulierung nach Artikel 67 des Kodex in Betracht kommt, analysiert werden. Bei der Marktabgrenzung und der Analyse der Marktmacht auf bestimmten relevanten Vorleistungsmärkten zur Feststellung, ob diese tatsächlich durch Wettbewerb gekennzeichnet sind, sollte darüber hinaus der direkte und indirekte Wettbewerbsdruck berücksichtigt werden, und zwar unabhängig davon, ob der Wettbewerbsdruck von elektronischen Kommunikationsnetzen, elektronischen Kommunikationsdiensten oder anderen Arten von Diensten oder Anwendungen ausgeht, die aus Endnutzersicht gleichwertig sind.“

4.4.2.1 Relevanzkriterium 1

Mit diesem Kriterium soll - ErwGr 8 der Märkteempfehlung 2020 folgend - beurteilt werden, ob, wann und in welchem Umfang ein Markteintritt wahrscheinlich ist, und welche Faktoren für einen erfolgreichen Eintritt in einen Markt der elektronischen Kommunikation maßgeblich sind.

Aus den Feststellungen (Pkt 2.3.1) ergibt sich, dass insbesondere zwei Entwicklungen den Markteintritt wesentlich erleichtern: der Trend in Richtung VoB und die steigende Nutzung der virtuellen Entbündelung.

Der Markteintritt ist nunmehr über die virtuelle Entbündelung möglich, welche von A1 bundesweit angeboten und auch in signifikantem Ausmaß genutzt wird. Weiters ist Markteintritt auch durch Betreiber mit eigener Infrastruktur (Kabelnetze, FTTH-Netze) sowie durch Mobilfunkbetreiber mit FSM-Produkten möglich.

4.4.2.2 Relevanzkriterium 2

Beim zweiten Kriterium ist zu bewerten, ob der Markt von selbst in Richtung effektiven Wettbewerbs tendiert bzw sich ein Marktergebnis einstellt, das jenem unter effektivem Wettbewerb entspricht.

Aus den Feststellungen (Pkt 2.3.1) ergibt sich, dass in der Gesamtschau mit den oben beschriebenen Entwicklungen (genereller Trend zu VoB und ein Vorleistungsprodukt für die virtuellen Entbündelung) nun - anders als in dem vergangenen Marktanalyseverfahren – mit einer mittel- und langfristigen Entwicklung hin zu effektivem Wettbewerb zu rechnen ist.

4.4.2.3 Relevanzkriterium 3

Unter den gegebenen Bedingungen ist davon auszugehen, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend und keine sektorspezifische Ex-ante-Regulierung mehr erforderlich ist.

Bleiben auch weiterhin effektive Vorleistungsprodukte bestehen – wie im Bescheid M 1.1/20 zum Markt für den lokalen und zentralen Zugang ausgeführt –, so ist das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend, um möglichen Wettbewerbsproblemen auf dem Endkundenmarkt zu begegnen. Damit sind alle drei Kriterien nicht erfüllt.

4.4.2.4 Schlussfolgerung

Zusammengefasst ist die Telekom-Control-Kommission zur Auffassung gelangt, dass der gegenständliche Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt) nach § 89 Abs 2 TKG 2021 für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist. Dies steht in Übereinstimmung mit der Märkteempfehlung 2020.

Zu berücksichtigen war auch, dass der Vorleistungsmarkt (Markt lokaler und zentraler Zugang) für die sektorspezifische Regulierung seit dem 10.10.2022 gemäß dem Bescheid M 1.1/20 der Telekom-Control-Kommission (ON 32) nicht mehr relevant ist.

4.5 Zur Aufhebung früherer Verpflichtungen

Mit dem im Spruch näher bezeichneten Bescheid der Telekom-Control-Kommission wurde A1 am 02.05.2017 als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Sinne der damals geltenden telekommunikationsrechtlichen Vorschriften festgestellt und ihr

wurden spezifische Verpflichtungen betreffend den „Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (POTS-Anschluss/ISDN-Basisanschluss)“ auferlegt.

Da gemäß § 89 Abs 2 TKG 2021 festgestellt wurde, dass der verfahrensgegenständliche Markt für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist, sind die noch bestehenden Verpflichtungen mit Bescheid aufzuheben. In diesem Bescheid ist auch eine angemessene Frist festzusetzen, die den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung festlegt.

Die Aufhebung der der A1 hinsichtlich des Marktes „Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (POTS-Anschluss/ISDN-Basisanschluss)“ auferlegten spezifischen Verpflichtungen ohne Übergangsfrist ist aus folgenden Gründen angemessen:

Der verfahrensgegenständliche Zugangsmarkt konstituiert keinen Markt mehr, der für eine sektorspezifische ex ante Regulierung von Relevanz ist. Im Sinne des Gebotes der Verhältnismäßigkeit werden die mit M 1.4/2015 auferlegten spezifischen Verpflichtungen mit Zustellung des gegenständlichen Bescheides aufgehoben.

Vor Erlassung eines Bescheides im Verfahren M 1.2/20 war außerdem gemäß §§ 206, 207 TKG 2021 ein Konsultationsverfahren sowie ein einmonatiges europaweites Koordinierungsverfahren durchzuführen. Eine überraschende Aufhebung der spezifischen Verpflichtung erfolgt daher auch ohne Setzung einer Übergangsfrist nicht.

4.6 Zu den Verfahren gemäß §§ 206 ff TKG 2021

Gemäß § 206 Abs 1 TKG 2021 hat die Regulierungsbehörde interessierten Kreisen innerhalb einer angemessenen Frist, die, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, mindestens 30 Tage beträgt, Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf von Vollziehungshandlungen gemäß TKG 2021 zu gewähren, die beträchtliche Auswirkungen auf den betreffenden Markt haben werden („Konsultationsverfahren“).

Nach § 207 Abs 1 TKG 2021 sind Entwürfe von Vollziehungshandlung gemäß § 206 Abs 1 TKG 2021, die Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben werden und unter anderem die Marktdefinition, die Marktanalyse oder die Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von spezifischen Verpflichtungen betreffen, - nach Abschluss des Konsultationsverfahrens nach § 206 TKG 2021 - zusammen mit einer Begründung gleichzeitig der Europäischen Kommission, dem GEREK sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung zu stellen („Koordinationsverfahren“).

Der vorliegende Bescheid war daher den beiden Verfahren der Konsultation und Koordination iSd §§ 206 f TKG 2021 zu unterwerfen.

Eine nationale Konsultation wurde vom 25.10.2022 bis 30.11.2022 durchgeführt (ON 36), in deren Rahmen Stellungnahmen von A1 und Hutchison Drei Austria GmbH abgegeben wurden (ON 39-40). Auf die Ausführungen wird im jeweiligen Sachzusammenhang eingegangen (vgl insb Seiten 22f).



Weder die Bundeswettbewerbsbehörde noch der Bundeskartellanwalt haben zum Entwurf einer Vollziehungshandlung eine Stellungnahme abgegeben (§ 90 Abs 1 TKG 2021).

Der Stellungnahme der Europäischen Kommission (ON 59) ist nichts zu entnehmen, was in der gegenständlichen Entscheidung zu berücksichtigen wäre, da sie keine Anmerkungen zum Maßnahmenentwurf hat, weswegen die Telekom-Control-Kommission beschlossen hat, den national und EU-weit konsultierten Entwurf einer Vollziehungshandlung (materiell im Wesentlichen unverändert) in Kraft zu setzen (§ 207 Abs 2 TKG 2021).

III. Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Bescheid steht den Parteien dieses Verfahrens gemäß § 200 Abs 7 TKG 2021 das Rechtsmittel der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (§ 9 VwGVG) offen, wobei vor Einbringung der Beschwerde eine Eingabegebühr in der Höhe von 30 Euro unter Angabe des Verwendungszwecks an das Finanzamt Österreich, Dienststelle Sonderzuständigkeiten, zu entrichten und die Entrichtung der Gebühr bei Einbringung der Beschwerde nachzuweisen ist (BGBl II 387/2014 idgF). Die Beschwerde ist binnen vier Wochen nach Zustellung dieses Bescheides bei der Behörde, die den Bescheid erlassen hat, einzubringen.

Telekom-Control-Kommission
Wien, am 20.03.2023

Mag. Barbara Nigl, LL.M.

Die Vorsitzende