

M 16/06-26

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Eckhard Hermann als Vorsitzenden sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gottfried Magerl als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 19.03.2007 nach Durchführung des amtswegig eingeleiteten Verfahrens M 16/06 einstimmig folgenden

BESCHLUSS

gefasst:

Gemäß § 37 Abs. 3 erster Satz TKG 2003 wird das Verfahren M 16/06 eingestellt.

I. Begründung

A. Verfahrensablauf

Mit Beschluss der Telekom-Control-Kommission vom 02.10.2006 wurde das gegenständliche Verfahren zu M 16/06 gemäß § 37 TKG 2003 amtswegig eingeleitet und folgender Gutachtensauftrag erteilt:

„Die Telekom-Control-Kommission beauftragt Dr. Po-Wen Liu, Dr. Anton Schwarz, Dr. Martin Lukanowicz und Mag. Paul Pisjak mit der Erstellung eines wirtschaftlichen Gutachtens über die Frage, ob auf dem Markt „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“ nach § 1 Z 9 TKMVO 2003 idgF aus wirtschaftlicher Sicht Wettbewerb herrscht bzw. ob ohne Regulierung aus wirtschaftlicher Sicht selbsttragender Wettbewerb vorläge. Dabei sind auch jene Faktoren und Wettbewerbsprobleme zu identifizieren, die einem solchen gegebenenfalls entgegen stehen. In diesem Zusammenhang ist das Vorliegen ökonomischer Marktmacht zu untersuchen, wobei insbesondere die Kriterien des § 35 Abs. 2 und 4 TKG 2003 nach Maßgabe ihrer Relevanz für den Markt zu berücksichtigen sind.“

Im November 2006 übermittelten die Amtssachverständigen der Telekom-Control-Kommission auftragsgemäß das wirtschaftliche Gutachten (ON 4 bzw. in ergänzter Fassung ON 6).

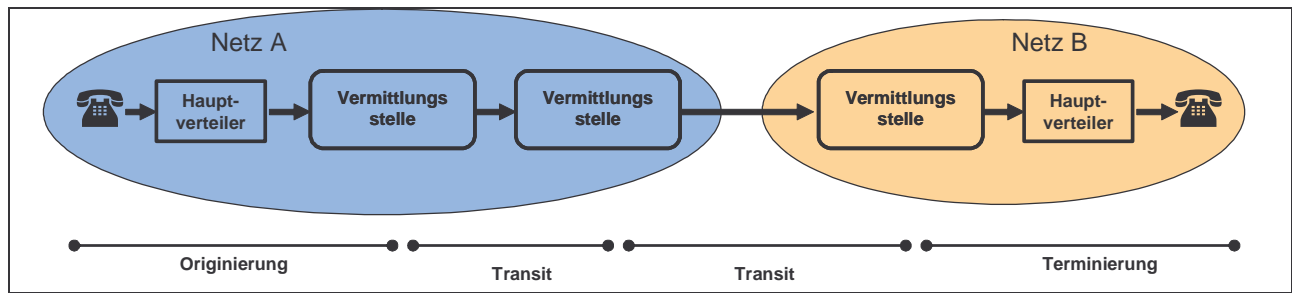
In der Sitzung vom 05.02.2007 beschloss die Telekom-Control-Kommission einen Maßnahmenentwurf auf Einstellung des Verfahrens, weil auf dem gegenständlichen Markt effektiver Wettbewerb festgestellt wurde. Von 06.02.2007 bis 28.02.2007 wurde ein Konsultationsverfahren nach § 128 TKG 2003 und von 06.02.2007 bis 06.03.2007 ein Koordinationsverfahren nach § 129 TKG 2003 über diesen Maßnahmenentwurf durchgeführt. Bezüglich der Ergebnisse dieser Verfahren wird auf Punkt I.D.7 verwiesen. Mit e-Mail vom 13.02.2007 nahm die Bundeswettbewerbsbehörde Stellung, in der sie auf mögliche Auswirkungen des beantragten Zusammenschlusses zwischen Telekom Austria AG und eTel Austria AG hinwies. Mit Schreiben vom 23.02.2006 teilte der Bundeskartellanwalt mit, dass von der Übermittlung einer Stellungnahme zum übermittelten Maßnahmenentwurf abgesehen werde. Stellungnahmen des Kartellgerichts und des Oberkartellgerichts langten nicht ein.

B. Festgestellter Sachverhalt

1. Zur Marktabgrenzung des Marktes „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“

1.1. Allgemeines:

Transit ist der Transport von Verkehr zwischen zwei mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen oder zwischen zwei Einzugsbereichen von zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen. Eine Vermittlungsstelle wird als zusammenschaltungsfähig bezeichnet, wenn an dieser mindestens ein anderes Netz zusammengeschaltet ist und netzexterner Verkehr übergeben wird. Transitleistungen sind daher diejenigen Leistungen, die von Kommunikationsnetzbetreibern zur Überwindung von Streckenabschnitten erbracht werden und weder Originierungs- noch Terminierungsleistungen sind. Folgende Abbildung zeigt, dass jedes Gespräch zumindest eine Originierungs- und eine Terminierungsleistung, d.h. jene Leistungen, die zwischen einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle und dem Teilnehmer erbracht werden, beinhaltet. Alle anderen Vermittlungsleistungen werden als Transit bezeichnet.



Transitleistungen werden somit erbracht, wenn der durch einen Nutzer im Bereich einer mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle initiierte Verkehr nicht über dieselbe Vermittlungsstelle an den vom Nutzer adressierten Netzabschlusspunkt zugestellt wird. Dies ist immer dann der Fall, wenn für die Herstellung einer Verbindung innerhalb eines öffentlichen Festnetzes mehrere (mit anderen Netzen) zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen in Anspruch genommen werden oder die Zusammenschaltung eines Fest- bzw. Mobiltelefonnetzes mit einem anderen Fest- bzw. Mobiltelefonnetz (Verkehr über Joining Link) erforderlich ist.

Eine Transitleistung stellt auch der von einer mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle nach einer ausländischen Destination bzw. der von einer Destination im Ausland zu einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle geführte Verkehr dar. Transitleistungen innerhalb eines Netzes werden dem betreffenden Netz zugerechnet. Der Markt inkludiert Gesprächs- sowie Fax- und Modemwählverbindungen und entspricht Markt Nr. 10 der Märkteempfehlung („Empfehlung 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“ - ABI L 114/45 vom 8.5.2003) der Europäischen Kommission.

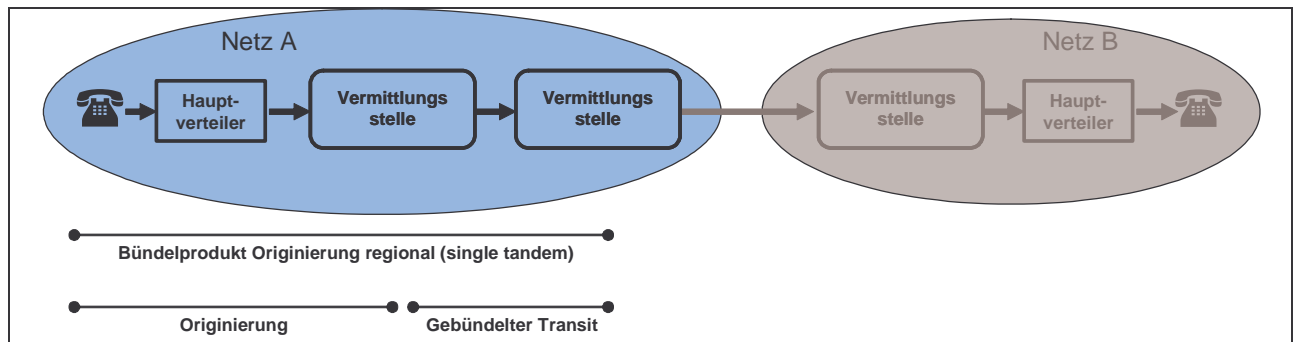
Das Bundesgebiet ist das räumliche Ausdehnungsgebiet des gegenständlichen Marktes.

1.2. Leistungen im Markt

Transitleistungen sind danach zu untergliedern, ob sie im Bündel mit selbst erbrachten Originierungs- bzw. Terminierungsleistungen („gebündelt“) oder eigenständig als Vermittlungsleistung zwischen zwei Netzen („ungebündelt“) oder als Joining Link Transit erbracht werden.

1.2.1. Gebündelter Transit

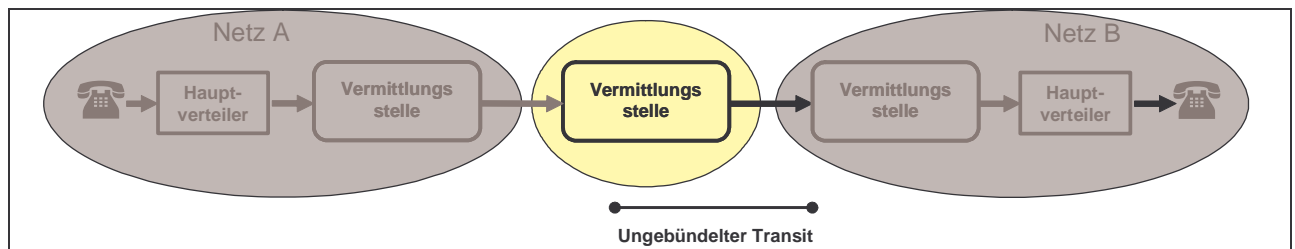
Gebündelter Transit wird von einem Netzbetreiber gemeinsam mit der selbst erbrachten Originierungs- oder Terminierungsleistung geleistet. Der Netzbetreiber übernimmt den Verkehr von einem anderen Netz, führt diesen in seinem Netz über zwei oder mehr zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen und terminiert ihn danach bei seinem Teilnehmer (Bündel mit Terminierung) oder er originiert den Verkehr, führt ihn über zwei oder mehr zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen in seinem Netz und übergibt ihn an einen anderen Netzbetreiber, wie die folgende Abbildung zeigt:



Zum Transitmarkt zählt nur die Teilleistung Transit, nicht aber die Originierungs- oder Terminierungsleistung.

1.2.2. Ungebündelter Transit

Als ungebündelter Transit wird jene Leistung bezeichnet, die ein Transitnetzbetreiber erbringt, indem er den Verkehr von einem anderen Netz übernimmt und diesen Verkehr an ein Drittnetz übergibt, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

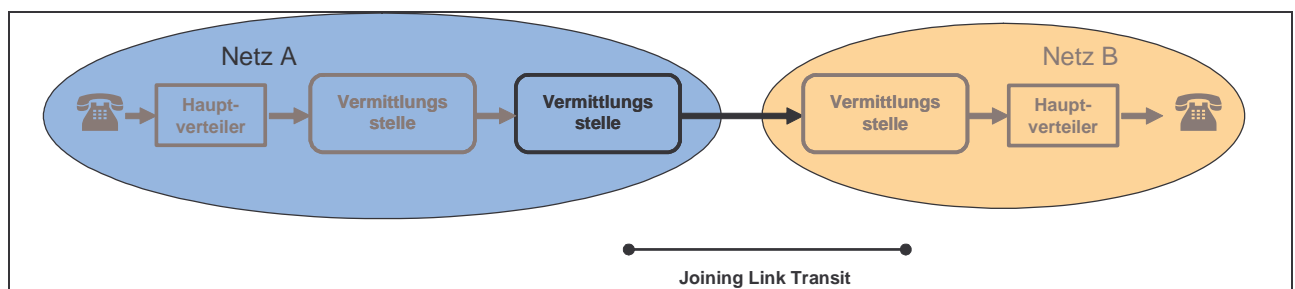


Dieser Transit wird als „ungebündelt“ bezeichnet, weil er ohne selbst erbrachte Originierungs- oder Terminierungsleistung bereitgestellt wird. Zum ungebündelten Transit zählen daher auch jene Transitleistungen, die gemeinsam mit Originierungs- oder Terminierungsleistungen anderer Netzbetreiber an Dritte angeboten werden.

1.2.3. Joining Link Transit

1.2.3.1. Definition von Joining Link Transit:

Da jeder Verkehr, der zwischen zwei zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen geführt wird, eine Transitleistung darstellt, ist neben dem ungebündelten und gebündelten Transit grundsätzlich auch die Transitleistung zwischen zwei (beliebigen) Netzen von der Definition umfasst. In diesen Fällen wird der Verkehr in einem Netz originiert, von einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle dieses Netzes zu einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle eines anderen Netzes gesendet und in diesem terminiert:



Der Verkehr zwischen diesen Vermittlungsstellen ist weder eine Originierungs- noch eine Terminierungsleistung, und daher definitionsgemäß eine Transitleistung. Diese Transitleis-

tung wird als „Joining Link Transit“ bezeichnet wird, weil sie Transitverkehr zwischen zwei Netzen über einen Joining Link im Rahmen der direkten Zusammenschaltung darstellt.

Joining Link Transit fällt daher an, wenn ein Gespräch das Netz verlässt. Diese Art von Transit wird von allen Betreibern, die über Netzinfrastruktur und über zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen verfügen, erbracht, da sie Gespräche ihrer Kunden in andere Netze weiterleiten und auch Gespräche von anderen Netzen übernehmen.

1.2.3.2. Zur Einbeziehung des Verkehrs über Joining Links in den Transitmarkt:

Am 20.07.2004 wurde zu M 9/03 im Rahmen der ersten Runde von Marktanalyseverfahren der Telekom-Control-Kommission erstmals ein Maßnahmenentwurf der Europäischen Kommission notifiziert (AT/2004/0090), in dem effektiver Wettbewerbs auf dem Transitmarkt festgestellt wurde. Am 20.08.2004 eröffnete die Europäische Kommission eine Phase II Prüfung nach Art. 7 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie und teilte der Telekom-Control-Kommission ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit des notifizierten Beschlussentwurfs mit dem Gemeinschaftsrecht mit. Mit Entscheidung der Europäischen Kommission vom 20.10.2004, K(2004)4070 endg., wurde die Telekom-Control-Kommission zur Rücknahme des Maßnahmenentwurfs aufgefordert.

In dieser Entscheidung vertrat die Europäische Kommission die Auffassung, dass die Telekom-Control-Kommission nicht ausreichend Evidenz für die Annahme geliefert habe, dass Eigenleistungen durch direkte Zusammenschaltung dem relevanten Markt angehören, da hinsichtlich der Nachfragesubstituierbarkeit nicht sichergestellt sei, ob bei einer Preisänderung von Transitleistungen ohne Weiters auf direkte Zusammenschaltung übergegangen werden könne. Betreffend die Angebotsumstellungsflexibilität sei nicht sichergestellt, dass direkt zusammengeschaltete Netzbetreiber Transitleistungen systematisch Drittparteien anbieten würden. Eine rein hypothetische Angebotsumstellungsflexibilität reiche nicht aus. Ohne Berücksichtigung von Eigenleistungen bei der Marktdefinition ergäbe sich (für 2003) ein Marktanteil der Telekom Austria AG (in der Folge: Telekom Austria) von damals etwa 90%, der auf beträchtliche Marktmacht hindeute. Dazu ist Folgendes auszuführen:

Nach den Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vom 11.07.2002, 2002/C 165/03, (in der Folge „Leitlinien“), sind die Hauptkriterien für die Definition des relevanten Marktes die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite und die Angebotsumstellungsflexibilität. Die Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite ist ein Faktor, anhand dessen festgestellt wird, inwieweit die Verbraucher bereit sind, das fragliche Produkt durch andere Produkte zu ersetzen. Bei der Feststellung des sachlich relevanten Marktes sind alle Produkte zusammenzufassen, die von den Abnehmern für denselben Zweck verwendet werden, wobei nach den Leitlinien insbesondere alle Beweise aufgrund früheren Verbraucherverhaltens zu berücksichtigen sind. Entscheidend für die Beurteilung der Einbeziehung der Eigenleistungen ist daher im gegenständlichen Fall primär die Frage, ob Unternehmen, die Transitleistungen zugekauft haben, diese in der Vergangenheit tatsächlich durch Selbsterbringung ersetzt haben und nach wie vor ersetzen und somit diese selbsterbrachten Leistungen für denselben Zweck verwenden, wie vorher die Transitleistungen. Diese Frage ist nach den im gegenständlichen Verfahren M 16/06 erhobenen Daten klar zu bejahen.

Im Fall des gebündelten Transits erfolgte und erfolgt diese Substitution derart, dass ab Beginn des Jahres 2000 verstärkt Zusammenschaltungen mit dem Netz der Telekom Austria auf deren niederer Netzebene realisiert wurden, wodurch die gebündelten Transitleistungen nicht mehr von Telekom Austria erbracht werden, da nur mehr die (lokale) Terminierungs- bzw. Originierungsleistung alleine von Telekom Austria bezogen werden muss. Die Zuführung zur entsprechenden Vermittlungsstelle der Telekom Austria erfolgt im eigenen Netz des alternativen Netzbetreibers durch Eigenleistung. Für Dritte erbrachte Transitleistungen der Telekom Austria verlieren daher zunehmend an Bedeutung. Bei ungebündelten Transitleistungen erfolgt die Substitution derart, dass Betreiber, die früher (nur) indirekt über das Netz der Telekom Austria zusammengeschaltet waren, verstärkt direkt zusammenschalten und

daher keine Transitleistung von Dritten mehr benötigen, da sie den Verkehr wechselseitig über ihre direkten Zusammenschaltungsverbindungen (Joining Links) führen können. Diesbezüglich wird auf Punkt 3.2.1.2 dieses Beschlusses verwiesen, wo die Auswirkungen dieser Substitutionen auf die Marktanteile am Transitmarkt im Detail dargestellt werden.

Wie in Punkt 3.2.2.2 dargestellt wird, sind diese Substitutionen auch prompt und mit geringen Kosten zu realisieren, da die für die Realisierung der direkten Zusammenschaltung erforderlichen Mietleitungen in der Regel innerhalb weniger Wochen verfügbar sind bzw. direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Betreibern oft über bloße Verlängerung der „in-house Verkabelung“ am selbem Standort möglich ist. Eine derartige Substitution kann daher auch ohne erhebliche (versunkene) Kosten und ohne große Investitionen stattfinden. Nach den Leitlinien (vgl. Rn. 50) sind daher im konkreten Fall Eigenleistungen schon wegen ihrer Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite grundsätzlich in den Markt einzubeziehen.

Betreffend die Angebotsumstellungsflexibilität wird weiters in Punkt 3.2.3.2 dargestellt, dass in den letzten Jahren mehrere alternative Betreiber als Erbringer von (nationalen und internationalen) Transitleistungen an andere Unternehmen in den Markt eingetreten sind und ihr Angebot in kurzer Zeit stark ausdehnen konnten. Gegenwärtig existieren fünf alternative Betreiber, die nationale Transitleistungen extern anbieten, sechs weitere bieten anderen Unternehmen internationale Transitleistungen an. Einer dieser fünf alternativen Betreiber, [REDACTED] ist bereits an 43 lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria präsent. Diese Betreiber sind untereinander und mit vielen weiteren Betreibern im In- und Ausland direkt zusammengeschaltet. Die zur Erbringung von Transitleistungen erforderliche Infrastruktur der Telekom Austria ist also bereits (mehrfach) repliziert. Ebenso sind (Punkt 3.2.3.2.4) ausreichende Kapazitäten für eine Ausweitung vorhanden. Es ist daher zu erwarten, dass diese Unternehmen in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung (entsprechend dem HM-Test) auf dem Transitmarkt ihr Angebot beibehalten bzw. ausdehnen würden, und hierfür auch jene Joining Link Kapazitäten relevant sind, die gegenwärtig für interne Leistungserbringung genutzt werden, weshalb auch die Angebotsumstellungsflexibilität nicht nur hypothetisch sondern tatsächlich gegeben ist. Der über die intern bereitgestellten Joining Links dieser Unternehmen geführte Joining Link Transit ist daher nach den Leitlinien jedenfalls in den relevanten Markt mit einzubeziehen.

Andererseits existieren auch Unternehmen, die sich Transitleistungen über Joining Links gegenwärtig ausschließlich intern bereitstellen. Hier stellt sich die Frage, ob auch diese Unternehmen als Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung über das Wettbewerbsniveau beginnen würden, Transit über Joining Links auch extern anzubieten. Dafür spricht, dass seit der Abschaffung der kaskadierten Verrechnung mit Ende des Jahres 2001 alle bedeutenden Betreiber über die für ein externes Angebot notwendigen Verrechnungssysteme verfügen und diesbezügliche Investitionen daher keine Barriere für ein externes Angebot darstellen würden. Auch diese Betreiber könnten also relativ einfach und schnell auch extern anbieten, wenn das auf Grund einer dauerhafte Preiserhöhung für sie profitabel wäre. In den vergangenen Jahren haben bereits mehrere Betreiber (sogar ohne eine entsprechende Preiserhöhung) begonnen, Transitsdienste (erstmalig) extern anzubieten. Es ist daher davon auszugehen, dass eine dauerhafte Preiserhöhung für Transitsdienste um 5-10% zu einem vermehrten externen Anbieten von Transitleistungen über ihre Joining Links auch der Betreiber führen würde, die diese derzeit noch ausschließlich intern verwenden.

Wegen der dargestellten Nachfragesubstituierbarkeit und Angebotsumstellungsflexibilität erscheint es der Telekom-Control-Kommission also nach wie vor zweckmäßig (und konsistent mit dem in den Leitlinien vorgesehenen HM-Test) sämtliche Transitleistungen über Joining Links in den Markt mit einzubeziehen, da

- tatsächlich massive Substitutionen zu Eigenleistungen durch direkte Zusammenschaltung erfolgt sind;
- ausreichend Kapazitäten für externes Anbieten vorhanden sind oder aber leicht und schnell aufgerüstet werden können;
- alternative Betreiber über ausreichend Infrastruktur in der Fläche verfügen und

- aufgrund bereits vorhandener Verrechnungssysteme ein externes Angebot auch der Betreiber, die Transitleistungen über Joining Links gegenwärtig ausschließlich intern bereitstellen, ohne größere zusätzliche Investitionen schnell verwirklicht werden kann.

Um jedoch den eingangs genannten Bedenken der Europäischen Kommission in ihrer Entscheidung vom 20.10.2004, K(2004)4070 endg., hinsichtlich der Einbeziehung von Eigenleistungen durch direkte Zusammenschaltung Rechnung zu tragen, werden im Rahmen der Analyse des Transitmarktes die relevanten Indikatoren, insbesondere die Marktanteile, für unterschiedliche Szenarien bezüglich der Berücksichtigung des Joining Link Transits betrachten:

Einerseits wird die – nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission primär heranzuziehende – Situation dargestellt, bei der sämtlicher Transit über direkte Zusammenschaltungsverbindungen (Joining Links) Teil des Marktes ist. Diese Marktabgrenzung basiert auf der dargestellten Annahme der Substituierbarkeit (extern) zugekauften Transitverkehrs durch direkte Zusammenschaltung.

Andererseits wird die Situation dargestellt bei der nur jener Joining Link Transit Teil des Marktes ist, der Betreibern zuzurechnen ist, die bereits tatsächlich nationale Transitleistungen auch extern anbieten. Diese alternative Marktabgrenzung trägt den Bedenken der Europäischen Kommission insofern Rechnung, als bei diesen genannten Betreibern evident ist, dass auch über ihre (grundsätzlich intern bereitgestellten) Joining Links Wettbewerbsdruck auf einen hypothetischen Monopolisten entfaltet werden kann, da sie bereits alle erforderlichen Einrichtungen für externe Angebote (sowie Erfahrung damit) haben und daher auch rasch ihre externen Angebote ausweiten könnten (vgl. diesbezüglich auch das Schreiben der Europäischen Kommission vom 14.03.2005, SG-Greffe (2005) D/201099, Seite 3f – Betreiber, die bereits direkt zusammengeschaltet sind, können „leicht dadurch zur Eigenleistung wechseln ..., indem sie ihre vorhandenen Kapazitäten ausbauen.“). Zumindest bei jenen Betreibern, die Transitleistungen bereits extern anbieten, ist daher ausreichend Evidenz gegeben, um deren Joining Link Transit in den Markt mit einzubeziehen.

Schließlich wird – der Vollständigkeit halber – auch die Situation dargestellt, bei der Joining Link Transit gar nicht in den Markt mit einbezogen wird. Aus den soeben dargestellten Gründen spiegelt diese Marktabgrenzung allerdings die Wettbewerbssituation auf dem Transitmarkt nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission nicht korrekt wider und entspricht auch nicht den Leitlinien, so dass darauf auch nicht im Detail weiter eingegangen wird.

Zur Zuordnung des Transits über Joining Links zum Betreiber wird auf Punkt 1.2.10 hingewiesen.

1.2.4. Terminierende Segmente von Mietleitungen

In ihrer oben genannten Entscheidung vom 20.10.2004, K(2004)4070 endg., thematisierte die Europäische Kommission auch die Frage, ob Mietleitungen Teil des Transitmarktes sein können, wenn hinreichend viele Betreiber nach einer 5-10%igen Preiserhöhung für Transitleistungen Mietleitungen als Joining Links für direkte Zusammenschaltung bzw. für lokale Zusammenschaltung mit Telekom Austria nachfragen würden.

Gemäß TKMVO 2003 sind Mietleitungen nicht Teil des relevanten Marktes, wohl aber Transitdienste, die über Mietleitungen (entweder netzintern oder über Joining Links zwischen den Netzen) erbracht werden. Dieser Ansatz ist ökonomisch gerechtfertigt. Da Mietleitungen von alternativen Betreibern z.B. als Vorleistung zur Erbringung von Transitdiensten verwendet werden, gehören sie einer anderen, vorgelagerten Wertschöpfungsstufe an, die von der Erbringung von Transitdiensten getrennt zu betrachten ist. Betreiber fragen Mietleitungen als transparente Punkt-zu-Punkt Verbindungen ohne Vermittlungsfunktion nach und müssen, um Transitdienste anbieten zu können, noch andere Netzelemente betreiben (Vermittlungsstelle und Auswertungs-/ Verrechnungssystem), um den Verkehr auswerten und richtig weiterleiten

bzw. zustellen zu können. Im Fall der Erbringung von Transitdiensten wird also eine höhere Wertschöpfung im Vergleich zum reinen Mietleitungsdienst erbracht.

Die künftige Möglichkeit, sich diese Wertschöpfung selbst zu erbringen, ist nicht im Zuge der Marktabgrenzung, sondern im Zuge der Marktanalyse zu berücksichtigen. Ist es Nachfragern leicht möglich, sich einen Dienst selbst zu erbringen (also rückwärts zu integrieren), so erhöht dies ihre nachfrageseitige Gegenmacht gegenüber dem Anbieter (Punkt 3.2.4). Im Weiteren können Anbieter, die zu Eigenleistungen wechseln, Transitdienste auch extern anbieten und sind somit potentielle Wettbewerber am Transitmarkt.

1.2.5. Eigenleistungen und Fremdleistungen

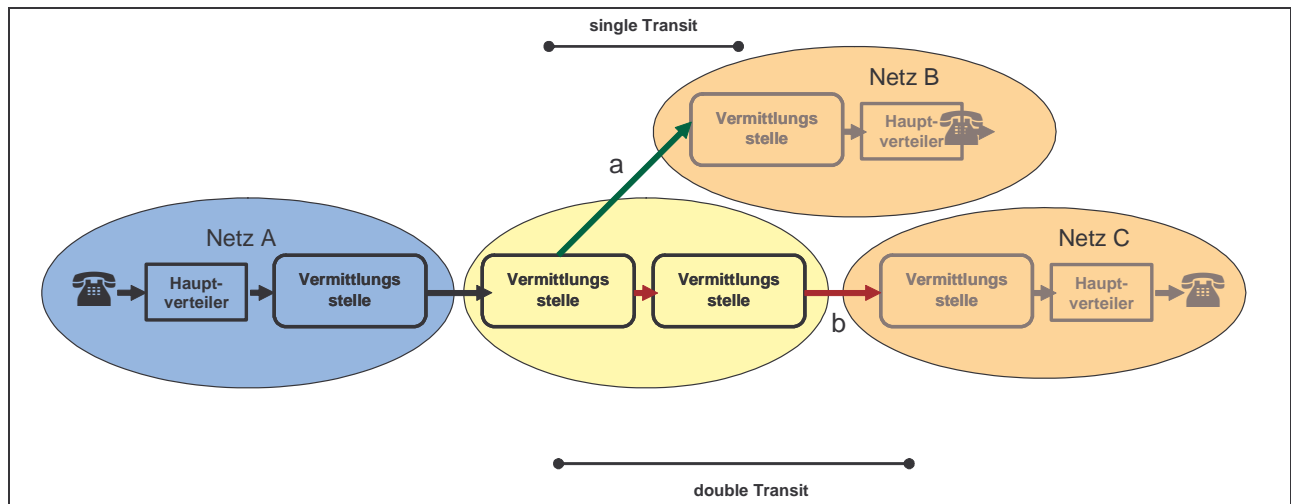
Eigenleistungen sind Leistungen, die ein Unternehmen für sich selbst erbringt. Fremdleistungen werden für andere Unternehmen erbracht. Während für Fremdleistungen ein (Vorleistungs-) Entgelt verrechnet wird, ist dies bei Eigenleistungen nicht der Fall. Damit können Transitleistungen nach Leistungen mit Vorleistungsentgelt („Fremdleistungen“) und Leistungen ohne Vorleistungsentgelt („Eigenleistungen“) unterschieden werden. Während der ungebündelte Transit gegen Entgelt für Dritte erbracht wird und daher eine Fremdleistung darstellt, wird der Joining Link Transit im Regelfall ohne Entgelt erbracht und stellt daher eine Eigenleistung dar. Gebündelter Transit kann sowohl als Eigenleistung (netzintern) als auch als Fremdleistung erbracht werden.

	Fremdleistungen (Transitleistung mit Vorleistungsentgelt)	Eigenleistungen (Transitleistung ohne Vorleistungsentgelt)
Ungebündelter Transit	√	
Gebündelter Transit	√	√
Joining Link Transit		√

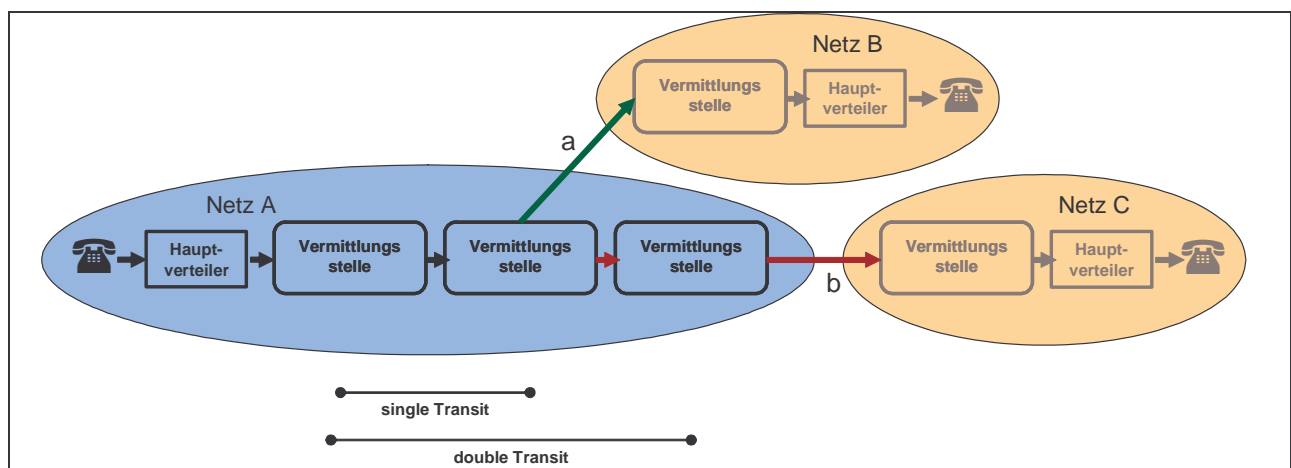
1.2.6. Single- und Double-Transit

Bei Netzbetreibern, die über mehrere zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen verfügen, lässt sich unterscheiden, über wie viele zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen der Transitverkehr geführt wird. Die folgenden Abbildungen stellen diese Fälle für ungebündelten und gebündelten Transit dar:

Im Falle von ungebündeltem Transit spricht man von Single-Transit (oder auch regionalem Transit), wenn der Verkehr von einem fremden Netz übernommen wird, über eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle geführt wird und danach einem anderen Netzbetreiber übergeben wird. Bei Double-Transit (auch nationalem Transit) wird der Verkehr intern über eine weitere zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle geführt, bevor er übergeben wird.



Analog dazu wird beim gebündelten Transit ebenfalls zwischen Single- und Double-Transit unterschieden. Der Verkehr wird dabei nicht aus einem anderen Netz übernommen bzw. einem anderen Netz übergeben, sondern er originiert bzw. terminiert im eigenen Netz.



Für den netzinternen Verkehr, also Verkehr ausschließlich innerhalb eines Netzes, wird eine solche Unterscheidung nicht getroffen.

1.2.7. Festnetze und Mobilnetze

Der Transit zwischen nationalen Netzen lässt sich weiter danach gliedern, ob es sich um Verkehr zwischen Festnetzen, zwischen Mobilnetzen oder zwischen Mobil- und Festnetzen handelt. Die Marktdefinition der TKMVO 2003 umfasst alle möglichen Kombinationen.

Der Verkehr zwischen Mobilnetzen wurde bis 2001 von Telekom Austria abgewickelt, heute wird er großteils über direkte Zusammenschaltung (Joining Links) zwischen den Mobilfunknetzen realisiert. Alle Mobilfunkbetreiber sind auch als Festnetzbetreiber aktiv (mit Ausnahme von Hutchison 3G) und mit Telekom Austria an mehr als 20 der 43 lokalen Pol zusammengeschaltet (Punkt 3.2.3.2). Jeder Mobilfunkbetreiber kann über seine Joining Links sowohl Mobilfunk- als auch Festnetzverkehr übertragen. Schließlich unterscheidet sich das Kernnetz eines Mobilfunkbetreibers nicht von jenem eines Festnetzbetreibers, weshalb eine Unterscheidung aufgrund des originierenden Netzwerks unangebracht ist.

Für Joining Links gelten also dieselben Überlegungen wie in Punkt 1.2.3.2 dargestellt wurden, d.h. es ist davon auszugehen, dass auch Mobilfunkbetreiber Verkehr über Joining Links nach einer 5-10%igen Preiserhöhung extern anbieten würden und eine Einbeziehung dieser Verkehrsart in den relevanten Markt daher gerechtfertigt ist. Auch Mobilfunkbetreiber haben

bereits Verrechnungssysteme implementiert und verfügen über ausreichend Infrastruktur und Kapazitäten (Punkt 3.2.3). Dass so ein Angebot nicht rein hypothetisch ist, zeigt sich beim Mobilfunkbetreiber One, der – seit Einführung der mobilen Rufnummernportierung – Festnetzbetreibern Transit und Terminierung in andere mobile Netze anbietet. Hierbei kann ein Betreiber den Verkehr zu mobilen Netzen zu One schicken, die ihn dann zu den betreffenden Mobilfunkbetreibern weiterleitet. Somit ist ein Mobilfunkbetreiber als vollwertiger Transitnetzbetreiber für Gespräche zu mobilen Netzen tätig.

1.2.8. Nationaler und internationaler Transit

Transitleistungen sind nur dann im gegenständlichen Markt enthalten, wenn der Verkehr in Österreich originiert und/oder in Österreich terminiert. Nationaler Transit originiert und terminiert in Österreich, beim internationalen Transit befindet sich ein Netzbetreiber im Ausland.

Durchgangstransit durch Österreich, der durch die Transitleistung von einem internationalen Netz zu einem anderen internationalen Netz entsteht, ist nicht Teil des Transitmarktes, da er nicht in Österreich angeboten wird.

1.2.9. Besonderheiten des netzinternen Verkehrs im Telekom Austria Netz

Netzinterner Verkehr der Telekom Austria geht, bedingt durch den hierarchischen Netzaufbau, fallweise nicht über den für netzexternen Verkehr üblichen Weg zwischen zwei zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen, sondern direkt über eine Querverbindung zwischen zwei nicht zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen, die nicht dem Einzugsbereich desselben Zusammenschaltungspunktes („Point of Interconnection“ – POI) angehören. Der POI-Einzugsbereich umfasst in der Regel eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle und eine oder mehrere nicht zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen. Dieser Transit wird, obwohl er zwischen zwei nicht zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen erbracht wird, dem Transitmarkt hinzugerechnet, da er einen Transit zwischen zwei zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen ersetzt, wie die folgende Abbildung zeigt:



1.2.10. Zurechnung des Transits zu den Netzbetreibern

Die Zurechnung von Transitverkehr erfolgt nach dem Prinzip, dass demjenigen Betreiber, der das wirtschaftliche Interesse an der Durchführung des Transits besitzt, die Leistung zugeordnet wird. Ein wirtschaftliches Interesse wird dann als gegeben angenommen, wenn ein Betreiber direkt oder indirekt Einnahmen daraus erzielt. Dieser Grundsatz lässt sich wie folgt konkretisieren:

Fällt ein Transientgelt am Vorleistungsmarkt an, wird dieser Transit dem Netzbetreiber zugerechnet, der dieses Entgelt erhält.

Fällt kein Transitentgelt am Vorleistungsmarkt an, wird der Transit demjenigen Netzbetreiber zugerechnet, der die Endkundenentgelte erhält. Bei Verkehr über Verbindungsnetzbetreiber ist dies der Verbindungsnetzbetreiber. Bei zielnetztarifiziertem Verkehr – dabei erfolgt die Festlegung des Entgeltes für einen Dienst durch jenen Kommunikationsdienstbetreiber, von dessen zugehörigem Kommunikationsnetz aus der Dienst angeboten wird, in Abstimmung mit dem Dienstleister, wobei das festgelegte Entgelt für alle Teilnehmer unabhängig vom jeweiligen Quellnetz gilt – ist es der Terminierungsnetzbetreiber. Bei quellnetztarifiziertem Verkehr – dabei erfolgt die Festlegung des Entgeltes für einen Dienst durch jenen Kommunikationsdienstbetreiber, der diesen Dienst gegenüber dem rufenden Teilnehmer abrechnet – erhält das Originierungsnetz die Endkundenentgelte.

Dieser Ansatz gewährleistet, dass jede Transitleistung erfasst und dem jeweiligen Anbieter zugeordnet werden kann. Dabei kommt es zu Mehrfachzahlungen des Transits – einer Minute am Endkundenmarkt stehen mehrere Transitminuten gegenüber – denen aber auch tatsächlich erbrachte Transitleistungen gegenüberstehen (wie zum Beispiel der Transit von einem Netz zum anderen).

Um Verbindungsnetzbetreiber nach dem vorliegenden Ansatz nicht für ein Gespräch durch die Zu- und Abführung den zweifachen Transit zuzurechnen, obwohl tatsächlich nur eine Vermittlungsleistung erbracht wird, wird der Transit zu und von Verbindungsnetzbetreibern nur einmal gerechnet.

1.3. Verbindungen zu anderen Kommunikationsmärkten

Es bestehen Abhängigkeiten und Interaktionen zwischen dem gegenständlichen Markt für Transitdienste und anderen Telekommunikationsmärkten, wobei diesbezüglich zwischen horizontalen Beziehungen, d.h. zu Märkten, die sich auf derselben Ebene der Wertschöpfungskette befinden und vertikalen Beziehungen, das sind solche zu Märkten, die sich auf unterschiedlichen Ebenen der Wertschöpfungskette befinden und die Produkte eines Marktes als Inputfaktoren in die Produktion der Güter am nachgelagerten Markt eingehen, zu unterscheiden ist.

Horizontale Verbindungen zwischen Märkten können dadurch gegeben sein, dass zwei Produkte von einem Unternehmen, das auf beiden Märkten tätig ist, gebündelt (also gemeinsam verkauft) werden, dass die Produkte in substitutiver Beziehung, oder dass sie in komplementärer Beziehung zueinander stehen.

Der Transitmarkt weist mit folgenden Märkten horizontale Beziehungen auf:

- Bündelung: Transitleistungen werden im Bündel mit Terminierung, von Telekom Austria auch teilweise im Bündel mit Originierung angeboten. Transitdienste werden aber auch ungebündelt angeboten.
- Komplementäre Beziehungen: Da ein Betreiber, der end-to-end Sprachtelefonieverbindungen am Endkundenmarkt anbieten will, auch Originierungs- und Terminierungsleistungen braucht, verhält sich Transit komplementär zu Originierung und Terminierung, d.h. die Leistungen werden gemeinsam nachgefragt.

Vertikale Beziehungen entstehen, wenn ein Produkt als Vorleistung in den Produktionsprozess eines anderen Gutes eingeht. Die Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten bestimmt wesentlich die Produkte, die auf dem Endkundenmarkt angeboten werden können. So ist etwa die mögliche technische Qualität für Endkundenprodukte direkt von der Qualität der bereitgestellten Vorleistung abhängig. Endkundenpreise enthalten andererseits die auf den Vorleistungsmärkten zugekauften Leistungen als wesentliche Kostenparameter. Anbieter, die sowohl auf Vorleistungs- wie auch auf Endkundenmärkten tätig sind, haben somit grundsätzlich andere Möglichkeiten der Angebotserstellung (Integration, Entwicklung neuer Dienste, etc.) als Anbieter, die ausschließlich auf den Zukauf von Vorleistungsprodukten zur Erstellung von Endkundenprodukten angewiesen sind. Der Transitmarkt weist mit folgenden Märkten vertikale Beziehungen auf:

- Vorgelagerte Märkte: Dem Markt für Transitdienste vorgelagert, also in der Wertschöpfungskette unmittelbar darüber angesiedelt, sind die Märkte für terminierende und Trunk-Segmente von Mietleitungen. Mietleitungen werden von Betreibern verwendet um sich im eigenen Netz Transitdienste zu erbringen, Transitleistungen für Dritte anzubieten, oder um mit anderen Betreibern direkt zusammenzuschalten (in diesem Fall wird die Mietleitung – meist ein terminierendes Segment – als Joining Link verwendet).
- Nachgelagerte Märkte: Den Transitdiensten nachgelagert, also in der Wertschöpfungskette unterhalb stehend, sind sämtliche Verbindungsmärkte für Festnetz-Sprachtelefonie sowie die (für ex-ante Regulierung allerdings nicht relevanten) Endkundenmärkte für mobile Sprachtelefonie. Anbieter dieser Produkte benötigen Transitdienste, um ihren Kunden bestimmte Verbindungen im eigenen Netz, Verbindungen zu anderen Netzen und Verbindungen ins Ausland anbieten zu können.

2. Regulierungspraxis und Entwicklung des Transitmarktes

2.1. Die bisherige Regulierung

Die bestehende Regulierung auf dem Transitmarkt basiert noch auf den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes 1997, die entsprechend der Marktabgrenzung des ONP-Rechtsrahmens von einem gemeinsamen Vorleistungsmarkt für den Festnetzbereich ausgeht, auf dem Telekom Austria über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

In über Antrag von Zusammenschaltungspartnern vor der Telekom-Control-Kommission geführten Zusammenschaltungsverfahren wurden die gesetzlichen Verpflichtungen des marktmächtigen Unternehmens spezifiziert. Diese Anordnungen enthalten neben Bestimmungen betreffend Originierung und Terminierung auch Verpflichtungen für Transitleistungen. Mit den Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission vom 18.03.2002 und 16.05.2002 zu Z 20/01 ff – branchenweit als „IC 2002“ bezeichnet – wurden die wesentlichsten Aspekte der Zusammenschaltung zwischen zwei öffentlichen Telekommunikationsnetzen erfasst und im Rahmen einer Gesamtanordnung umfassende Regelungen hinsichtlich der Bedingungen für die Zusammenschaltung der Telekommunikationsnetze getroffen. Die Anordnung umfasst einen allgemeinen Teil (über z. B. technische Umsetzung, Planung und Bestellung von Netzübergangspunkten, Planung und Bestellung von Link-Kapazitäten, Regelungen betreffend die Möglichkeit, Sicherheiten vom Zusammenschaltungspartner zu verlangen, u. a.) und Anhänge zu besonderen Bereichen, wie z. B. betreffend Joining Links, Verbindungsnetzbetreiber, Zusammenschaltung auf niederer Netzebene, Zugang zu Diensten, Zugang zu privaten Netzen und Regelungen im Zusammenhang mit der Portierung von geografischen und Diensterufnummern. Diese „IC 2002“-Bescheidgeneration und die im Hinblick darauf abgeschlossenen Zusammenschaltungsverträge stellen nach wie vor die Basis der Zusammenschaltung zwischen der Telekom Austria und deren Zusammenschaltungspartnern dar. Die verkehrsabhängigen Festnetz-Zusammenschaltungsentgelte wurden zuletzt mit den Bescheiden Z 10/03ff vom 20.9.2004 festgelegt und werden von Telekom Austria auch in ihrem aktuellen Standardzusammenschaltungsangebot (RIO 2005) angeboten (amtsbekannt).

Am 20.10.2003 leitete die Telekom-Control-Kommission das Verfahren M 09/03 zur Analyse der Wettbewerbssituation auf dem Transitmarkt basierend auf der Transitmarktdefinition der TKMVO 2003 der RTR-GmbH ein. Am 20.07.2004 notifizierte die Telekom-Control-Kommission den Beschlussentwurf M 09/03-28, in dem sie nach Abwägung der in § 35 TKG 2003 angeführten Indikatoren zum Schluss kam, dass auf dem Transitmarkt effektiver Wettbewerb herrscht. Mit Schreiben vom 20.8.2004 teilte die Europäische Kommission mit, dass sie ernsthafte Zweifel betreffend diese Marktdefinition und -analyse habe und forderte die Telekom-Control-Kommission am 20.10.2004 (K(2004)4070 endg.) zur Zurücknahme des Maßnahmenentwurfs auf. Ein Antrag der Telekom-Control-Kommission nach Art. 234 EG auf Vorabentscheidung wies der Europäische Gerichtshof mit der Begründung zurück, dass vor

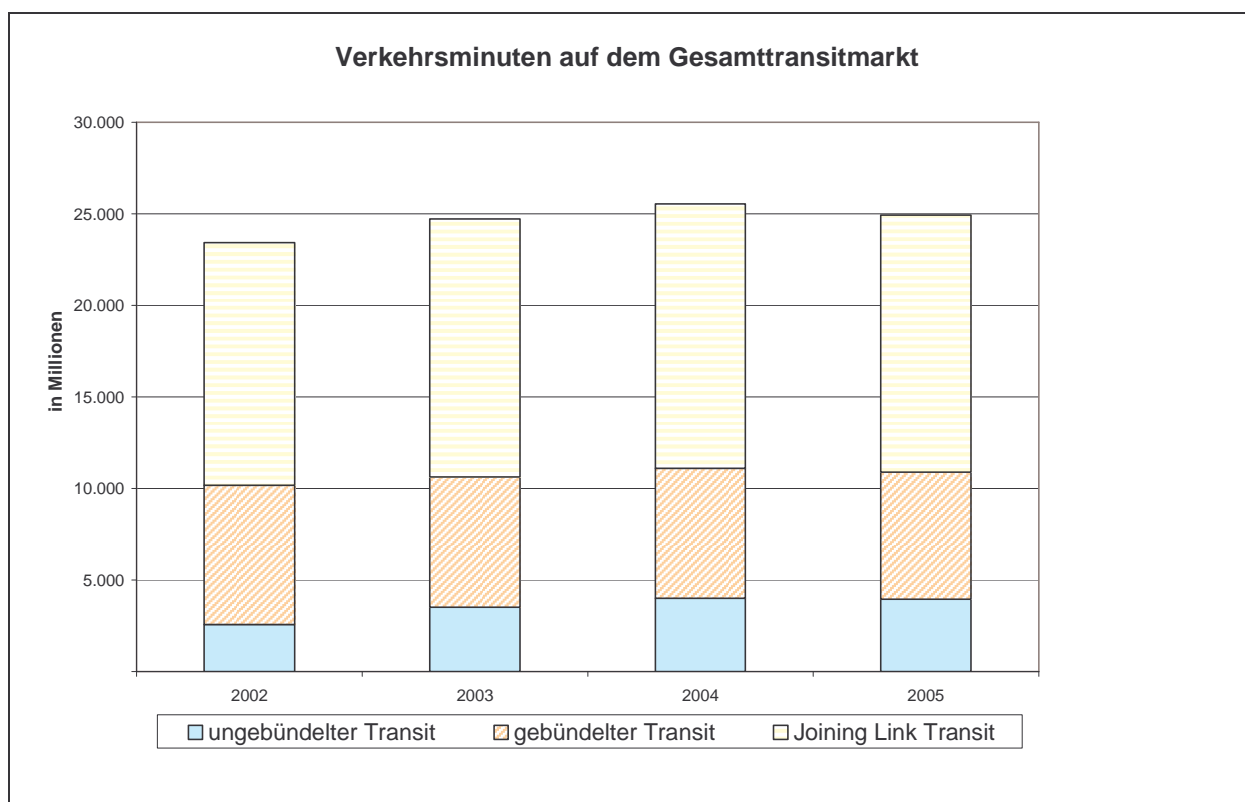
der Telekom-Control-Kommission kein Rechtsstreit anhängig sei, sondern die Telekom-Control-Kommission der Europäischen Kommission aus eigener Initiative einen Maßnahmenentwurf in Bezug auf den effektiven Wettbewerb auf dem Transitmarkt vorgelegt habe. Im Übrigen habe die Europäische Kommission der Telekom-Control-Kommission nur geantwortet.

Der gegenständliche Maßnahmenentwurf im Verfahren M 16/06 berücksichtigt die Weiterentwicklung des Transitmarktes unter Heranziehung aktualisierter Daten.

2.2. Marktentwicklung

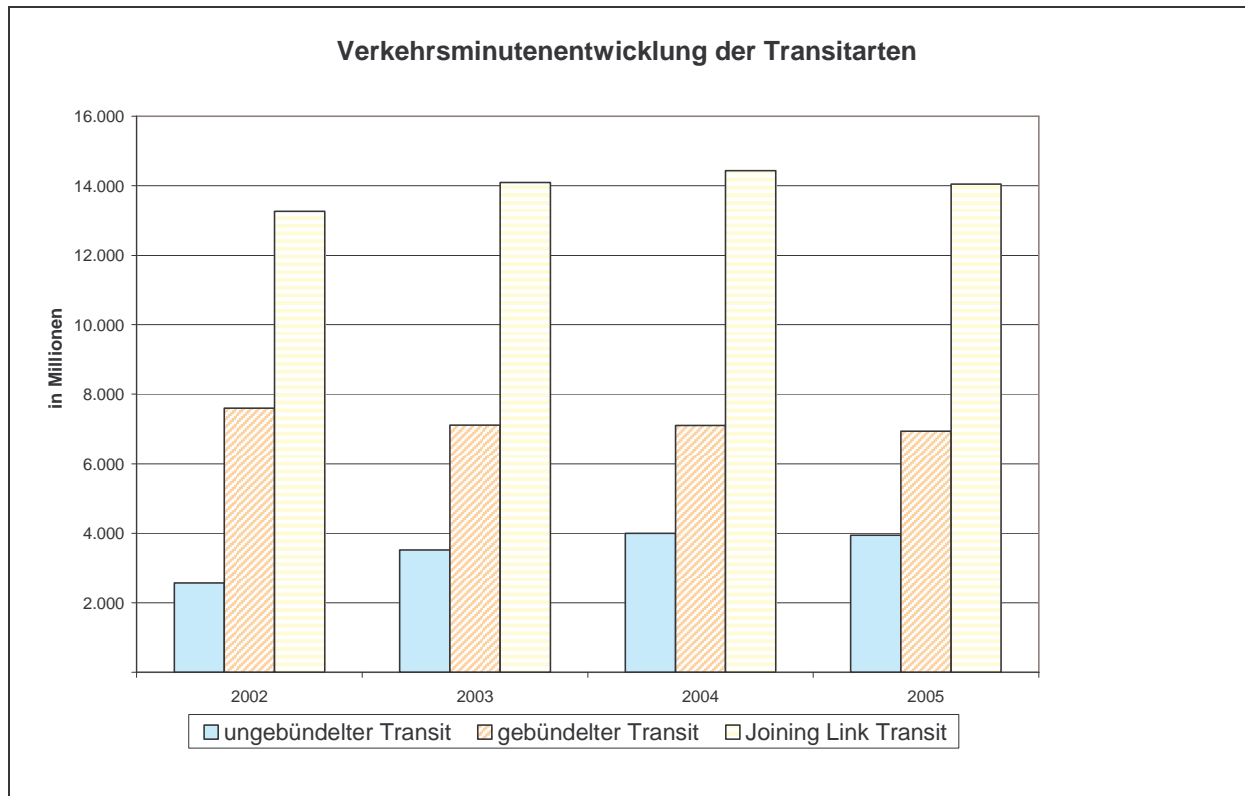
Im Folgenden werden die wichtigsten Kenngrößen für den Transitmarkt und deren Entwicklung festgestellt.

2.2.1. Entwicklung der Verkehrsminuten:



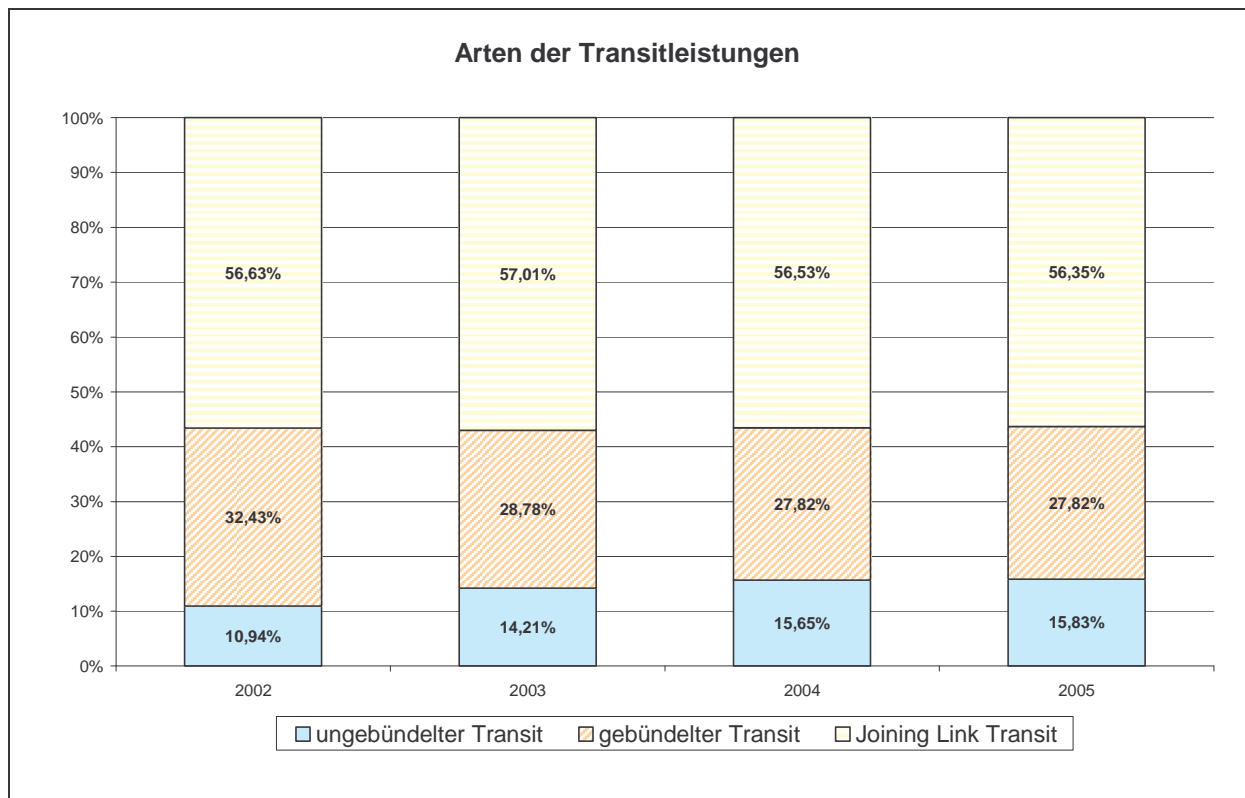
Die Gesamtmarktgröße gemessen in Verkehrsminuten blieb in den Jahren 2002-2005 relativ stabil und erreichte 2005 inklusive Joining Link Transit ca. 25 Milliarden Transitminuten. Sinkende Verkehrsminuten auf Endkundenebene im Festnetz wurden durch steigenden Verkehr zwischen Mobilnetzen kompensiert.

2.2.2. Entwicklung der Verkehrsminuten der einzelnen Transitarten



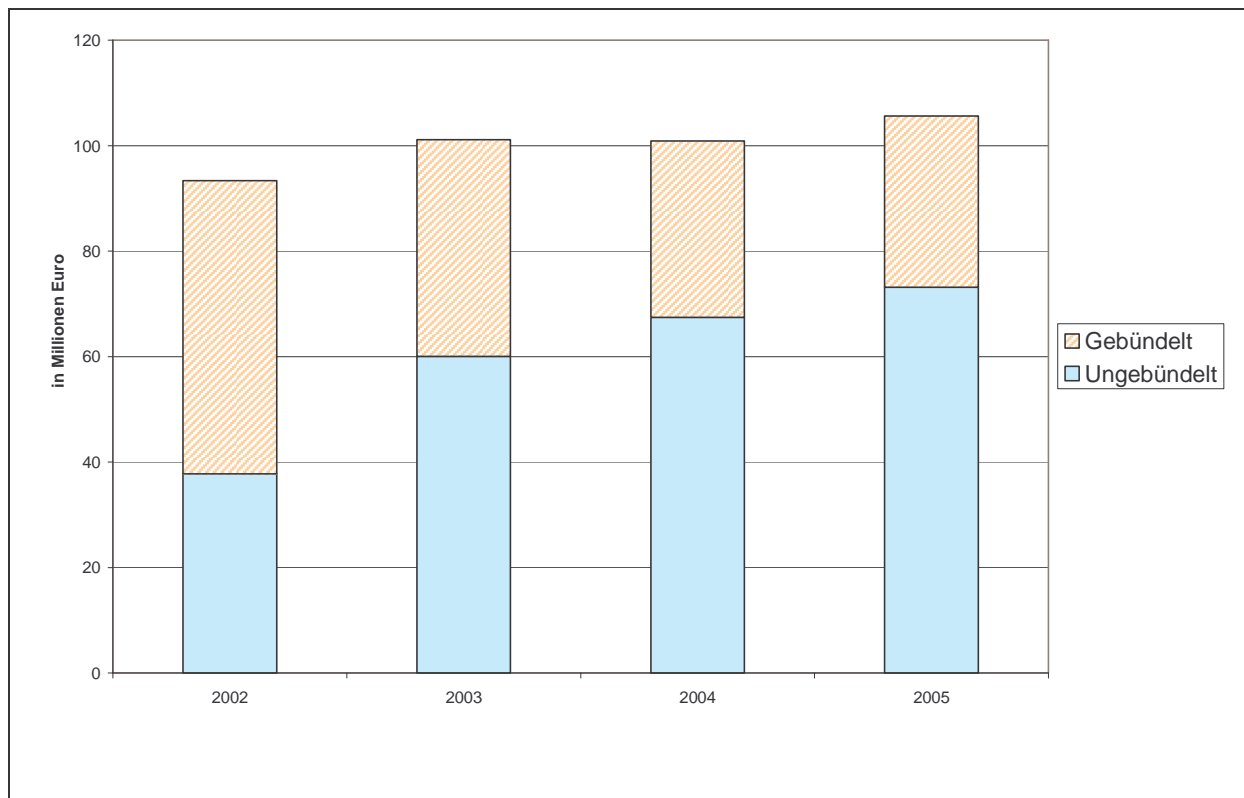
Das Volumen an ungebündeltem Transit, d.h. an Transit, der für Dritte erbracht wurde, stieg von 2002 bis 2005 von 2,6 Milliarden auf knapp 4 Milliarden Minuten, was einen Anstieg von 54% innerhalb von drei Jahren bedeutet. Das Volumen des gebündelten Transits reduzierte sich hingegen von 7,6 auf 6,3 Milliarden Minuten (minus 8%), der Joining Link Transit stieg um 4% auf 14 Milliarden Minuten.

2.2.3. Entwicklung der Aufteilung der Verkehrsminuten auf die Transitarten



Der Transitmarkt besteht zu mehr als der Hälfte aus Minuten für Transit zwischen zwei Netzen (Joining Link), knapp ein Drittel machen die Leistungen des gebündelten Transits aus, der Rest wird in Form ungebündelten Transits erbracht. Dies spiegelt die große Bedeutung der direkten Zusammenschaltung zwischen Netzen als Alternative zum Bezug externer Transitleistungen wider.

2.2.4. Entwicklung der Umsätze aus Transitleistungen



Aus der Entwicklung der Umsätze auf dem Transitmarkt lassen sich aus folgenden Gründen kaum aussagekräftige Schlussfolgerungen ziehen: Einerseits werden auf dem Transitmarkt zu einem großen Teil Leistungen erbracht, denen auf Vorleistungsebene keine Entgelte gegenüber stehen. Dazu zählt insbesondere der Joining Link Transit oder Transitleistungen innerhalb eines Netzes. Andererseits werden Transitprodukte als Bündel angeboten, die auch eine Originierungs- oder Terminierungsleistung beinhalten. Dies gilt insbesondere für Bündelprodukte ins Ausland, deren Entgelt Transitleistungen über mehrere Länder und eine Terminierungsleistung im Ausland beinhalten. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist jedoch erkennbar, dass die Umsätze am Transitmarkt in den letzten Jahren nur leicht gestiegen sind und sich vom gebündelten auf den ungebündelten Transit verlagert haben.

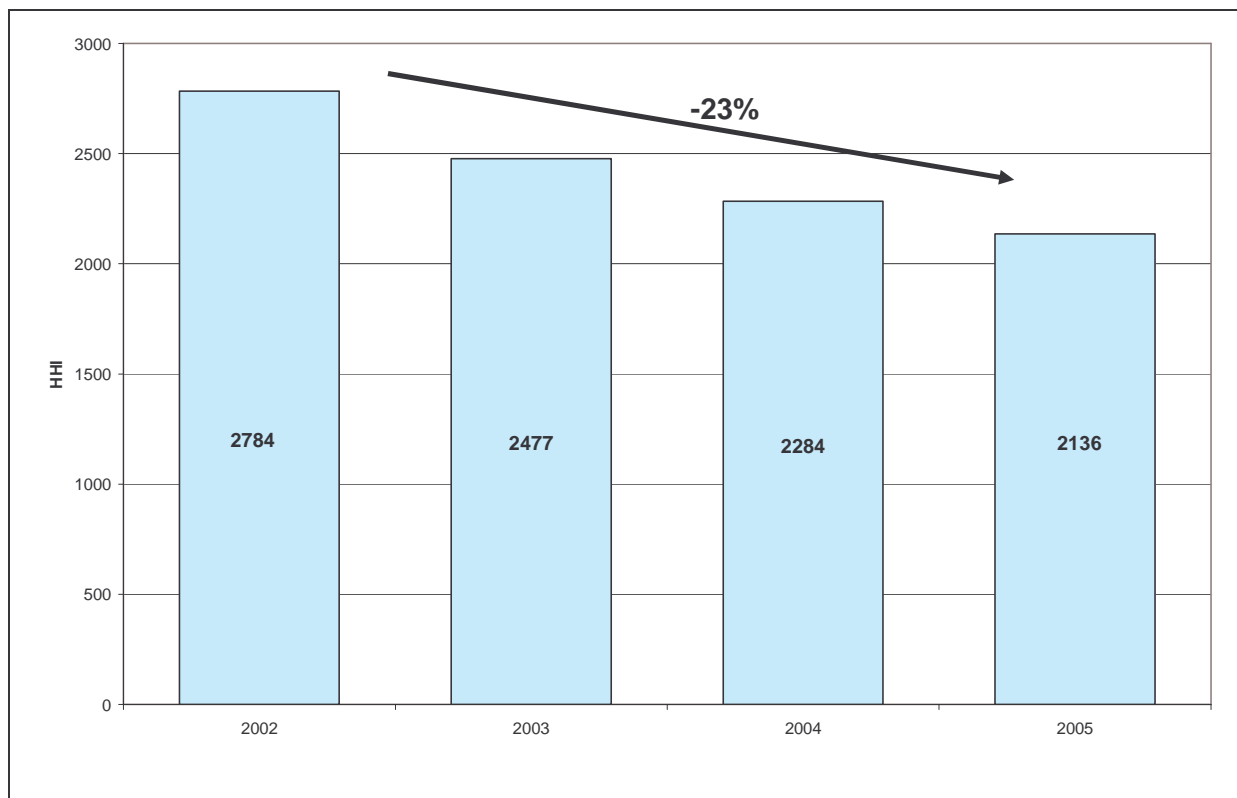
2.2.5. Hirschmann-Herfindal-Index (HHI):

Aus den in Punkt 1.2.3.2 ausgeführten Gründen werden bei der folgenden Feststellung der Marktkonzentration mittels des HHI die Eigenleistungen durch direkte Zusammenschaltung (Joining Link Transit) alternativ für folgende unterschiedliche Szenarien berücksichtigt:

- Als erstes Szenario wird aller Transit über Joining Links als Teil des Marktes berücksichtigt;
- Als zweites Szenario wird nur jener Joining Link Transit berücksichtigt, der Anbietern zuzurechnen ist, die nationale Transitleistungen auch extern anbieten.

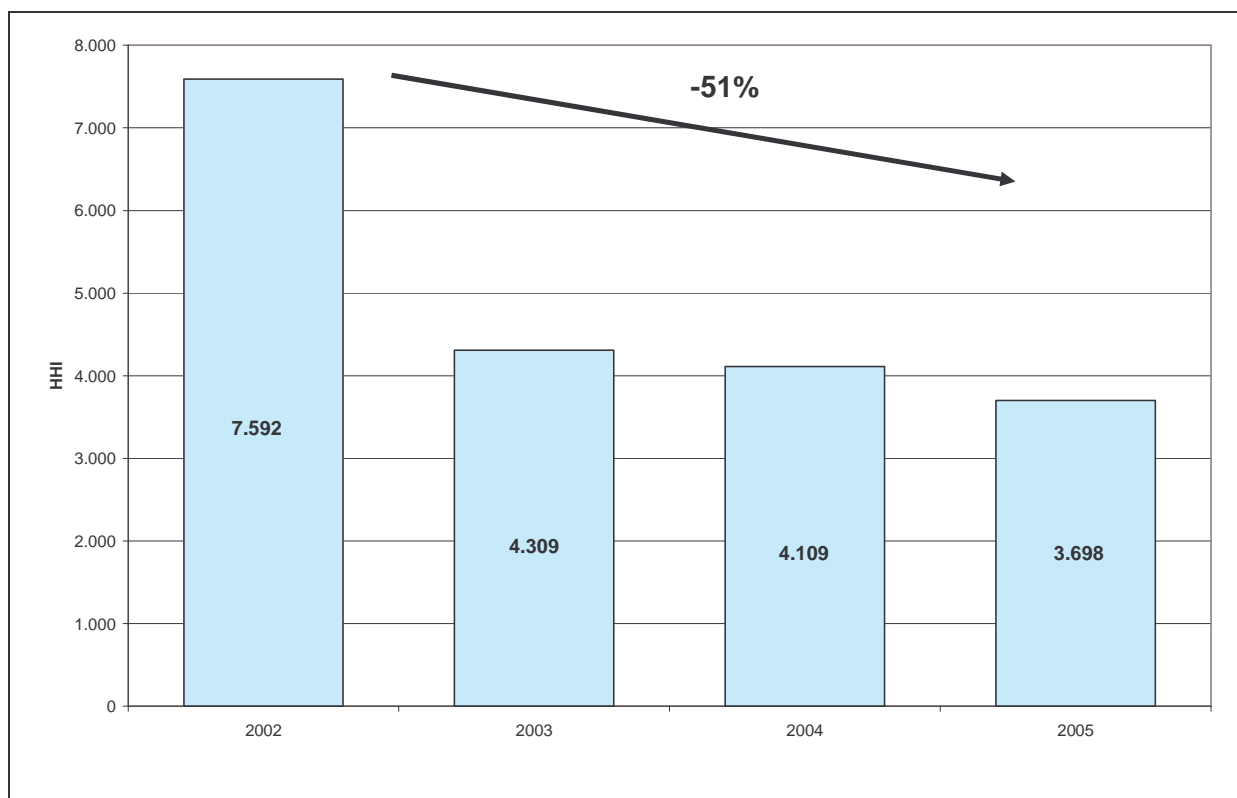
2.2.5.1. Hirschmann-Herfindal-Index inklusive Joining Link Transit

Der HHI als Indikator für Konzentration auf dem Transitmarkt ist von 2784 im Jahre 2002 kontinuierlich um ca. 23% auf 2137 im Jahre 2005 gefallen. Dieser Wert ist verglichen mit anderen Kommunikationsmärkten (z.B. Mietleitungen, Festnetz-Endkundenmärkte, Festnetz-Originierung) relativ gering.



2.2.5.2. Hirschmann-Herfindal-Index mit Joining Link Transit nur der Betreiber, die Transitdienste extern anbieten:

Der HHI des Transitmarktes inklusive des Joining Link Transits nur der Betreiber, die Transitleistungen extern anbieten, liegt absolut betrachtet höher, der Wert hat sich jedoch von 2002 (7.592) bis 2005 (3.698) etwa halbiert.



2.3. Die größten Anbieter von Transitleistungen

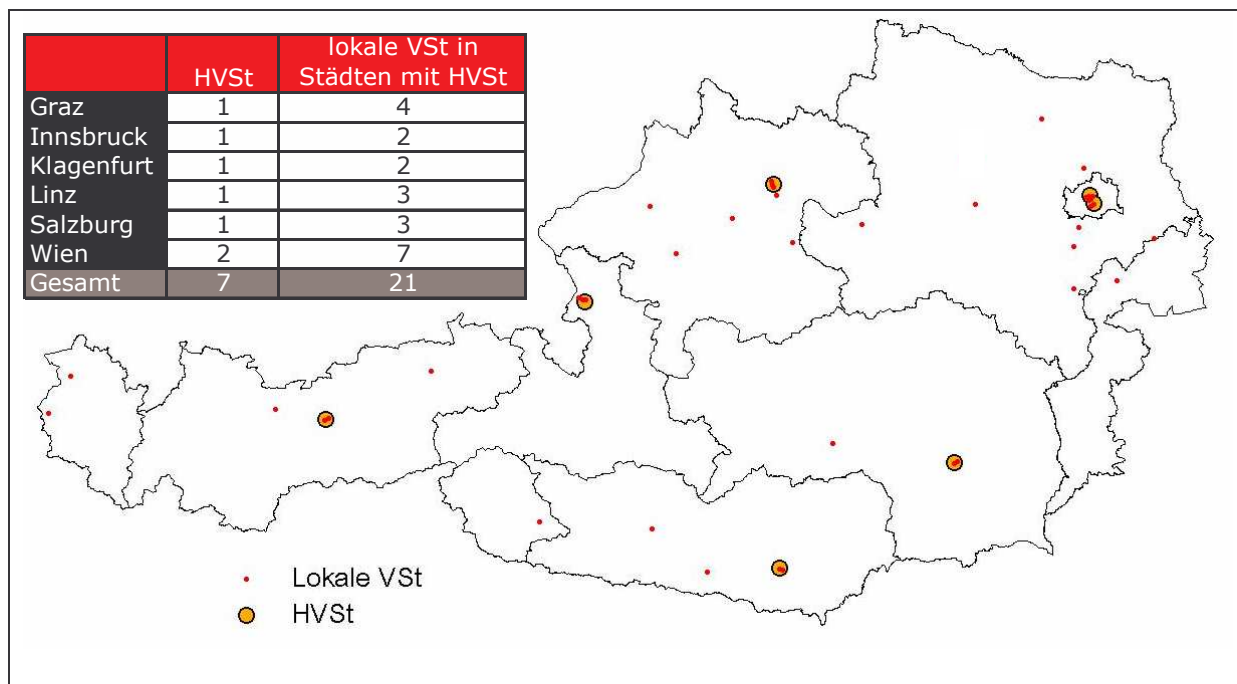
Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Anbieter von Transitleistungen. Einige Betreiber wie Belgacom oder TeliaSonera, die international tätig sind, erbringen vorwiegend Transitleistungen ins Ausland. Insgesamt sechs Betreiber bieten national ungebündelte Transitleistungen an Dritte an. Colt erbringt nationale Transitleistungen an [REDACTED] österreichische Betreiber, Tele2UTA erbringt Leistungen an [REDACTED], Verizon an [REDACTED]. Unter diesen Kunden finden sich sowohl (größere) Kabelnetzbetreiber als auch kleinere Festnetzbetreiber (teilweise Voice-over-Broadband-Betreiber) sowie Mobilfunkbetreiber. Gebündelter Transit wird von jenen sechs Anbietern erbracht, die über mehr als eine zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle verfügen. Joining Link Transit wird von allen Betreibern erbracht.

Betreiber	ungebündelter Transit		gebündelter Transit	Joining Link Transit
	Ausland	Inland		
Tele2UTA Telecommunication GmbH	✓	✓	✓	✓
Telekom Austria Aktiengesellschaft	✓	✓	✓	✓
eTel Austria AG	✓	✓	✓	✓
COLT Telecom Austria GmbH	✓	✓		✓
Verizon Austria GmbH	✓	✓		✓
ONE GmbH		✓		✓
T-Mobile Austria GmbH	✓			✓
Belgacom International Carrier Services S.A.	✓			✓
KPN Eurovoice B.V.	✓			✓
MITACS Telekomservice GmbH	✓			✓
T-Systems Austria GesmbH	✓			✓
TeliaSonera International Carrier Austria GmbH	✓			✓
tele.ring Telekom Service GmbH			✓	✓
UPC Telekabel Wien			✓	✓
nemox.net Steiner und Wuertenberger OEG			✓	✓
mobilkom austria Aktiengesellschaft				✓
Hutchison 3G Austria GmbH				✓
YESSS! Telekommunikation GmbH				✓

Am 29.12.2006 wurde der geplante Zusammenschluss von Telekom Austria und eTel bei der Bundeswettbewerbsbehörde angemeldet. Da das Zusammenschlussvorhaben zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist, ist eine Berücksichtigung der sich allenfalls daraus ergebenden Auswirkungen derzeit noch nicht möglich. Auf Punkt D.6.1.6 wird verwiesen.

2.4. Standorte der Hauptvermittlungsstellen (HVSt) und der zusammenschaltungsfähigen lokalen Vermittlungsstellen (lokale VSt) der Telekom Austria:

Während die alternativen Netzbetreiber über ein Netz mit einer oder wenigen Vermittlungsstellen verfügen, erbringt die Telekom Austria ihre Sprachtelefoniedienste auf Basis eines hierarchischen Netzes mit unterschiedlichen Ebenen von Vermittlungsstellen (insbesondere Ebene der Hauptvermittlungsstellen und Ebene der zusammenschaltungsfähigen lokalen Vermittlungsstellen). Folgende Abbildung zeigt die sieben Hauptvermittlungsstellen in den Städten Wien (zwei Hauptvermittlungsstellen), Linz, Salzburg, Innsbruck, Graz und Klagenfurt (je eine Hauptvermittlungsstelle) sowie die 43 zusammenschaltungsfähigen lokalen Vermittlungsstellen. Die Abbildung zeigt außerdem, dass 21 lokale Vermittlungsstellen direkt in oder in unmittelbarer Nähe der sieben Landeshauptstädte gelegen sind, in denen sich die Hauptvermittlungsstellen der Telekom Austria befinden.



3. Zur Analyse des Transitmarktes:

3.1. Marktmacht und Wettbewerb

Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich der Begriff der beträchtlichen Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Preise langfristig signifikant über das Wettbewerbsniveau, d.h. über die Kosten der Leistungserstellung, zu erhöhen ohne entsprechende Umsatzverluste erleiden zu müssen und so höhere Gewinne erzielen zu können. Herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb, verfügt kein Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht (Gleichsetzungsthese). Der Begriff „effektiver Wettbewerb“ setzt dabei voraus, dass der Wettbewerb auch ohne ex-ante Regulierung auf diesem Markt, wohl aber unter Berücksichtigung von für diesen Markt relevanter ex-ante Regulierung auf anderen Märkten, besteht. Der Begriff „selbsttragender Wettbewerb“ bezeichnet infrastrukturbasierten Wettbewerb auf einem Markt, auf dem auch bei Wegfall sämtlicher Regulierung auf allen mit diesem Markt in Verbindung stehenden Märkten Wettbewerb bestehen würde.

In der Marktanalyse sind die Wettbewerbsverhältnisse so zu beurteilen, als ob keine ex-ante Regulierung bestünde („Greenfield-Ansatz“), weil sonst die Gefahr besteht, einen Markt als wettbewerbsfähig zu beurteilen, obwohl dies nur aufgrund der bestehenden Regulierung der Fall ist und ein Aufheben dieser Regulierung zu einer Schwächung des Wettbewerbs und Stärkung der marktbeherrschenden Stellung eines (oder mehrerer) Unternehmen führen würde. Der modifizierte Greenfield-Ansatz berücksichtigt, dass bestimmte Regulierungsmaßnahmen auf anderen Märkten bereits auferlegt wurden.

Betreffend den Transitmarkt sind gemäß dem modifizierten Greenfield-Ansatz die Schlussfolgerungen bezüglich des Vorliegens von Marktmacht bzw. effektivem Wettbewerb unter der Prämisse zu treffen, dass am Markt für Transitdienste keine sektorspezifische ex ante Regulierung („SMP-Regulierung“; SMP für „Significant Market Power“) besteht, während SMP-Verpflichtungen auf benachbarten Märkten, insbesondere die Verpflichtungen der Telekom Austria auf den Märkten für Festnetz Originierung und Terminierung sowie am Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen, als gegeben vorausgesetzt werden. Diese Verpflichtungen sind auch unabhängig vom Ergebnis der Wettbewerbsanalyse am Transitmarkt.

3.2. Zur Beurteilung der Wettbewerbssituation am Transitmarkt:

Nachfolgend werden die für die Analyse des gegenständlichen Marktes relevanten Indikatoren des § 35 TKG 2003 und deren Ausprägung festgestellt. Es wird untersucht, ob ein oder mehrere Unternehmen über Marktmacht auf dem Transitmarkt verfügen oder effektiver Wettbewerb herrscht. Basierend auf den Leitlinien der Europäischen Kommission wird die Bedeutung jedes Indikators für die Wettbewerbsbeurteilung festgestellt. Danach werden die Ausprägungen des Indikators am österreichischen Transitmarkt analysiert. Abschließend werden die Ausprägungen des Indikators dahingehend beurteilt, ob sie für Wettbewerb sprechen oder auf ein oder mehrere Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht hinweisen.

3.2.1. Absolute und relative Größe der Unternehmen (Marktanteile) und Veränderungen im Zeitverlauf

3.2.1.1. Bedeutung des Indikators Marktanteile

Marktanteile werden insbesondere in der Rechtsprechung als wesentlicher Indikator für Marktmacht angesehen. Die ökonomische Bedeutung dieses Indikators leitet sich vor allem aus der Monopol- und Oligopoltheorie sowie aus empirischer Evidenz über den Zusammenhang zwischen Marktanteilen und Profitabilität (in Form der *price-cost margin*) ab. So gibt es sowohl theoretisch als auch empirisch einen positiven Zusammenhang zwischen (unternehmensindividuellem) Marktanteil und (unternehmensindividueller) *price-cost margin*. Weder die empirische noch die theoretische Literatur vermögen allerdings Auskunft darüber zu geben, ab welchem Marktanteil sich das Vorliegen von „beträchtlicher Marktmacht“ vermuten lässt oder gar erwiesen ist.

Ein hoher Marktanteil alleine muss noch keine marktbeherrschende Stellung bedeuten. Wesentlich bei der Beurteilung ist auch die Entwicklung der Marktanteile. Es ist daher wesentlich, den Marktanteil eines Unternehmens nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auch die Veränderung des Marktanteils im Zeitverlauf zu betrachten. Ist der Marktanteil hoch und über längere Zeit stabil oder sogar steigend, so kann eher die Existenz von Marktmacht angenommen werden, als wenn der Marktanteil (stark) sinkt oder beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist. Weiters ist der Marktanteil auch in Relation zu den Marktanteilen der Mitbewerber zu setzen. Hat das betroffene Unternehmen einen wesentlich höheren Marktanteil als selbst der größte seiner Konkurrenten, so ist das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung wahrscheinlicher als in Fällen, in denen mehrere Unternehmen über hohe Marktanteile verfügen. Um ein umfassendes Bild zu erhalten sind jedenfalls, selbst bei sehr hohen Marktanteilen, noch andere Indikatoren zu prüfen, wobei insbesondere zu untersuchen ist, auf welchen ursächlichen Faktoren der hohe Marktanteil beruht. In diesem Fall muss jedenfalls geprüft werden, ob dieses Unternehmen auch in der Lage ist, sich dem Wettbewerb zu entziehen und beispielsweise signifikant höhere Preise verrechnen kann als seine Mitbewerber, ohne dass es Marktanteile verliert.

3.2.1.2. Ausprägungen des Indikators Marktanteile

Marktanteile am Transitmarkt können für jeden Betreiber auf Basis von Umsatz und Gesprächsminuten errechnet werden. Wie bereits in Punkt 2.2.4 festgestellt wurde, sind Marktanteile basierend auf Umsätzen wenig aussagekräftig, sodass im Weiteren auf die Verkehrsminuten zurückgegriffen wird. Bezüglich des ungebündelten Transits kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Minutenmarktanteile eine gute Annäherung an die Umsatzmarktanteile darstellen, da ungebündelter Transit ausschließlich extern erbracht wird und nicht mit Originierung bzw. Terminierung gebündelt ist.

Aus den in Punkt 1.2.3.2 ausgeführten Gründen wurden alternativ Marktanteile für folgende unterschiedliche Marktdefinitionen im Hinblick auf die Einbeziehung des Joining Link Transits ermittelt:

- Als erstes Szenario wird aller Transit über Joining Links als Teil des Marktes berücksichtigt;
- Als zweites Szenario nur jener Joining Link Transit, der Anbietern zuzurechnen ist, die nationale Transitleistungen auch extern anbieten;
- Im dritten Szenario wird Joining Link Transit nicht als Teil des Marktes berücksichtigt, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Marktdefinition der Vollständigkeit halber dargestellt wird, allerdings nach Auffassung der Telekom-Control-Kommission aus den in Punkt 1.2.3.2 dargestellten Gründen nicht geeignet ist, die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf dem gegenständlichen Markt widerzuspiegeln.

Zusätzlich werden die Marktanteile beim ungebündelten Transit ausgewiesen.

3.2.1.2.1. Marktanteile inklusive des gesamten Joining Link Transits:

Folgende Tabelle stellt die Minutenmarktanteile der Betreiber inklusive des gesamten Joining Link Transits dar. Der Marktanteil der Telekom Austria ist seit 2002 kontinuierlich gesunken und lag 2005 bei nur mehr 39,5% gegenüber 47,2% im Jahr 2002.

Betreiber	2002		2003		2004		2005	
	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil
Telekom Austria Aktiengesellschaft	11.050.246.190	47,17%	10.680.320.540	43,36%	10.417.956.938	40,68%	9.840.801.830	39,46%
Tele2UTA Telecommunication GmbH								
mobikom austria Aktiengesellschaft								
tele.ring Telekom Service GmbH								
T-Mobile Austria GmbH								
eTel Austria AG								
ONE GmbH								
UPC Telekabel Wien GmbH								
COLT Telecom Austria GmbH								
Hutchison 3G Austria GmbH								
Rest								
Total	23.426.561.500		24.630.780.824		25.481.315.511		24.987.065.325	

3.2.1.2.2. Marktanteile unter Berücksichtigung nur des Joining Link Transits der Betreibern, die Transitleistungen auch extern anbieten:

Auf einem Markt, in dem nur jener Joining Link Transit enthalten ist, der Betreibern zuzurechnen ist, die Transitleistungen auch extern anbieten, das sind Telekom Austria, Tele2UTA, eTel, Colt, One und Verizon, kommt Telekom Austria im Jahr 2005 auf einen Marktanteil von 53,7% wie folgende Tabelle veranschaulicht. Dieser Anteil ist seit 2002 um 33 Prozentpunkte gesunken.

Betreiber	2002		2003		2004		2005	
	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil
Telekom Austria Aktiengesellschaft	11.050.246.190	86,78%	10.680.320.540	58,66%	10.417.956.938	56,50%	9.840.801.830	53,72%
Tele2UTA Telecommunication GmbH								
eTel Austria AG								
ONE GmbH								
UPC Telekabel Wien								
COLT Telecom Austria GmbH								
T-Systems Austria GmbH								
Verizon Austria GmbH								
Rest								
Total	12.703.779.003	100%	18.205.973.310	100%	18.440.103.034	100%	18.318.779.576	100%

3.2.1.2.3. Marktanteile ohne Einbeziehung von Joining Link Transit:

Der Marktanteil von Telekom Austria ohne Einbeziehung des gesamten Joining Link Transits würde für das Jahr 2005 bei 74,5% liegen, zeigt jedoch im Betrachtungszeitraum gleichfalls eine klar fallende Tendenz von -16,8% von 2002 auf 2005.

Betreiber	2002		2003		2004		2005	
	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil	Gesamt	Anteil
Telekom Austria Aktiengesellschaft	9.273.528.336	91,28%	8.881.311.759	83,60%	8.635.754.614	77,79%	8.105.149.523	74,48%
Tele2UTA Telecommunication GmbH								
eTel Austria AG								
UPC Austria GmbH								
T-Systems Austria GmbH								
COLT Telecom Austria GmbH								
Belgacom International Carrier Services S.A.								
Verizon Austria GmbH								
T-Mobile Austria GmbH								
KPN Eurovoice B.V.								
tele.ring Telekom Service GmbH								
Telesystem Tirol GmbH & Co. KG								
TeliaSonera International Carrier Austria GmbH								
Rest								
Total	10.159.981.529	100,00%	10.623.921.081	100,00%	11.101.811.486	100,00%	10.882.941.581	100,00%

3.2.1.2.4. Erforderliche Korrektur der Marktanteile:

Bei allen festgestellten Berechnungsarten ist gebündelter Transit enthalten. Das Volumen dieser mit Originierung bzw. Terminierung gebündelten Transitminuten zwischen zwei Vermittlungsstellen innerhalb eines Netzes, hängt jedoch ausschließlich davon ab, wie viele Vermittlungsstellen ein Betreiber für die Abwicklung des Verkehrs in seinem Netz einsetzt.

Während das Netz von Telekom Austria über Jahrzehnte (bzw. mehr als ein Jahrhundert) historisch gewachsen ist, konnten alternative Betreiber ihr Netz in den letzten Jahren, teilweise unter Einsatz neuerer Technologien und angepasst an ihre Bedürfnisse, neu aufbauen. Da alternative Netzbetreiber daher weitaus weniger zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstellen einsetzen als Telekom Austria, die über die meisten Vermittlungsstellen verfügt, kommt es zu einer Verzerrung derart, dass die Bedeutung der Telekom Austria lediglich aufgrund ihrer höheren Anzahl von Vermittlungsstellen bei reiner Betrachtung der Marktanteile überschätzt wird. Was demgegenüber für die Beurteilung des Wettbewerbs relevant ist, ist die Überbrückung einer bestimmten Distanz bei der Weiterleitung von Gesprächen, nicht die Anzahl der beteiligten Vermittlungsstellen. Setzt nun Telekom Austria beispielsweise für die Überbrückung der Distanz Wien - Innsbruck vier Vermittlungsstellen ein, ein alternativer Betreiber jedoch für dieselbe Strecke nur eine einzige, so werden für die Überbrückung derselben Distanz pro Gesprächsminute der Telekom Austria drei Transitminuten zugerechnet, dem alternativen Betreiber jedoch gar keine.

Um dieser Verzerrung Rechnung zu tragen, ist jener Verkehr, der über mehr als zwei Vermittlungsstellen desselben Netzbetreibers läuft, auf eine Transitminute zu normieren. Nach dieser berichtigten Berechnung ergeben sich für die festgestellten Szenarien (bei fallender Tendenz) für das Jahr 2005 Marktanteile der Telekom Austria von:

- 34,65% (statt unberichtigt: 39,5%) mit Einrechnung des Joining Link Transits,
- 48,93% (statt unberichtigt: 53,7%) mit Joining Link Transit jener Betreiber, die Transitdienste extern anbieten und 70,98% (statt unberichtigt: 74,5%) ohne Berücksichtigung von Joining Link Transit.

3.2.1.2.5. Marktanteile für ungebündelten Transit:

Als Indikator für die Wettbewerbssituation betreffend *externe* Transitdienste sind die Marktanteile für ungebündelten Transit, der ausschließlich extern erbracht wird, aussagekräftig. Hier zeigt sich, dass Telekom Austria in den letzten Jahren massiv Marktanteile verlor, und zwar 20% alleine von 2002 auf 2003. Innerhalb von vier Jahren hat sich der Marktanteil der Telekom Austria von ca. 88% auf ca. 47% nahezu halbiert. Die Marktanteilsverluste werden zwar geringer, insgesamt ist aber weiterhin ein deutlicher Abwärtstrend zu beobachten. Alternative Betreiber haben dagegen stark an Marktanteilen gewonnen, vielfach auch solche Betreiber, die 2002 noch gar keinen ungebündelten Transit angeboten haben, wie Te-

le2UTA, T-Systems und Colt. Alternative Betreiber konnten also in den letzten Jahren ihr externes Angebot auf Kosten der Marktanteile der Telekom Austria stark ausdehnen.

Betreiber	2002		2003		2004		2005	
	Minuten ungebündelter Transit	Anteil	Minuten ungebündelter Transit	Anteil	Minuten ungebündelter Transit	Anteil	Minuten ungebündelter Transit	Anteil
Telekom Austria Aktiengesellschaft	2.251.209.971	87,83%	2.383.637.784	67,86%	2.177.887.951	54,48%	1.840.984.928	46,64%
Tele2UTA Telecommunication GmbH								
eTel Austria AG								
T-Systems Austria GesmbH								
COLT Telecom Austria GmbH								
Belgacom International Carrier Services S.A.								
Verizon Austria GmbH								
T-Mobile Austria GmbH								
KPN Eurovoice B.V.								
Rest								
Gesamt	2.563.140.788	100%	3.512.617.688	100%	3.997.736.035	100%	3.947.371.855	100%

Nach der oben dargestellten erforderlichen Korrektur für Transit über mehr als zwei Vermittlungsstellen, ergibt sich beim ungebündelten Transit für das Jahr 2005 ein Marktanteil der Telekom Austria von 44,37%.

3.2.1.3. Zur Wettbewerbsbeurteilung des Indikators Marktanteile

Der Marktanteil der Telekom Austria liegt bei Einberechnung des Joining Link Transits bei 34,7% (2005) und ist seit 2002 kontinuierlich gesunken. Auf Grund der verstärkten direkten Zusammenschaltung, der steigenden Bedeutung alternativer Betreiber bei extern erbrachten Leistungen und den niedrigeren Markteintrittsbarrieren, wie sie durch komplementäre Regulierung auf dem Originierungsmarkt und dem Terminierungsmarkt der Telekom Austria vorgesehen sind, ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend in den nächsten zwei Jahren weiter fortsetzen wird. Die Entwicklung der letzten Jahre weist daraufhin, dass Telekom Austria ihre überragende Stellung auf diesem Markt verloren hat und Transitleistungen zunehmend von ihren Mitbewerbern – sowohl als Eigenleistung als auch für Externe – erbracht werden. Eine ähnliche Entwicklung, wenngleich auf etwas höherem Niveau, zeigt der Marktanteil unter Einberechnung nur des Joining Link Transits von Betreibern, die Transitsdienste extern anbieten, der für 2005 bei 48,9% liegt.

Ohne Einberechnung des gesamten Joining Link Transits liegt der Marktanteil der Telekom Austria bei zwar 71,0% (2005), weist aber ebenfalls eine fallende Tendenz auf. Ein so hoher Marktanteil würde – selbst wenn er im zu beobachtenden Ausmaß sinkt – zwar indizieren, dass Telekom Austria über ein signifikantes Ausmaß an ökonomischer Marktmacht verfügt, eine derartige Marktabgrenzung spiegelt aber, wie auch schon in Punkt 1.2.3.2 festgestellt wurde, die tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf dem untersuchten Markt kaum wider. Diese Wettbewerbsverhältnisse werden vielmehr aus folgenden Gründen durch die Marktabgrenzung unter Einbeziehung von Joining Link Transit widerspiegelt:

Da es sich beim vorliegenden Markt um einen Vorleistungsmarkt handelt, ist vor allem zu prüfen, wie stark die Abhängigkeit der alternativen Betreiber von Transitleistungen der Telekom Austria ist. Ist diese Abhängigkeit hoch und können Transitleistungen der Telekom Austria nur schwer ersetzt werden, so könnte Telekom Austria ohne Regulierung ihre Marktmacht mittels Zugangsverweigerung oder überhöhter Preise auf den Endkundenmarkt übertragen. Ist die Abhängigkeit von Vorleistungen jedoch gering oder können Leistungen der Telekom Austria leicht ersetzt werden, so ist auch ohne Regulierung kein Nachteil für den Endkunden zu erwarten.

Je mehr Betreiber untereinander direkt bzw. mit Telekom Austria auf lokaler Ebene zusammengeschaltet sind und sich so Transitleistungen über Joining Links intern bereitstellen, desto größer ist auch ihre Unabhängigkeit von Transitleistungen der Telekom Austria. Dies spiegelt sich im festgestellten Marktanteil inklusive Joining Link Transit wider, aber gerade nicht im Marktanteil ohne Berücksichtigung von Joining Link Transit. Vielmehr kann es bei der Berechnung von Marktanteilen ohne Joining Link Transit zu unplausiblen Ergebnissen kommen, wie folgendes Beispiel veranschaulicht: Angenommen, alle Betreiber sind untereinander

der an allen zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen direkt zusammengeschaltet. Lediglich ein kleiner Betreiber ist nur auf der Ebene der Hauptvermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet und bezieht daher gebündelten Transit von Telekom Austria. Nach der Marktanteilsberechnung ohne Joining Link Transit hätte Telekom Austria einen Marktanteil von 100% da aller Verkehr, außer jenem für den kleinen Betreiber, über Joining Links erbracht wird. Nach der Berechnung inklusive Joining Link Transit hätte Telekom Austria demgegenüber nur einen wesentlich geringeren Marktanteil. Nur eine Berechnung von Marktanteilen unter Berücksichtigung des (gesamten) Joining Link Transits berücksichtigt daher die Abhängigkeit alternativer Betreiber von Vorleistungen der Telekom Austria in adäquater Weise und spiegelt so die richtigen Informationen über das Vorliegen von Marktmacht und letztlich den Bedarf an Regulierung auf dem Markt für Transitdienste wider.

Die vorliegenden Daten zum ungebündelten Transit zeigen, dass diese Transitleistung zunehmend nicht mehr bei Telekom Austria nachgefragt wird. Alternative Netzbetreiber treten verstärkt als Transitanbieter auf, die diese Dienstleistung in Konkurrenz zu Telekom Austria anbieten. Während vor zwei Jahren erst sieben alternative Anbieter auf dem Markt tätig waren, können die Betreiber heute schon zwischen elf alternativen Transitnetzbetreibern wählen. Davon erbringen fünf Betreiber (siehe Punkt 2.3) nationalen Transit. Als Folge ist der Marktanteil der Telekom Austria in den letzten Jahren deutlich gesunken, was ein Hinweis darauf ist, dass sich der Wettbewerb verstärkt und eine Verschiebung der Transitminuten von Telekom Austria zu den alternativen Netzbetreibern stattgefunden hat. Bei der Interpretation dieser Anteile ist jedoch zu bedenken, dass der ungebündelte Transit zu einem überwiegenden Teil Transit zu internationalen Destinationen darstellt. Der nationale ungebündelte Transit ist volumsmäßig gering und wird meist bei verstärktem Verkehrsaufkommen zwischen zwei Netzen durch direkte Zusammenschaltung ersetzt (vgl. dazu Punkt 3.2.2.2).

Insgesamt lässt der Indikator Marktanteile keine abschließende Beurteilung der Wettbewerbssituation auf dem Transitmarkt zu, auch wenn die Marktanteile der Telekom Austria nach beiden dargestellten Marktanteilsberechnungen (inkl. Joining Link Transit 34,7% bzw. nur inkl. Joining Link Transit von Betreibern, die Transitdienste extern anbieten 48,9%) bei sinkender Tendenz (knapp) an den wettbewerbsrechtlich relevanten „Vermutungsschwellen“ von 40% (vgl. Leitlinien, Rn. 75) bzw. 50% (vgl. auch Entscheidung der Europäischen Kommission vom 20.02.2004, K(2004)527 endgültig, in der Sache FI/2003/0024) liegen. Im Folgenden wird daher dargestellt, warum ein weiteres Sinken der Marktanteile von Telekom Austria aufgrund der konkreten Ausprägung der Zutritts- und Expansionsbarrieren bzw. der vorhandenen Infrastruktur und Kapazitäten erwartet werden kann bzw. dass Nachfrager nach Transitleistungen gegenüber Telekom Austria im Falle einer Preiserhöhung nachfrage-seitige Gegenmacht ausüben können.

3.2.2. Marktzutrittsbarrieren

3.2.2.1. Bedeutung des Indikators Marktzutrittsbarrieren

Marktzutrittsbarrieren (§ 35 Abs. 1 Z. 2 TKG 2003 sowie §§ 78 und 80 der Leitlinien) sind jene Faktoren, die es dem bzw. den auf dem Markt tätigen Unternehmen erlauben, die Preise über die Kosten anzuheben, ohne dass dadurch zusätzliche Markteintritte erfolgen. Je höher Marktzutrittsbarrieren sind, d.h. je schwieriger der Markteintritt ist, desto höher ist – ceteris paribus – potentiell das Ausmaß an Marktmacht der/des etablierten Unternehmen/s. Entscheidend für die Beurteilung von Marktmacht ist aber nicht nur das Vorliegen von Marktzutrittsbarrieren, sondern auch das Ausmaß an Wettbewerb, der hinter diesen Barrieren stattfindet. So ist vor allem dort das Vorliegen von Marktmacht aus ökonomischer Sicht wahrscheinlicher, wo die Marktkonzentration hoch ist und gleichzeitig hohe Marktzutrittsbarrieren vorliegen.

Eine strukturbedingte Marktzutrittsbarriere liegt vor, wenn bei gegebenem Nachfrageniveau der Stand der Technik und die entsprechende Kostenstruktur Asymmetrien zwischen etablierten Betreibern und Markteinsteigern schaffen, sodass letztere am Marktzutritt gehindert

werden. Obwohl Skalen- und Verbundvorteile per se keine Marktzutrittsbarrieren darstellen, so bewirken sie doch, dass Betreiber mit einer hohen Outputmenge bzw. breiteren Produktpalette in den Markt eintreten müssen, um keinen Kostennachteil gegenüber den etablierten Unternehmen zu haben. Besteht nun Unsicherheit über den Erfolg des Unternehmens am Markt, so erhöht sich das Risiko des Markteintritts mit der Höhe der versunkenen Kosten, die ja bei einem eventuellen Marktaustritt nicht mehr wieder gewonnen werden können.

Rechtlich bedingte Marktzutrittsbarrieren basieren nicht auf wirtschaftlichen Bedingungen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.

Auch das „Verhalten am Markt wie etwas Preissetzung, Marketingpolitik, Bündelung von Produkten und Dienstleistungen oder Errichtung von Barrieren“ kann nach § 35 Abs. 1 Z. 13 TKG 2003 als Kriterium zur Beurteilung einer marktbeherrschenden Stellung herangezogen werden. Marktzutrittsbarrieren können danach nicht nur das Ergebnis von rechtlichen oder strukturellen (von Unternehmen nicht beeinflussbaren) Faktoren sein, sondern auch aus dem Verhalten eines Unternehmens resultieren. Auf dem gegenständlichen Markt sind insbesondere Bündelungen von Transitdiensten mit Originierung oder Terminierung und mögliche vertikale Marktmachtübertragungen, z.B. von Mietleitungsmärkten denkbar. Diesbezüglich wird auf die Feststellungen in Punkt 3.2.5 verwiesen.

Bei der Beurteilung der Relevanz von Marktzutrittsbarrieren sind schließlich auch dynamische Aspekte wie z.B. der technische Fortschritt zu berücksichtigen, die dazu führen können, dass bestimmte Barrieren langfristig an Bedeutung verlieren.

3.2.2.2. Ausprägungen des Indikators Marktzutrittsbarrieren

Will ein Betreiber in den Markt für Transitdienste einsteigen und Leistungen entweder intern sich selbst oder extern an andere anbieten, so können umfassende Transitleistungen nur dann angeboten werden, wenn der Betreiber einerseits mit möglichst vielen Betreibern national sowie international zusammengeschaltet ist und andererseits mit Telekom Austria an möglichst vielen lokalen Vermittlungsstellen zusammengeschaltet ist. Es sind also – sowohl für die Marktabgrenzung nach der TKMVO 2003, bei der sämtlicher Joining Link Transit enthalten ist, als auch für einen Markt, in dem kein bzw. nicht sämtlicher Joining Link Transit enthalten ist – einerseits mögliche Barrieren für die Errichtung von (nationalen und internationalen) direkten Zusammenschaltungen zwischen alternativen Betreibern sowie andererseits die Barrieren für die Errichtung von direkten Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf lokaler Ebene zu prüfen:

3.2.2.2.1. Direkte Zusammenschaltung zwischen alternativen Betreibern

Bezüglich der internationalen Zusammenschaltung sind in Österreich mehrere internationale Anbieter tätig, die über europa- und teilweise weltweite Netze verfügen und bereits mit vielen ausländischen Netzen direkt zusammengeschaltet sind, wie eTel, Colt, Verizon und Belgacom. Markteintritte in dieses Segment des Transitmarktes sind also bereits in großem Umfang erfolgt, was darauf schließen lässt, dass die Marktzutrittsbarrieren zumindest für internationale Betreiber gering sind bzw. waren. Auch nationale Betreiber, bei denen hinreichend viel Verkehr ins Ausland anfällt, wie z.B. Tele2UTA, haben direkte Zusammenschaltungen mit den größten ausländischen Netzbetreibern über internationale Mietleitungen – die entlang der Hauptrouten leicht verfügbar sind – realisiert.

Direkte Zusammenschaltungen im Inland werden meist zwischen zwei Vermittlungsstellen realisiert, die in unmittelbarer Nähe zueinander stehen. Die Betreiber greifen nach eigenen Angaben dabei auf die Möglichkeit zurück, ihre Zusammenschaltung dort zu realisieren, wo sie, sowie andere Betreiber bereits im selben Gebäude oder am selben Grundstück ihre vermittlungstechnischen Einrichtungen untergebracht haben. Bis auf wenige lokale Betreiber verfügen sämtliche Betreiber zumindest über eine Vermittlungsstelle in Wien. Barrieren für

eine direkte Zusammenschaltung existieren nach Aussage der alternativen Betreiber im Regelfall also nicht, Skalenvorteile und versunkene Kosten spielen laut ihren Aussagen praktisch keine Rolle.

Will ein Betreiber auch mit jenen Netzen direkt zusammenschalten, die keine Vermittlungsstelle in Wien betreiben (lokale Netze), so muss erst die Distanz zwischen den Vermittlungsstellen überbrückt werden. Dies geschieht in der Regel über Mietleitungen. Die Vermittlungsstellen lokaler Netzbetreiber befinden sich meist in den Landeshauptstädten, wohin Trunk-Segmente bzw. in manchen Fällen terminierende Segmente von Mietleitungen leicht verfügbar sind und aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens auch Skalenvorteile genutzt werden können. Versunkene Kosten sind beim Anmieten von Mietleitungen gering. Die alternativen Netzbetreiber gaben weiters an, dass bei beiderseitigem Interesse an der Zusammenschaltung eine solche in der Regel von der ersten Anfrage bis zur Implementierung innerhalb von vier bis acht Wochen zu realisieren ist. Wenn die Betreiber ihre vermittlungstechnischen Einrichtungen im selben Gebäude oder am selben Grundstück untergebracht haben, verkürzt sich die Dauer auf wenige Tage bis maximal drei Wochen. Mietleitungen für die Zusammenschaltungen sind nach Angaben der Betreiber rasch verfügbar. Die Barrieren für eine direkte Zusammenschaltung scheinen also auch dann relativ gering zu sein, wenn eine Distanz zwischen den Netzen zu überbrücken ist.

Signifikante Barrieren für die direkte Zusammenschaltung könnten allenfalls bei zwei kleinen Netzen bestehen, die ihre Vermittlungsstellen in unterschiedlichen Teilen Österreichs betreiben. Sind die Verkehrsmengen zu gering, wird sich die Überbrückung der Distanz mittels einer Mietleitung nicht rechnen. Eine direkte Zusammenschaltung aller solcher Netze ist daher weder zu erwarten noch gesamtwirtschaftlich wünschenswert, da Skalenvorteile nicht genutzt würden. Wie in Punkt 3.2.3.2 festgestellt wird, existieren jedoch ausreichend „große“ alternative Betreiber mit flächendeckender Infrastruktur, die Transitleistungen extern anbieten, um eine Erreichbarkeit auch zwischen kleinen Netzen jedenfalls sicherzustellen.

Probleme bei der Zusammenschaltung treten laut Aussagen der Betreiber fallweise auch mit manchen Mobilfunkbetreibern auf, da hier die Interessenlage asymmetrisch sein kann. Mobilfunkbetreiber haben bei geringen Verkehrsvolumina wenig Interesse an einer direkten Zusammenschaltung. Bei derartig einseitigem Interesse wurden teilweise Zusammenschaltungsvereinbarungen geschlossen, die Verkehr nur in eine Richtung vorsahen, wobei die an der direkten Zusammenschaltung interessierte Partei die gesamten Kosten der direkten Zusammenschaltung trug. Schließlich besteht die Möglichkeit, Mobilfunknetze über alternative Betreiber zu erreichen, die Transitleistungen extern anbieten, insbesondere über One. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass (auch) alle Mobilfunkbetreiber regulatorisch (Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 18.12.2006, M 13a-f/06) dazu verpflichtet sind, „(direkte und indirekte) Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Mobiltelefonnetz betreffend die Leistung `Terminierung in ihr öffentliches Mobiltelefonnetz` mit anderen Betreibern öffentlicher Kommunikationsnetze auf Nachfrage zu gewährleisten.“

3.2.2.2.2. *Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf lokaler Ebene*

Neben direkten Zusammenschaltungen mit alternativen Netzbetreibern erfordert das Anbieten umfassender Transitleistungen auch möglichst viele direkte Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf lokaler Ebene. Damit ist es für einen alternativen Netzbetreiber möglich, den eigenen Verkehr sowie den Verkehr Dritter direkt der Telekom Austria zuzustellen bzw. zu übernehmen, ohne die Transitleistungen der Telekom Austria in Anspruch nehmen zu müssen.

Grundsätzlich kann eine Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene einfach und schnell realisiert werden, da hierfür lediglich Mietleitungen zu den lokalen zusammenschaltungsfähigen Telekom Austria-Vermittlungsstellen erforderlich sind. Diese lokalen Vermittlungsstellen befinden sich in 29 Städten, von denen 28 den Markt für Trunk-Segmente von Mietleitungen abgrenzen. Die Differenz von einer Stadt beruht darauf, dass Krems erst kürzlich von Telekom Austria als POI-Stadt festgelegt wurde und daher bei der

Abgrenzung des Marktes für Trunk-Segmente nicht berücksichtigt wurde. Im Verfahren M 10/06-37 wurde mit Bescheid vom 04.09.2006 festgestellt, dass auf dem Markt für Trunk-Segmente effektiver Wettbewerb herrscht und sich der Wettbewerb im Vergleich zur vorhergehenden Analyse im Jahr 2003 sogar noch intensiviert hat. Zwar ist Telekom Austria in zwei der 28 Städte der einzige Betreiber mit eigener Infrastruktur, doch existieren selbst bei diesen Städten alternative Betreiber mit eigener Infrastruktur in unmittelbarer Nähe (Bescheid M 10/06-37, Punkt B.3.3.).

Direkte Zusammenschaltungen mit Telekom Austria lassen sich nach Angaben der Betreiber in den meisten Fällen problemlos innerhalb von 5-20 Wochen, auf jeden Fall aber im Rahmen der vorgesehenen Planungsrunden mit einer Vorlaufzeit von maximal sechs Monaten – falls z.B. eine neue Leitung verlegt werden muss – realisieren. Durch die im Standardzusammenschaltungsangebot der Telekom Austria vorgesehenen Planungsrunden sind die Verhandlungen über Zusammenschaltungen transparent und strukturiert. Bisher wurden noch nie Beschwerden über die Einrichtungsdauer eines Joining Links an die Regulierungsbehörde herangetragen.

Die Barrieren für eine lokale Zusammenschaltung mit Telekom Austria sind jedoch nicht für alle Vermittlungsstellen auf der niederen Netzebene gleich. Bei lokalen Vermittlungsstellen in größeren Städten, wo auch viel Verkehr anfällt, ist die Errichtung einer direkten Zusammenschaltung leichter möglich, da Skalenvorteile aufgrund des höheren Verkehrsaufkommens besser genutzt werden können. Bei lokalen Vermittlungsstellen in kleineren Städten (die auch nicht in unmittelbarer Nähe von größeren Städten liegen) ist jedoch die Erreichung einer entsprechenden Verkehrsmenge, sodass eine direkte Zusammenschaltung wirtschaftlich wäre, für kleine Betreiber oft unwahrscheinlich. Dennoch wäre ein alternativer Betreiber, der nur in jenen sechs Städten lokal zusammenschaltet, in denen sich die sieben Hauptvermittlungsstellen der Telekom Austria befinden, bereits an 21 lokalen Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet (siehe oben: Punkt 2.4) und könnte damit wohl den Großteil seines Verkehrs lokal an Telekom Austria übergeben. Diese 21 lokalen Vermittlungsstellen liegen nicht weiter als 6,2 km von einer der sieben Hauptvermittlungsstellen der Telekom Austria entfernt. Weitere 19 lokale Vermittlungsstellen sind von den Hauptvermittlungsstellen mit Mietleitungen von unter 60 km Länge erschließbar. Nur zur Erschließung von Lienz, Dornbirn und Feldkirch sind Mietleitungen zwischen 120 km und 140 km erforderlich um die nächstgelegene Hauptvermittlungsstelle zu erreichen.

Eine mögliche Barriere für die Errichtung von neuen lokalen Zusammenschaltungen mit Telekom Austria könnte in bestimmten Fällen in der bislang vorgesehenen Mindestauslastung von 200.000 Minuten pro 2 Mbit/s-Link (E1) und Monat (bzw. 150.000 Minuten bei weniger als fünf 2 Mbit/s-Links an einem Zusammenschaltungspunkt) gelegen sein. Mit Bescheiden vom 05.02.2007, M 7/06 und M 8a/06 wurde daher – über Anregung der Europäischen Kommission im Koordinationsverfahren AT/2006/0543 bzw. AT/2006/0544 – Telekom Austria verpflichtet, die Regelungen der Mindestauslastung in ihrem Standardangebot dahingehend zu ändern, dass zukünftig eine Mindestauslastung von höchstens 180.000 (bzw. 135.000) Minuten pro 2 Mbit/s-Link (E1) und Monat vorgesehen ist. Der Grund für diese Anordnung liegt darin, dass ca. 10% des Zusammenschaltungsverkehrs im Netz der Telekom Austria nicht lokal, sondern auf der Ebene der Hauptvermittlungsstellen geführt wird. Bei diesem nicht lokal abgewickelten Verkehrsanteil handelt es sich um (originierenden und terminierenden) Verkehr von Betreibern, die über keine ausreichenden Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf deren niederer Netzebene verfügen, um ihren gesamten Verkehr auf der niederen Netzebene abwickeln zu können und die daher auf Transitleistungen angewiesen sind. Eine Reduktion der Mindestauslastungsminuten je 2 Mbit/s – System (E1) um denselben Anteil von 10%, also von 200.000 auf höchstens 180.000 (bzw. von 150.000 auf höchstens 135.000) Minuten pro E1 und Monat, würde es daher alternativen Transit Anbietern ermöglichen, Transit für diesen Verkehr, der derzeit auf der Ebene der Hauptvermittlungsstellen abgeführt wird, anzubieten und über ihre Links auf der niederen Netzebene an Telekom Austria zu übergeben, ohne für Verkehr in diesem Ausmaß an die Regelungen der Mindestauslastung gebunden zu sein. Ein Neueintritt als Anbieter in den Transitmarkt bzw. eine Erweiterung des Transitangebots durch Einrichtung zusätzlicher IC-Links wäre somit weniger

riskant und daher wahrscheinlicher, so dass eine derartige Senkung der Mindestauslastungsminuten die diesbezüglich möglichen Eintrittsbarrieren in den Transitmarkt deutlich senken kann.

3.2.2.3. Wettbewerbsbeurteilung des Indikators Marktzutrittsbarrieren

Bezüglich der direkten Zusammenschaltungen (Punkt 3.2.2.2.1) ist daher festzustellen, dass sich Zusammenschaltungen mit Betreibern im Ausland (internationale Zusammenschaltungen) von Betreibern mit europaweiten Netzen bzw. für größere österreichische Betreiber über internationale Mietleitungen leicht realisieren lassen. Die Zutrittsbarrieren für die Erbringung internationaler Transitleistungen sind gering, was auch am tatsächlichen Angebot von Transitleistungen ins Ausland durch alternative Betreiber sowie deren intensive Inanspruchnahme – auch durch Telekom Austria – erkennbar ist.

Auch bezüglich nationaler direkter Zusammenschaltungen sind die Markteintrittsbarrieren niedrig (Punkt 3.2.2.2.1). Durch die Konzentration der Standorte der Vermittlungsstellen auf Wien sind die Strecken zwischen ihnen meist sehr gering. Eine Zusammenschaltung zwischen alternativen Netzen kann innerhalb weniger Wochen (oft durch „in-house Verkabelung“) realisiert werden. Lediglich zwischen alternativen Betreibern, die sich auf bestimmte lokale Versorgungsgebiete konzentriert haben und über keine Vermittlungsstelle in Wien verfügen, ist eine direkte Zusammenschaltung aufwändiger. Doch selbst diese unterhalten meist in den größeren Landeshauptstädten Vermittlungsstellen, zu denen über Trunk Segmente von Mietleitungen eine Verbindung hergestellt werden kann. Mietleitungen sind im Normalfall ausreichend und rasch verfügbar und werden von mehreren Betreibern angeboten bzw. sind terminierende Segmente gegebenenfalls zu regulierten Bedingungen erhältlich.

Bezüglich der direkten Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf lokaler Ebene (Punkt 3.2.2.2.2) sind die Zutrittsbarrieren in den meisten Fällen ebenfalls gering. Vor allem in jenen Städten, in denen Telekom Austria ihre sieben Hauptvermittlungsstellen betreibt, lassen sich lokale Zusammenschaltungen an den in denselben Städten liegenden 21 lokalen Telekom Austria Vermittlungsstellen leicht realisieren. Auch Mietleitungen sind ausreichend und rasch vorhanden. Skalenvorteile und versunkene Kosten wirken kaum als Marktzutrittsbarrieren, da Zusammenschaltungen entsprechend dem Verkehrsaufkommen dimensioniert werden können und die versunkenen Kosten bei Zumieten von Mietleitungen ebenfalls gering sind. Lediglich bei der Zusammenschaltung an lokalen Vermittlungsstellen, an denen wenig Verkehr anfällt, kann es – vor allem bei kleineren Betreibern – zu Barrieren für die Errichtung direkter Zusammenschaltungen kommen. Diese Zutrittsbarrieren erscheinen insgesamt aber nicht hoch genug, um effektivem Wettbewerb entgegenzustehen, da kleinere Betreiber auf die Leistungen großer Betreiber mit flächendeckender Infrastruktur zurückgreifen können. Zudem wurden diese Zutrittsbarrieren durch die Verpflichtung der Telekom Austria zur Änderung der Regelung der Mindestauslastung noch weiter gesenkt.

Insgesamt betrachtet sind daher die Barrieren für den Eintritt bzw. die Expansion am Markt für Transitsdienste überwiegend gering und stehen der Entfaltung bzw. der Intensivierung des Wettbewerbs am Markt für Transitsdienste nicht entgegen.

3.2.3. Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

3.2.3.1. Bedeutung des Indikators Infrastruktur

Von Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur ist auszugehen, wenn eine bestimmte zur Leistungserstellung notwendige Infrastruktur ausschließlich oder größtenteils in den Händen eines einzigen Unternehmens ist und hohe Barrieren für die Errichtung alternativer Infrastruktur bestehen. Eine solche Kontrolle ermöglicht es dem entsprechenden Unternehmen – in Abwesenheit von nachfrageseitiger Gegenmacht – Marktmacht auszuüben, da es der einzige Anbieter der Dienstleistung ist und weder aktuellem noch potentielltem Wettbewerb ausgesetzt ist. Zusätzlich kann es dem Unternehmen auch möglich sein, seine Marktmacht auf nachgelagerte oder angrenzende Märkte zu übertragen.

3.2.3.2. Ausprägungen des Indikators Infrastruktur

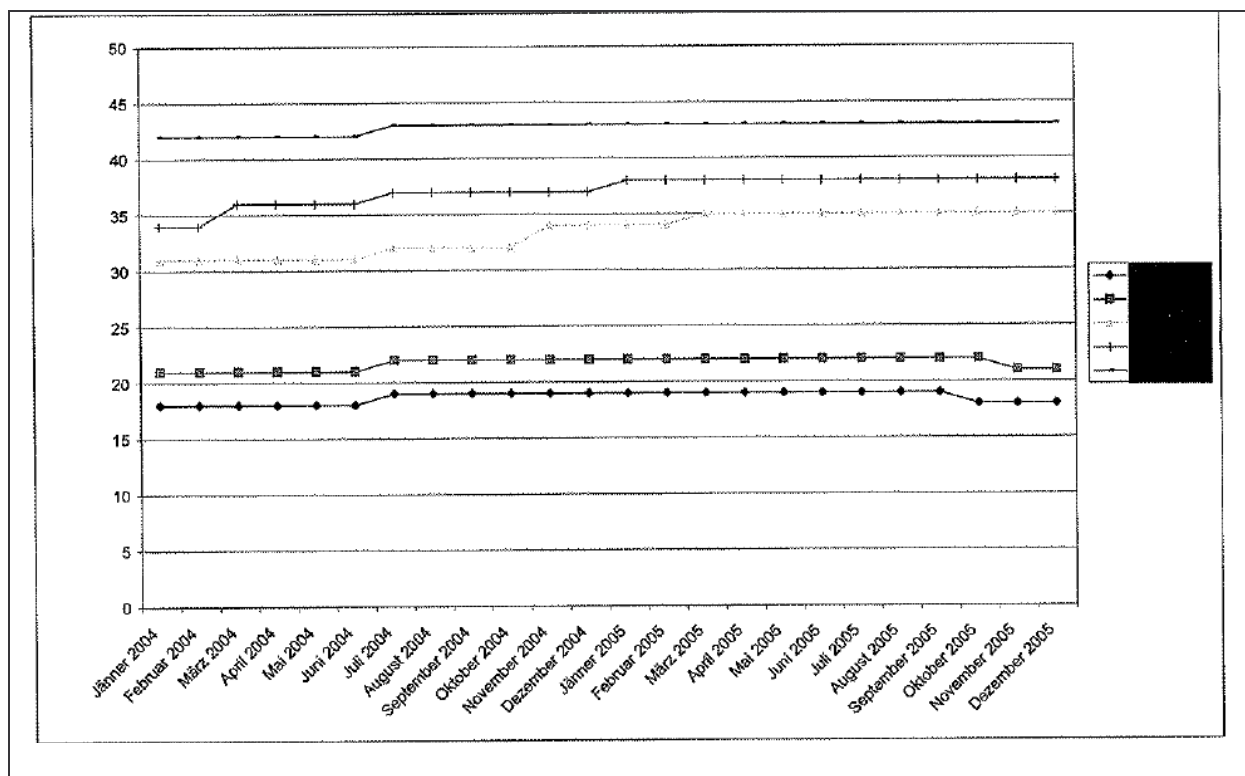
Nachfolgend wird festgestellt, inwieweit Telekom Austria über derartige, zur Erbringung von Transitdiensten notwendige und nicht leicht ersetzbare Infrastruktur verfügt:

Wie in den Punkten 2.4 und 3.2.1.2.4 festgestellt wurde, basiert die Netzinfrastruktur der Telekom Austria auf einem hierarchisch aufgebauten Vermittlungsnetz, das historisch gewachsen ist. Die höchste Ebene bilden sieben Hauptvermittlungsstellen (HVSt) oder Transitvermittlungsstellen. Über 43 (bzw. seit Mitte 2006: 44) zusammenschaltungsfähige lokale Vermittlungsstellen sind alle Anschlüsse der Telekom Austria lokal erreichbar.

Für eine umfassende Erbringung von Transitdiensten ist Infrastruktur zwischen (und zu) den zusammenschaltungsfähigen lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria, direkte Zusammenschaltungen mit alternativen Betreibern im Inland und Zusammenschaltung mit ausländischen Betreibern erforderlich. Schließlich sind auch die vorhandenen Kapazitäten zu bewerten.

3.2.3.2.1. Infrastruktur zwischen (bzw. zu) den 43 lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria

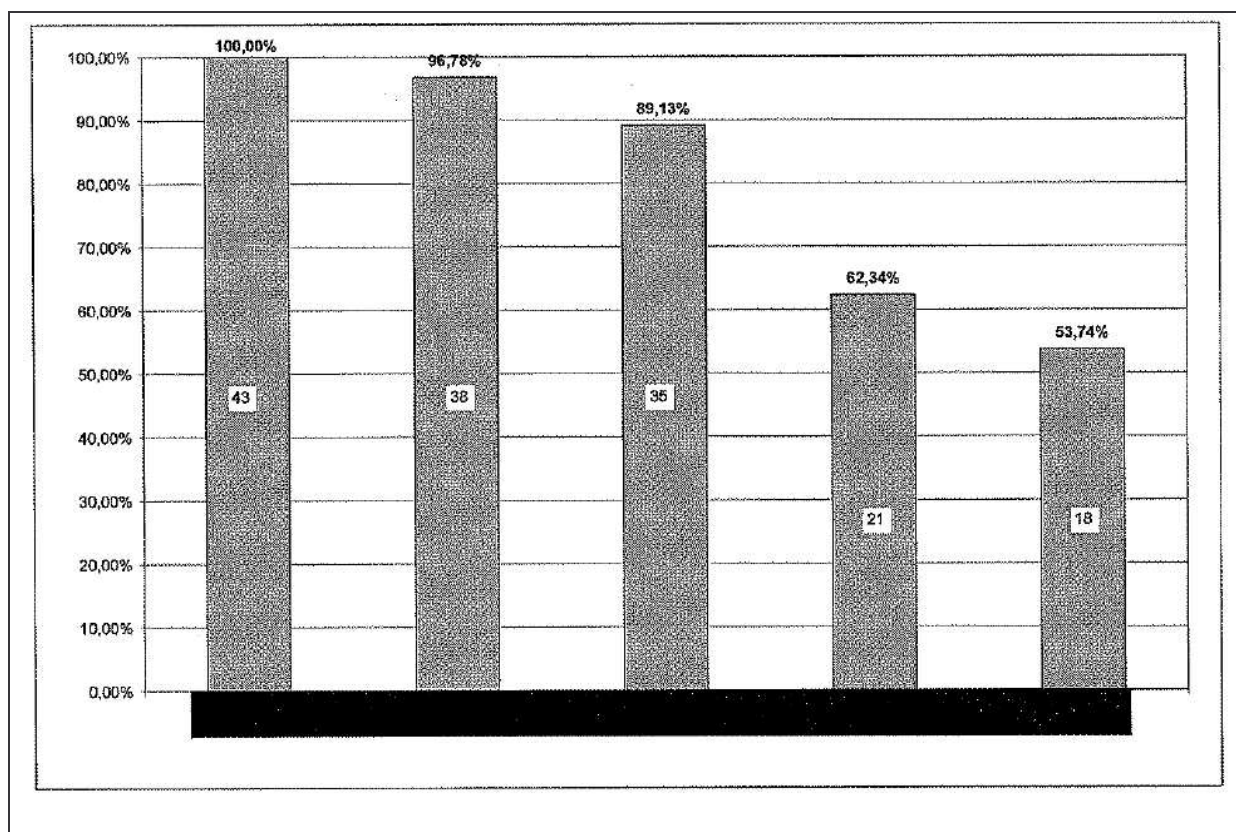
Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der lokalen Vermittlungsstellen, die von alternativen Betreibern, die Transitdienste auch extern anbieten, erschlossen sind. [] ist bereits an 43 lokalen Vermittlungsstellen präsent, [] an 38, [] an 35, [] an 21 und [] an 18 Vermittlungsstellen. Während [] und [] ihre Präsenz an lokalen Vermittlungsstellen in den letzten zwei Jahren signifikant erhöht haben, blieb sie bei [] und [] nahezu unverändert.



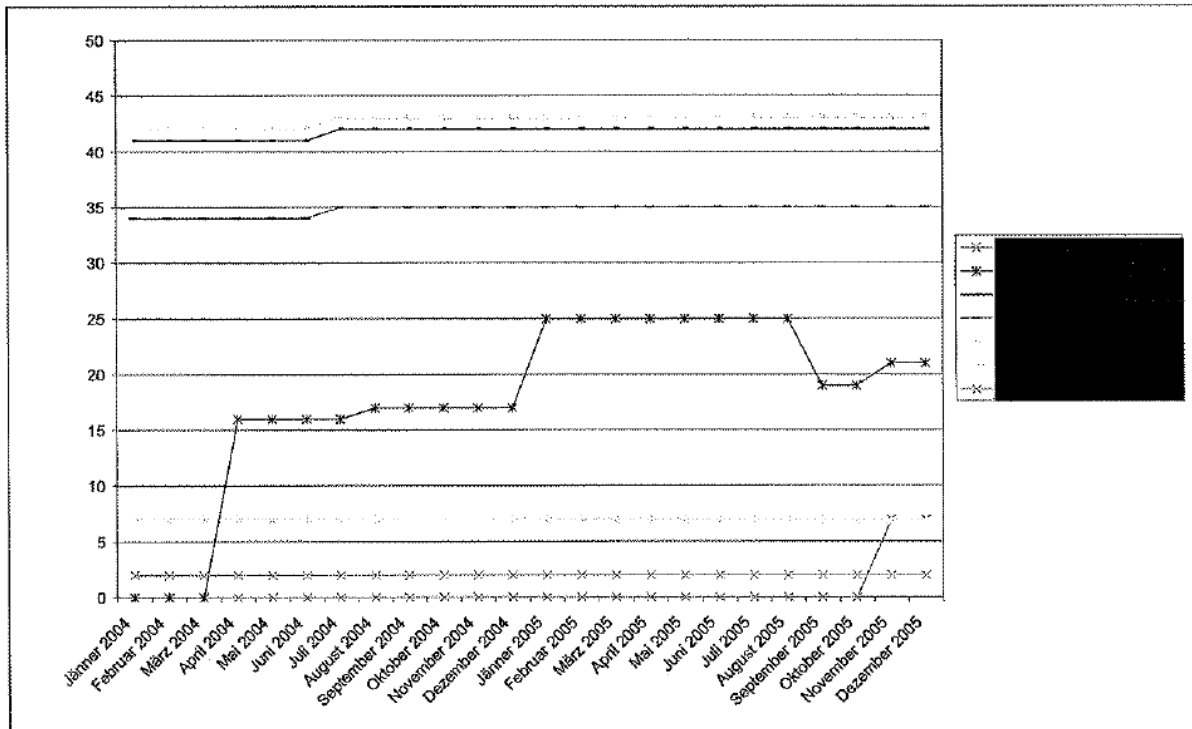
Die in der nachfolgenden Abbildung dargestellte Analyse des Anteils am Gesamtverkehr, der über jene Vermittlungsstellen geht, an denen diese Betreiber präsent sind, zeigt, dass neben [] auch [] fast 100% des Verkehrs lokal an Telekom Austria übergeben kann und [] fast 90%. [] kann mit 18 lokalen Zusammenschaltungen immerhin mehr als 50% des Verkehrs lokal abführen, [] mit 21 über 60%. Die Netzte von []

und [REDACTED] überschneiden sich nicht zur Gänze, so dass diese beiden Betreiber gemeinsam 40 Vermittlungsstellen und somit (per Ende 2005) 98,37% des Gesamtverkehrs abdecken. An den drei übrigen Vermittlungsstellen – Bruck a.d. Leitha, Spittal a.d. Drau und Lienz – wo [REDACTED] als einziger alternativer Betreiber präsent ist, fiel Ende 2005 nur 1,63% des Gesamtverkehrs an. Die Verteilung des Verkehrs bestimmter Betreiber kann zwar von der Verteilung des Gesamtverkehrs abweichen, aber dennoch als Indikator für die Verkehrsverteilung auch einzelner Betreiber herangezogen werden.

Für die Erschließung lokaler Vermittlungsstellen der Telekom Austria werden dabei sowohl eigene Infrastruktur als auch Mietleitungen eingesetzt. Im Verfahren M 10/06 (Bescheid der Telekom-Control-Kommission vom 04.09.2006, M 10/06-37) wurde festgestellt, dass [REDACTED] an 33 der 43 lokalen Vermittlungsstellen mit eigener Infrastruktur – dabei zählen auch langfristig zugemietete Glasfasern bzw. Infrastruktur von Muttergesellschaften als eigene Infrastruktur – präsent ist, [REDACTED] an 25, [REDACTED] an sieben. Werden lokale Vermittlungsstellen über Mietleitungen erschlossen, so bedeutet das nicht notwendigerweise, dass diese Leitungen von Telekom Austria zugemietet werden, da auf dem Markt für Trunk-Segmente (zwischen jenen 28 Städten, wo sich die 43 lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria befinden) effektiver Wettbewerb festgestellt wurde. Telekom Austria verfügt auf diesem Markt nur über einen Marktanteil von 37% (Umsatz, 2005) bzw. 28% (64 kbit/s Äquivalente, 2005).



In der nachfolgenden Abbildung ist die Infrastruktur jener Betreiber dargestellt, die Transitedienste gegenwärtig nur intern anbieten. Hier sind vor allem die Mobilfunkbetreiber an einer hohen Anzahl lokaler Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet, [REDACTED] sogar an 43 Vermittlungsstellen. Der Betreiber [REDACTED], ein Verbindungsnetzbetreiber, schaltete sein Netz erst Anfang 2004 lokal mit der Telekom Austria zusammen und ist nun bereits an 21 lokalen Vermittlungsstellen präsent. Da ein auch externes Angebot von Transitleistungen leicht möglich ist (vgl. Punkt 1.2.3), sind diese Anbieter zumindest potentielle Wettbewerber für Telekom Austria am Markt für Transitedienste.



3.2.3.2.2. Direkte Zusammenschaltungen mit alternativen Betreibern im Inland

Folgenden Tabellen zeigen die direkten Zusammenschaltungen jener Betreiber, die Transitdienste extern anbieten, untereinander und mit den anderen größten Telekommunikationsnetzbetreibern. Diese extern anbietenden Transitnetzbetreiber – Tele2UTA, Colt, Verizon und eTel – sind untereinander bereits direkt zusammengeschaltet.

	Colt	e-Tel	Verizon	Tele2UTA	ONE
Colt		✓	✓	✓	✓
e-Tel	✓		✓	✓	✓
Verizon	✓	✓		✓	✓
Tele2UTA	✓	✓	✓		✓
ONE		✓	✓	✓	

Die dargestellten Betreiber sind jedoch nicht nur mit den großen Netzen, sondern auch mit vielen kleineren Netzen direkt zusammengeschaltet. So verfügen die Betreiber über sieben bis zehn Zusammenschaltungen mit anderen kleinen Betreibern.

	Colt	e-Tel	Verizon	Tele2UTA
Colt	✓	✓	✓	✓
e-Tel	✓		✓	✓
Verizon	✓	✓		✓
Tele2UTA	✓	✓	✓	

Insgesamt gibt es lediglich 11 alternative Netzbetreiber, die nur mit der Telekom Austria (auf der Hauptvermittlungsebene) zusammengeschaltet sind und nicht mit anderen alternativen Netzbetreibern. Sie übergaben bzw. übernahmen im Jahr 2005 rund 404 Millionen Minuten, das sind 1,62% des Gesamttransitmarktes (mit Joining Link Transit) bzw. 2,21% des Marktes inklusive Joining Link Transit nur jener Betreiber, die Transitdienste extern anbieten.

Die folgende Tabelle zeigt, dass auch Betreiber, die Transitdienste bislang nicht extern anbieten – allen voran die Mobilfunkbetreiber – bereits viele direkte Zusammenschaltungen mit anderen Netzbetreibern realisiert haben.

Info-Tech. Austria									✓	✓					
Intelli.phone				✓											
Mobilkom	✓	✓			✓	✓		✓	✓		✓		✓		
Tele.ring	✓				✓	✓		✓	✓		✓	✓			
T-Mobile	✓				✓				✓		✓	✓	✓		✓
T-Systems	✓	✓	✓	✓			✓		✓						
UPC Telekabel Wien	✓	✓		✓					✓	✓	✓			✓	

3.2.3.2.3. Zusammenschaltung mit ausländischen Betreibern

Bezüglich der Zusammenschaltung mit ausländischen Betreibern ist davon auszugehen, dass jene internationalen Betreiber, die auch in Österreich tätig sind (z.B. eTel, Colt, Verizon, Belgacom) auch über direkte Zusammenschaltungen im Ausland verfügen. Auch Tele2UTA ist, als Teil des europaweit agierenden Tele2-Konzerns, mit den bedeutendsten ausländischen Betreibern direkt zusammengeschaltet.

3.2.3.2.4. Kapazitäten

Bei der Bewertung der vorhandenen Infrastruktur ist nicht nur ihre Ausdehnung, d.h. ihre Präsenz an den 43 lokalen Vermittlungsstellen, sowie nationale und internationale Zusammenschaltungen, zu berücksichtigen, sondern auch die vorhandenen Kapazitäten. Dabei ist insbesondere wesentlich, ob alternative Betreiber über ausreichend Kapazitäten verfügen bzw. Kapazitäten schnell ausweiten können, um im Bedarfsfall zusätzlichen Verkehr abwickeln zu können.

Betrachtet man die gegenwärtige Auslastung von 2 Mbit-Systemen bei Joining Links zwischen Telekom Austria und alternativen Betreibern, so zeigt sich, dass diese sehr unterschiedlich ausgelastet sind. Während über stark ausgelastete 2 Mbit-Systeme teilweise mehr als 400.000 Minuten pro Monat transportiert werden, gibt es auch solche, mit nur 200.000-250.000 Minuten pro Monat. Legt man einen konservativen Benchmark von 350.000 Minuten als Auslastung von 100% fest, so sind die bestehenden 2 Mbit-Systeme gegenwärtig (Juli 2005 bis Juni 2006) nur zu ca. 80% ausgelastet. Dieser Feststellung liegt die Annahme zugrunde, dass die Verteilung des Verkehrs über die Zeit bei verschiedenen Vermittlungsstellen und verschiedenen Betreibern ungefähr gleich ist.

Selbst wenn alle 2 Mbit-Systeme zu 100% ausgelastet sein sollten, so kann ein Betreiber dennoch seine Kapazitäten einfach und schnell erweitern, indem er neue 2 Mbit-Systeme installiert (Vgl. Schreiben der Europäischen Kommission vom 14.03.2005, SG-Greffe (2005) D/201099, Seite 3f – Betreiber, die bereits direkt zusammengeschaltet sind, können „leicht dadurch zur Eigenleistung wechseln ..., indem sie ihre vorhandenen Kapazitäten ausbau-

en.“). Joining Links werden üblicherweise über terminierende Segmente von Mietleitungen realisiert. Am Markt für terminierende Segmente unterliegt Telekom Austria auf Grund des Bescheides der Telekom-Control-Kommission vom 27.11.2006, M 11/06-59, der Verpflichtung, Mietleitungen (bundesweit bis 34 Mbit/s) nichtdiskriminierend und kostenorientiert anzubieten. Die Lieferung von Joining Links wird von alternativen Betreibern gemeinsam mit Telekom Austria in Planungsrunden festgelegt, die quartalsweise stattfinden. 95% aller Mietleitungen (also Joining Links und andere Mietleitungen) werden innerhalb von 47 Tagen fertig gestellt. Nur 9% aller Mietleitungen wurden 2005 später als vertraglich vereinbart fertig gestellt.

Wie die Entwicklung der Marktanteile und Minuten bei ungebündeltem Transit – der ausschließlich extern erbracht wird – zeigt (Punkt 3.2.1.2.5), weisen viele alternative Betreiber in den Jahren 2002 bis 2005 starke Zuwächse auf. Tele2UTA bot etwa diese Transitart 2002 noch überhaupt nicht an und konnte 2005 727 Millionen Minuten verzeichnen, eTel steigerte seine Verkehrsminuten von 2002 auf 2005 von 117 Millionen auf 500 Millionen.

3.2.3.3. Wettbewerbsbeurteilung des Indikators Infrastruktur

Die Infrastruktur der Telekom Austria zwischen den 43 lokalen Vermittlungsstellen ist von einem Betreiber, der Transitsdienste extern anbietet (), vollständig repliziert, von einem weiteren () fast vollständig, von einem dritten () zu ca. 90% und von zwei weiteren () zum überwiegenden Teil. Auch Anbieter, die Transitleistungen gegenwärtig nicht extern anbieten, sind bereits an allen 43 lokalen Vermittlungsstellen oder an einem Großteil davon präsent. Telekom Austria verfügt hier also nicht über die alleinige Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

Auch direkte Zusammenschaltungen im Inland sind zwischen den größten alternativen Betreibern bereits realisiert. Besonders viele direkte Zusammenschaltungen (auch mit kleineren Netzen) weisen jene Betreiber auf, die Transitsdienste auch extern anbieten. Dies gilt auch für Zusammenschaltungen mit ausländischen Netzbetreibern. Telekom Austria verfügt also auch hier über keine alleinige Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

Da Mietleitungen rasch verfügbar sind, können alternative Betreiber auch ihre Kapazitäten leicht erweitern bzw. skalieren. Dies zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, in denen viele alternative Betreiber starke Anstiege bei den extern erbrachten Transitminuten verzeichnen konnten, ohne dass ernsthafte Kapazitätsprobleme aufgetreten wären.

Selbst als größter Netzbetreiber ist Telekom Austria somit einem signifikanten Wettbewerbsdruck ausgesetzt, da alternative Betreiber, die Transitsdienste extern anbieten, bereits an allen oder einem Großteil der 43 Vermittlungsstellen lokal mit Telekom Austria zusammengeschaltet sind und auch mit den wichtigsten anderen alternativen Netzbetreibern direkte Zusammenschaltungen unterhalten. Die vorhandene Infrastruktur und Kapazitäten der alternativen Betreiber lassen daher insgesamt darauf schließen, dass Telekom Austria auf dem Markt für Transitsdienste über keine Kontrolle nicht leicht ersetzbarer Infrastruktur verfügt.

3.2.4. Nachfrageseitige Gegenmacht

3.2.4.1. Bedeutung des Indikators nachfrageseitige Gegenmacht

Verfügt ein Unternehmen aufgrund mangelnden Wettbewerbsdrucks potentiell über Marktmacht, so bedeutet dies nicht automatisch, dass diese Marktmacht gegenüber den Nachfragern, z.B. in Form von überhöhten Preisen, auch ausgeübt werden kann. Diese Möglichkeit der Ausübung von Marktmacht ist vielmehr auch vom Ausmaß der Verhandlungsmacht des Nachfragers, der nachfrageseitigen Gegenmacht, abhängig. Je höher das Ausmaß an nachfrageseitiger Gegenmacht, desto weniger wird ein Unternehmen, das potentiell über Marktmacht verfügt, diese ausüben können.

Die nachfrageseitige Gegenmacht eines Kunden wird umso größer sein, je mehr Alternativen er zum Kauf von seinem derzeitigen Anbieter hat. Folgende Alternativen kommen in Betracht:

- Wechsel zu einem anderen Anbieter
- Rückwärtsintegration und interne Bereitstellung der Leistung
- Förderung von Markteintritt auf der Vorleistungsebene
- Verzicht auf den Konsum des betreffenden Gutes
- Verwendung von bestimmten Preisbildungsmechanismen, z.B. Auktionen

Die nachfrageseitige Gegenmacht wird auch dann größer sein, wenn der Verkäufer nur wenige Alternativen zum Verkauf an einen bestimmten Käufer hat. Dies wird der Fall sein, wenn

- der Käufer einen hohen Anteil der Verkäufe abnimmt und es schwierig wäre, die freigewordenen Kapazitäten anderwärtig zu verkaufen;
- der Käufer eine „gatekeeper“-Position z.B. in Bezug auf bestimmte geographische Gebiete oder bestimmte Kundengruppen hat, die der Verkäufer selbst nicht erreichen kann.

Weiters kann nachfrageseitige Gegenmacht auch dadurch erhöht werden, dass der Käufer im Vergleich zum Verkäufer einem geringeren Zeitdruck ausgesetzt ist oder dass er über bessere Informationen verfügt als der Verkäufer.

Da viele der angeführten Faktoren mit der Größe des Kunden korrelieren, ist nachfrageseitige Gegenmacht im Allgemeinen dann größer, wenn der Kunde für einen Großteil der Umsätze des Verkäufers verantwortlich zeichnet.

Der Indikator nachfrageseitige Gegenmacht ist vor allem in jenen Fällen relevant, in denen ein oder mehrere Unternehmen aufgrund mangelnden Konkurrenzdrucks gegenüber ihren Kunden potentiell über Marktmacht verfügen. Existieren jedoch mehrere Anbieter, so kann davon ausgegangen werden, dass Kunden durch das Einholen und Vergleichen verschiedener Angebote Verhandlungsmacht gegenüber den Anbietern ausüben können.

3.2.4.2. Ausprägungen des Indikators nachfrageseitige Gegenmacht

Nachfolgend wird dargestellt, inwieweit Betreiber, die Transitdienste von Telekom Austria beziehen, gegenüber Telekom Austria über nachfrageseitige Gegenmacht verfügen und wie hoch gegebenenfalls das Ausmaß dieser Nachfragemacht ist.

Nachfrageseitige Gegenmacht aufgrund der Größe bzw. der besonderen Position (z.B. als „gatekeeper“) eines alternativen Betreibers kann de facto ausgeschlossen werden. Kein Betreiber ist hinreichend groß oder verfügt über hinreichend viel Nachfrage im Verhältnis zu den insgesamt erbrachten Transitleistungen der Telekom Austria um aufgrund dessen nachfrageseitige Gegenmacht ausüben zu können.

Nachfrageseitige Gegenmacht kann jedoch dadurch ausgeübt werden, dass alternative Betreiber entweder

- zu einem anderen Transitnetzbetreiber wechseln oder
- mit anderen Netzen direkt zusammenschalten bzw.
- mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene zusammenschalten und sich Transitdienste so selbst erbringen (Substitution durch Eigenleistungen)

Alternative Betreiber können auch mehrere Möglichkeiten gemeinsam in Anspruch nehmen und sich bestimmte Transitleistungen durch alternative Transitnetzbetreiber erbringen lassen

und gleichzeitig die Anzahl direkter Zusammenschaltungen bzw. lokaler Zusammenschaltungen mit Telekom Austria erhöhen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass direkte Zusammenschaltung und Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene die wichtigsten Alternativen für Betreiber waren, die ihre Transitleistungen zuvor von Telekom Austria bezogen haben. Gleichzeitig waren jedoch auch Wechsel zu alternativen Betreibern zu beobachten, da alternative Transitanbieter sich in den letzten Jahren erfolgreich am Markt etabliert haben.

3.2.4.2.1. Wechsel zu einem anderen Transitnetzbetreiber

Wie in Punkt 2.2 festgestellt wurde, bieten fünf alternative Betreiber Transitleistungen extern an. Einer dieser Betreiber, [REDACTED], ist an 43 lokalen Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet, ein weiterer ([REDACTED]) an jenen 38, wo der meiste Verkehr anfällt und ein dritter, [REDACTED], an 35. [REDACTED] sind bei 18 bzw. 21 lokalen Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet, dies sind jedoch jene, bei denen mehr als 50% bzw. 60% des gesamten Verkehrs anfällt. Transitleistungen für Verkehr aus dem Netz oder in das Netz von Telekom Austria können also von jenen Betreibern in hinreichendem Umfang erbracht werden. In Punkt 3.2.3.2.4 wurde auch festgestellt, dass diese Betreiber über ausreichend freie Kapazitäten verfügen, um zusätzlichen Verkehr bewältigen zu können bzw. Kapazitäten im Bedarfsfall schnell erweitern können. Weiters wurde festgestellt (Punkt 3.2.3.2.2), dass jene Betreiber, die Transitdienste extern erbringen direkte Zusammenschaltungen mit fast allen anderen großen Betreibern unterhalten und daher den Großteil des Verkehrs alternativer Betreiber auch ohne Inanspruchnahme von Leistungen der Telekom Austria zustellen können. Probleme könnten sich hier lediglich bei der Zustellung des Verkehrs in kleine Netze ergeben, bei denen sich eine direkte Zusammenschaltung aus Sicht der Betreiber, die Transitdienste extern erbringen, wegen zu geringen Verkehrs nicht auszahlt. In diesem Falle können alternative Betreiber jedoch teilweise auch direkt mit solchen Netzen zusammenschalten (siehe unten Punkt 3.2.4.2.2).

Der Aufwand und die Kosten eines Betreiberwechsels sind dann besonders gering, wenn eine direkte Zusammenschaltung mit dem alternativen Transitnetzbetreiber bereits besteht. In diesem Fall werden üblicherweise nur die Kapazitäten des Joining Link zu erweitern sein. Selbst wenn eine direkte Zusammenschaltung noch nicht besteht, wird sie aber auf Grund der geographischen Präsenz der Transitnetzbetreiber meist einfach und schnell herzustellen sein. Weitere Wechselkosten können durch Transaktionskosten und Unsicherheit über die Qualität des alternativen Betreibers entstehen. Angesichts der Ausweitung des Angebots der alternativen Betreiber (Tabelle in Punkt 3.2.1.2.5) ist jedoch anzunehmen, dass diese Kosten ebenfalls nicht prohibitiv sind und mit zunehmender Erfahrung der alternativen Betreiber noch sinken werden.

3.2.4.2.2. Direkte Zusammenschaltung zwischen alternativen Betreibern:

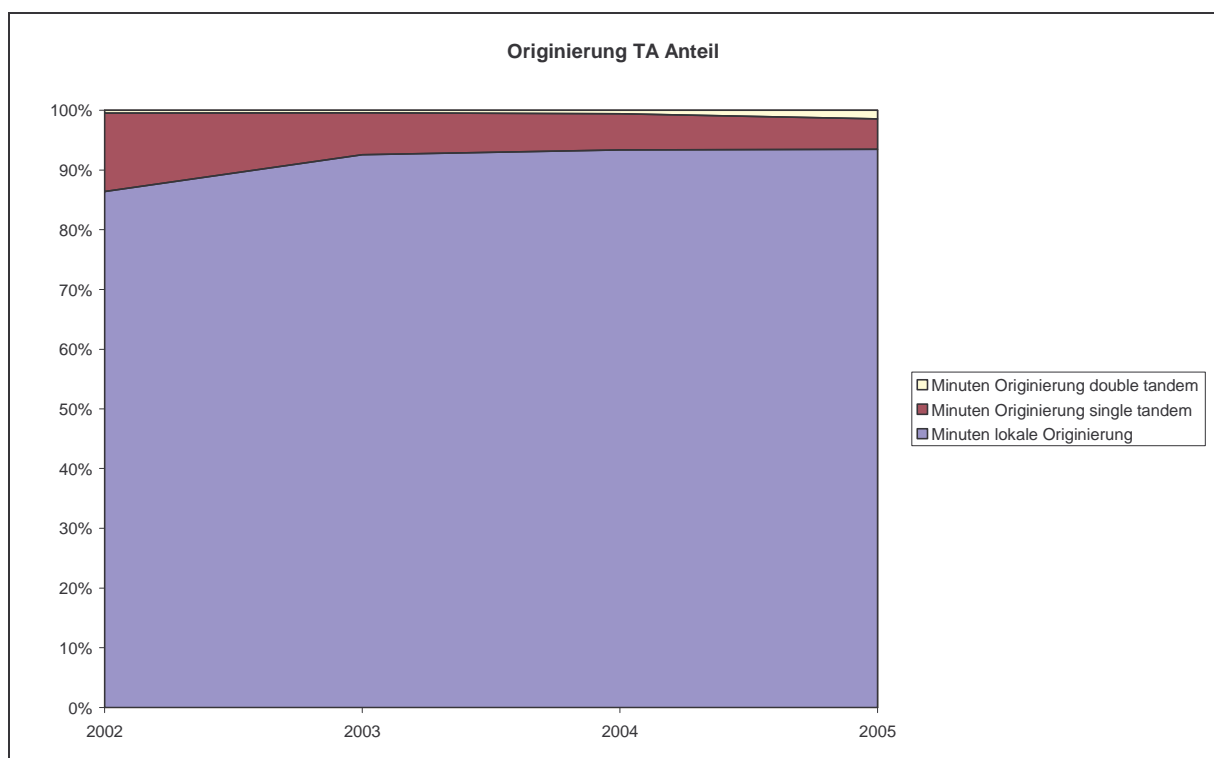
Direkte Zusammenschaltung zwischen alternativen Betreibern ist nach deren eigenen Aussagen meist einfach und schnell realisierbar. In vielen Fällen muss nur die In-House Verabelung verlegt werden (Punkt 3.2.2.2.1). Dementsprechend ist ein Großteil der direkten Zusammenschaltungen zwischen den größeren Betreibern bereits realisiert (Punkt 3.2.3.2.2).

Eine direkte Zusammenschaltung aller Betreiber untereinander ist weder zu erwarten noch wäre sie ökonomisch sinnvoll. Sie ist auch nicht erforderlich, um eine any-to-any Erreichbarkeit unter alternativen Betreibern weitestgehend ohne Bezug von Transitleistungen der Telekom Austria zu erreichen. Mit den bereits realisierten direkten Zusammenschaltungen kann bereits ein Großteil des Verkehrs zwischen alternativen Betreibern ohne Beteiligung der Telekom Austria abgewickelt werden. Verkehr zwischen kleinen Netzen kann teilweise auch über alternative Anbieter abgewickelt werden, die Transitdienste extern anbieten und mit beiden kleinen Netzen zusammengeschaltet sind. Fälle, in denen eine direkte Zusammenschaltung zwischen kleinen alternativen Betreibern nicht sinnvoll ist und auch alternative Anbieter von Transitdiensten nicht mit beiden Netzen zusammengeschaltet sind, sind zwar möglich, jedoch ist der Anteil dieser Minuten, die dann über Telekom Austria abgewickelt

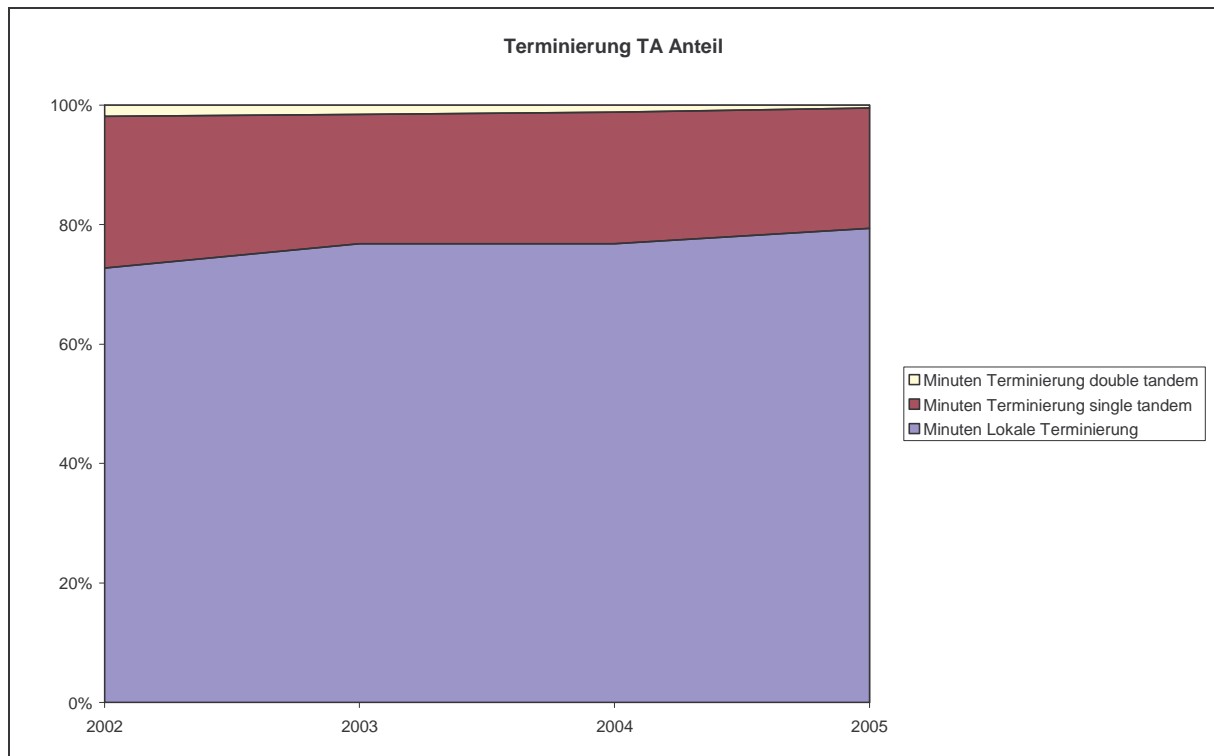
werden müssten, am Gesamtmarkt mit nur 1,62% bzw. 2,21% des Marktes (Punkt 3.2.3.2.2) sehr gering. Wenn Telekom Austria in diesen wenigen Fällen versuchen würde, Marktmacht auszuüben, wäre sie weiterhin durch die Möglichkeit einer direkten Zusammenschaltung beschränkt, weshalb kaum negative Effekte für Endnutzer zu erwarten wären.

3.2.4.2.3. Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene (Substitution durch Eigenleistungen)

Bezüglich der lokalen Zusammenschaltung mit Telekom Austria ist aus den folgenden Abbildungen ersichtlich, dass 2005 bereits 93% des originierenden Verkehrs aus dem Netz der Telekom Austria und fast 80% des terminierenden Verkehrs ins Netz der Telekom Austria lokal übergeben wurde. Dieser Anteil stieg in den Jahren von 2000 (dem Zeitpunkt, ab dem lokale Zusammenschaltung möglich war) bis 2003 von 0% auf über 90% (Originierung) bzw. über 75% (Terminierung) und ist auch in den letzten Jahren noch leicht angestiegen. Der Großteil des Verkehrs zwischen Telekom Austria und alternativen Betreibern kann also jetzt schon abgewickelt werden, ohne dass alternative Betreiber auf gebündelte Transitdienste der Telekom Austria angewiesen sind.



ANTEIL LOCALE ORIGINIERUNG IM NETZ DER TELEKOM AUSTRIA



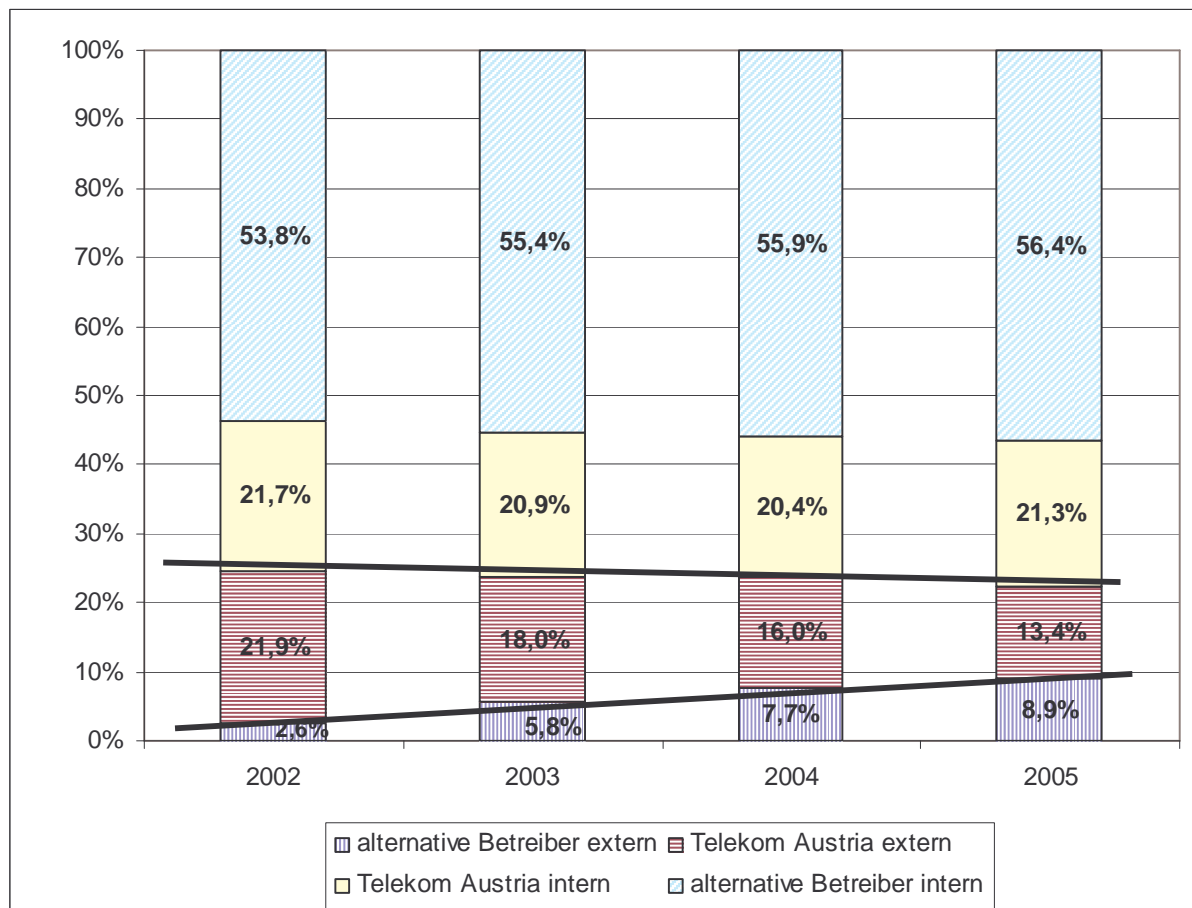
ANTEIL LOKALE TERMINIERUNG IM NETZ DER TELEKOM AUSTRIA

Im vorliegenden Zusammenhang ist jedoch auch zu beurteilen, ob Betreiber, die gegenwärtig noch Transitdienste von Telekom Austria beziehen, in einer Situation ohne Regulierung nachfrageseitige Gegenmacht ausüben könnten, indem sie mit Telekom Austria auf lokaler Ebene zusammenschalten. Da es in der Vergangenheit eine massive Substitution von gebündeltem Transit zur lokalen Zusammenschaltung auch ohne eine entsprechende relative Preisänderung gab, ist davon auszugehen, dass es im Falle einer Erhöhung der Preise für gebündelten Transit (single oder double tandem Originierung bzw. Terminierung) durch Telekom Austria zu einer weiteren bzw. verstärkten Substitution käme, die eine disziplinierende Wirkung auf das Preissetzungsverhalten von Telekom Austria hätte. Wie festgestellt (Punkt 3.2.2.2.2), kann eine Zusammenschaltung mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene grundsätzlich einfach und schnell realisiert werden, da hierfür lediglich Mietleitungen zu den 43 lokalen Vermittlungsstellen erforderlich sind.

Weiters ist es für die Ausübung nachfrageseitiger Gegenmacht nicht zwingend erforderlich, dass ein alternativer Betreiber an allen 43 lokalen Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammenschaltet. Schaltet ein alternativer Betreiber beispielsweise nur in jenen sechs Städten lokal zusammen, in denen sich die sieben Hauptvermittlungsstellen befinden (Punkt 2.4), so ist er bereits an 21 lokalen Vermittlungsstellen mit Telekom Austria zusammengeschaltet und wird bereits den Großteil seines Verkehrs lokal an Telekom Austria übergeben können. Gegenwärtig existieren mehrere Betreiber, die mit Telekom Austria an einer oder mehreren der sieben Hauptvermittlungsstellen, jedoch noch nicht an allen lokalen Vermittlungsstellen in den sechs Städten zusammengeschaltet sind. Im Falle einer Preiserhöhung durch Telekom Austria wäre daher ein Wechsel zur lokalen Zusammenschaltung für diese Betreiber einfach zu realisieren.

Ein Gesamtbild über die drei Möglichkeiten, nachfrageseitige Gegenmacht auszuüben, zeigt das Verhältnis der extern von Telekom Austria bereitgestellten Transitdiensten im Vergleich zu den extern erbrachten Transitdiensten alternativer Betreiber und den intern erbrachten Leistungen am Gesamtmarkt. Dabei zeigt sich, dass Kunden der Telekom Austria in den Jahren 2002 bis 2005 sowohl von einem Wechsel zu anderen Betreibern als auch von einem Wechsel zu interner Bereitstellung über Joining Links Gebrauch gemacht haben, was zu

einer wesentlichen Reduktion der extern bereitgestellten Leistungen der Telekom Austria führte. Während in den Jahren 2000 bis 2002 (nicht in der Abbildung dargestellt) der Wechsel zu Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf der lokalen Ebene und zu direkten Zusammenschaltungen die wichtigsten Substitute zu Transitleistungen der Telekom Austria waren, gewannen in den Jahren 2002 bis 2005 die Angebote alternativer Betreiber zunehmend an Bedeutung. Die Abhängigkeit alternativer Betreiber von Transitleistungen der Telekom Austria ist in den letzten Jahren insgesamt also weiter gesunken. Die nachstehende Abbildung stellt das Verhältnis extern bereitgestellter Transitleistungen der Telekom Austria (in Minuten) zu externen Leistungen alternativer Betreiber und intern erbrachten Leistungen dar (Basis: Gesamtmarkt inklusive des gesamten Joining Link Transits. Verkehr der über mehr als zwei Vermittlungsstellen innerhalb eines Netzes geht wurde auf eine Minute normiert).



3.2.4.3. Wettbewerbsbeurteilung des Indikators nachfrageseitige Gegenmacht

Am Transitmarkt kann nachfrageseitige Gegenmacht gegenüber der Telekom Austria durch einen Wechsel des Betreibers, durch direkte Zusammenschaltungen mit anderen Betreibern und durch lokale Zusammenschaltungen mit Telekom Austria ausgeübt werden. Da ausreichend viele Betreiber existieren, die Transitsdienste extern anbieten und direkte Zusammenschaltungen sowie Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf lokaler Ebene leicht realisiert werden können, sieht sich Telekom Austria am Transitmarkt einer signifikanten nachfrageseitigen Gegenmacht gegenüber. Selbst als größter Anbieter am Markt wird Telekom Austria durch diese Gegenmacht in ihrem Verhalten am Markt diszipliniert. Allenfalls sehr kleine Betreiber, für die sich weder direkte Zusammenschaltungen mit anderen Betreibern noch Zusammenschaltungen auf der lokalen Ebene mit Telekom Austria rechnen, verfügen kaum über nachfrageseitige Gegenmacht, jedoch ist davon auch ohne Regulierung keine signifikante Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf der Endkundenebene zu erwarten.

Schließlich können Betreiber, die zu Eigenleistungen wechseln, potentiell auch als externe Anbieter von Transitdiensten in den Markt eintreten. Dies übt einen zusätzlichen Druck auf Telekom Austria aus, da nicht nur die Nachfrage des alternativen Betreibers verloren geht, sondern auch ein weiterer potentieller Wettbewerber auf dem Vorleistungsmarkt entsteht.

3.2.5. Vertikale und horizontale Integration

Vertikale Integration bedeutet, dass ein Transitnetzbetreiber auch auf vorgelagerten – z.B. Mietleitungen – bzw. nachgelagerten Märkten – z.B. Sprachtelefonie-Endkundenmärkte – tätig ist. Horizontale Integration liegt vor, wenn ein Betreiber auf mehreren miteinander verbundenen Märkten der gleichen Wertschöpfungsstufe tätig ist. Im vorliegenden Fall sind das z.B. die Märkte für Originierung und Terminierung. Zu beurteilen ist, ob ein Unternehmen auf Grund seiner vertikalen bzw. horizontalen Integration über Vorteile gegenüber anderen Unternehmen verfügt, die nicht in gleichem Ausmaß horizontal bzw. vertikal integriert sind. Vorteile könnten sich insbesondere dadurch ergeben, dass ein Betreiber über bevorzugten Zugang zu wichtigen Inputs verfügt oder aber seine Marktmacht von horizontal benachbarten Märkten übertragen kann.

Im Falle des Transitmarktes ist zu prüfen, ob es Telekom Austria möglich ist, ihre Marktmacht von benachbarten Märkten auf den Transitmarkt zu übertragen. In Frage kommen hier der Markt für terminierende Segmente von Mietleitungen (Verfahren der Telekom-Control-Kommission zu M 11/06) für eine mögliche vertikale Marktmachtübertragung, sowie die Märkte für Terminierung (Verfahren der Telekom-Control-Kommission zu M 8a/06) und Originierung (Verfahren der Telekom-Control-Kommission zu M 7/06) für mögliche horizontale Marktmachtübertragungen. Auf allen genannten Märkten verfügt Telekom Austria über beträchtliche Marktmacht.

Betreffend terminierende Segmente von Mietleitungen könnte Telekom Austria den Markteintritt bzw. die nachfrageseitige Gegenmacht alternativer Betreiber behindern, indem sie Zugang zu terminierenden Segmenten verweigert. Genau dies wird jedoch durch die Regulierung am Markt für terminierende Segmente (Bescheid der Telekom-Control-Kommission zu M 11/06 vom 27.11.2006) verhindert. Wie in Punkt 3.2.2.2 festgestellt wurde, ist durch diese Regulierung die rasche Verfügbarkeit von (kostenorientierten) Mietleitungen zum Zwecke der direkten Zusammenschaltung bzw. der Zusammenschaltung auf lokaler Ebene gewährleistet.

Ebenso wird auf den Märkten für Originierung und Terminierung die Gefahr einer Marktmachtübertragung z.B. durch Bündelung der Leistungen durch entsprechende Verpflichtungen der Telekom Austria unterbunden (Bescheide der Telekom-Control-Kommission zu M 7/06 und M 8a/06 vom 05.02.2007). Insbesondere die Verpflichtungen, originierenden Verkehr auch an Drittnetzbetreiber übergeben bzw. terminierenden Verkehr auch von Drittnetzbetreiber übernehmen zu müssen, wirken einer möglichen Marktmachtübertragung entgegen. Auf die mit den genannten Bescheiden der Telekom Austria auferlegte Verpflichtung, zur Verhinderung einer möglichen Marktmachtübertragung die Regelungen des Standardangebotes betreffend die Mindestauslastung zu adaptieren (Punkt 3.2.2.2.2), wird auch im gegebenen Zusammenhang hingewiesen.

Es lässt sich also gemäß dem modifizierten Greenfield-Ansatz (Punkt 3.1) feststellen, dass Telekom Austria in benachbarten Märkten zwar über Marktmacht verfügt, diese aber aufgrund von regulatorischen Verpflichtungen auf den entsprechenden Märkten nicht auf den Transitmarkt übertragen kann.

3.2.6. Produktdifferenzierung

Das Ausmaß der Produktdifferenzierung ist für die Beurteilung von Marktmacht insofern relevant, als grundsätzlich höhere Produktdifferenzierung mit größerer Marktmacht der einzelnen Unternehmen über ihre Kunden einhergeht, da ein Wechsel zu einem anderen Unternehmen nur mehr eingeschränkt möglich ist. Gelingt es einzelnen Unternehmen, ihr Produkt hinrei-

chend von anderen Produkten zu differenzieren und ist eine Nachahmung für andere Unternehmen nicht möglich, so können daraus Wettbewerbsvorteile erwachsen.

Transitleistungen sind grundsätzlich sehr homogene Produkte, da in der Regel alle Unternehmen über die gleiche Technologie bzw. potentiell die gleichen Möglichkeiten verfügen, solche Dienste zu erbringen. Differenzierungsmöglichkeiten ergeben sich allenfalls durch die Netzausdehnung bzw. die Anzahl der direkten Zusammenschaltungen, die es einem Betreiber ermöglichen, mehr oder weniger umfassende Transitdienste anzubieten. Telekom Austria verfügt zwar über eine große Netzabdeckung und direkte Zusammenschaltungen mit allen alternativen Betreibern, da sie aber wie festgestellt am Transitmarkt über keine Kontrolle nicht leicht ersetzbarer Infrastruktur verfügt (Punkt 3.2.3.3) und auch direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Betreibern großteils leicht zu realisieren sind (Punkt 3.2.2.2.1), ergibt sich daraus kein wesentlicher Wettbewerbsvorteil für Telekom Austria.

3.2.7. Verbundvorteile

Verbundvorteile liegen vor, wenn Betreiber auf mehreren Märkten tätig sind und Vorteile – meist Kosteneinsparungen – durch das Anbieten von Produkten auf diesen Märkten erzielen können. Verbundvorteile haben für den Transitmarkt Relevanz, weil aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen Betreiber meist auf verschiedenen Märkten tätig sind. Wer anderen Betreibern Transitleistungen zur Verfügung stellt, wird in den meisten Fällen auch auf Endkundenmärkten Leistungen anbieten. Einige Betreiber haben auch Endkunden an ihr Netz angeschlossen, sodass sie auf dem Originierungs- und Terminierungsmarkt tätig sind. Wenn auf gleiche Infrastruktur zurückgegriffen wird, um die Leistungen auf den verschiedenen Märkten zu erbringen, entstehen Verbundvorteile.

Telekom Austria, die auf praktisch allen Telekommunikationsmärkten an festen Standorten tätig ist, kann potentiell die größten Verbundvorteile erzielen. Ein alternativer Netzbetreiber hingegen kann, muss aber nicht notwendigerweise auf allen Märkten auftreten. Wenn man die Geschäftsfelder der alternativen Netzbetreiber betrachtet, legen die vorliegenden Daten nahe, dass die Betreiber auf verschiedenen Märkten tätig sind und mehr oder weniger Verbundvorteile erzielen. Jene Netzbetreiber, die vermehrt Transitdienste erbringen, bieten auch auf mehreren Märkten ihre Leistungen an, sodass auch sie von den Verbundvorteilen profitieren.

Insgesamt ist der Unterschied im Ausmaß der Nutzung von Verbundvorteilen zwischen Telekom Austria und alternativen Betreibern auf dem Transitmarkt nicht so bedeutend, dass Telekom Austria daraus ein entscheidender Wettbewerbsvorteil entstünde. Vielmehr erzielen auch andere Transitnetzbetreiber Verbundvorteile durch die Erbringung von Terminierung, Originierung oder Leistungen an Endkunden basierend auf derselben Infrastruktur.

3.2.8. Sonstige Indikatoren

Folgende weitere Indikatoren, die nach § 35 Abs. 2 TKG 2003 zur Beurteilung, ob ein Unternehmen beträchtliche Marktmacht hat, herangezogen werden können, sind am vorliegenden Markt von – wenn auch untergeordneter – Bedeutung:

3.2.8.1. Entgelte

Die Entgelte der Telekom Austria hinsichtlich der Transitentgelte unterlagen bisher der Regulierung, so dass aus ihrer Betrachtung keine Aussagen über das Verhalten am Markt in einem regulierungsfreien Umfeld getroffen werden kann. Auch die Entgelte alternativer Betreiber können für eine Beurteilung der Wettbewerbssituation auf diesem Markt nicht herangezogen werden, da die Transitleistungen überwiegend mit anderen Produkten gebündelt angeboten werden und ein Herausrechnen des Transitanteils aus dem Pauschalpreis nach Angaben der Betreiber nicht möglich wäre. Insbesondere für Produkte, die eine internationale Terminierung enthalten, ist die Bestimmung des Transitanteils unmöglich, da die Terminierungspreise international sowohl über die Länder hinweg als auch im Zeitverlauf erheblich

schwanken. Jedenfalls gaben die Transitnetzbetreiber an, dass sie ihre Preise unter dem (regulierten) Niveau der Telekom Austria festlegen. Dies erscheint auch plausibel, da sonst wohl kaum ein Wechsel im beobachteten Ausmaß von Transitleistungen der Telekom Austria zu Transitleistungen alternativer Betreiber stattgefunden hätte. Die Betreiber gaben jedoch auch an, dass der Preis für Transit oft nicht das wichtigste Kriterium ist, da Transit gemeinsam mit anderen Diensten erbracht wird (Projektgeschäfte). Vor allem kleinere Unternehmen ziehen alternative Betreiber der Telekom Austria als Transitnetzbetreiber vor, weil das Zusammenschaltungsverfahren, z.B. wegen geringerer Testanforderungen, einfacher ist. Da Transitsdienste nur einen geringen Teil der Vorleistungskosten ausmachen, sind auch keine Ausschreibungen für Transitsdienste zu beobachten.

3.2.8.2. Vorteile in der Verkaufs- und Vertriebsorganisation

Da es sich beim Markt für Transitsdienste um einen Vorleistungsmarkt handelt, ist zum Vertrieb der Produkte keine besonders aufwändige Verkaufs- oder Vertriebsorganisation (wie z.B. ein Filialnetz) erforderlich, weshalb sich hier auch vermutlich keine wesentlichen Vorteile für bestimmte Betreiber ergeben.

3.2.8.3. Technologiebedingter Vorsprung

Da sowohl Übertragungsmedien wie Übertragungstechnologien standardisiert und allgemein zugänglich sind, verfügt kein Unternehmen über einen relevanten technologiebedingten Vorsprung.

3.3. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Zur Beurteilung von Marktmacht am Markt für Transitleistungen wurden folgende Indikatoren herangezogen:

- Marktanteile
- Marktzutrittsbarrieren (inkl. Skalenvorteile)
- Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur
- Nachfrageseitige Gegenmacht
- Vertikale und horizontale Integration
- Produktdifferenzierung
- Verbundvorteile
- Entgelte
- Vorteile aus der Verkaufs- und Vertriebsorganisation
- der technologiebedingte Vorsprung

Das größte Unternehmen, Telekom Austria, verfügt über einen Marktanteil von unter 40% (34,7%) unter Einberechnung des gesamten Joining Link Transits, der eine klar fallende Tendenz aufweist. Bei Einberechnung nur jenes Joining Link Transits von Betreibern, die Transitsdienste extern anbieten, ergibt sich ein ebenfalls stark sinkender Marktanteil, der nahe 50% (48,9%) liegt. Aufgrund verstärkter direkter Zusammenschaltung und der steigenden Bedeutung alternativer Betreiber bei extern erbrachten Leistungen ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend in den nächsten zwei Jahren fortsetzen wird. Nach der Berechnung inklusive des gesamten Joining Link Transits deutet schon die Höhe und die Entwicklung des Marktanteils auf effektiven Wettbewerb im ökonomischen Sinne hin. Diese Berechnung ist nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission auch jene, die das Ausmaß der Abhängigkeit alternativer Betreiber von Transitsdiensten der Telekom Austria und somit die Marktmacht von Telekom Austria adäquat widerspiegelt. Auch die anderen betrachteten Kriterien deuten darauf hin, dass die Abhängigkeit alternativer Betreiber von Transitleistungen der Telekom Austria so gering ist, dass auch ohne Regulierung keine Nachteile für Endnutzer zu erwarten sind.

Da die Infrastruktur der Telekom Austria von Mitbewerbern bereits umfassend repliziert ist und nachfrageseitige Gegenmacht ausgeübt werden kann, sind auch ohne Regulierung auf dem Markt für Transitdienste antikompetitive Praktiken der Telekom Austria wie Zugangsverweigerung, excessive pricing oder predatory pricing nicht zu erwarten bzw. würden keine signifikanten Verdrängungseffekte nach sich ziehen. Im Falle einer Zugangsverweigerung oder einer Preiserhöhung könnten alternative Betreiber die Transitdienste der Telekom Austria durch direkte Zusammenschaltung bzw. Zusammenschaltung auf lokaler Ebene und/oder durch den Bezug der Leistungen von Dritten ersetzen. Durch predatory pricing (Preise unter den Kosten) könnte Telekom Austria allenfalls kurzfristig ihre Marktanteile am Transitmarkt ausdehnen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass Telekom Austria die Verluste in der Verdrängungsperiode durch Gewinn in folgenden Perioden kompensieren kann, da alle Transitnetzbetreiber auch auf anderen Kommunikationsmärkten tätig sind (und Transitdienste meist nicht ihr Hauptgeschäftsfeld sind) und so ihr Angebot leicht wieder ausweiten könnten. Für Unternehmen, die sich Transitdienste hauptsächlich in Form von Eigenleistungen erbringen, sind die angeführten möglichen antikompetitiven Praktiken der Telekom Austria ohnehin weitgehend irrelevant.

Auch das Vorliegen von ökonomischer Marktmacht, die von mehreren Unternehmen gemeinsam ausgeübt wird (*joint dominance*), kann am Markt für Transitdienste auf Grund der asymmetrischen Marktanteile sowie der Marktanteilsverschiebungen in Richtung alternativer Betreiber ausgeschlossen werden. Schließlich ist auch die Transparenz (Beobachtbarkeit von Wettbewerbsparametern wie Preis, Menge und Qualität) eher gering, da es sich häufig um individuell ausverhandelte Angebote handelt, bei denen Transitdienste darüber hinaus häufig gemeinsam mit anderen Leistungen gebündelt werden.

Die Bewertung der untersuchten Indikatoren zeigt somit, dass aus ökonomischer Sicht auf dem Markt für Transitdienste kein Unternehmen alleine langfristig über beträchtliche Marktmacht verfügt.

C. Beweiswürdigung

1. Allgemeines:

Die Feststellungen zur Wettbewerbssituation auf dem gegenständlichen Markt „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“, insbesondere zu den wettbewerblichen Verhältnissen sowie den einzelnen Indikatoren, ergeben sich aus den eingehenden schlüssigen und nachvollziehbaren Untersuchungen der Amtssachverständigen im Marktanalyse-Gutachten (ON 6). Da das bei der Bundeswettbewerbsbehörde angemeldete Zusammenschlussvorhaben von Telekom Austria und eTel zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist, ist eine Berücksichtigung der sich allenfalls daraus ergebenden Auswirkungen derzeit noch nicht möglich. Auf Punkt D.6.1.6 wird hingewiesen.

Die sonstigen Feststellungen gründen auf den jeweils in Klammern angegebenen Quellen.

D. Rechtliche Beurteilung

1. Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission

Gemäß § 117 Z 6 TKG 2003 kommt der Telekom-Control-Kommission die Zuständigkeit zur Feststellung, ob auf dem jeweils relevanten Markt ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen, und (gegebenenfalls) die Auferlegung spezifischer Verpflichtungen gemäß § 37 TKG 2003 zu.

2. Allgemeines

Der geltende europäische Rechtsrahmen im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste und das TKG 2003 verfolgen einen differenzierten Ansatz betreffend die Ermittlung von Unternehmen, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, und hinsichtlich der Auferlegung von ex-ante-Verpflichtungen, um den – im Rahmen einer Marktanalyse – identifizierten wettbewerblichen Problemen zu begegnen. Die Systematik sieht im Wesentlichen einen dreistufigen Prozess vor:

Die erste Stufe beinhaltet die Abgrenzung von Kommunikationsmärkten, die möglicherweise der sektorspezifischen Regulierung unterliegen (§ 36 TKG 2003). Den einschlägigen Bestimmungen entsprechend hat die RTR-GmbH die Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 (TKMVO 2003) erlassen, die mit 17.10.2003 in Kraft getreten ist und 16 Telekommunikationsmärkte – in Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11.02.2003 über relevante Produkt- und Dienstemarkte des elektronischen Kommunikationssektors – abgegrenzt hat. Gemäß dem Beschluss der RTR-GmbH vom 02.10.2006, RVON 2/05-34, besteht derzeit als Ergebnis der jüngsten Überprüfung dieser Marktdefinition auch hinsichtlich des Marktes nach § 1 Z 9 TKMVO 2003, „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“, keine Notwendigkeit der Abänderung dieser Verordnung.

Die zweite Stufe sieht die Analyse dieser Märkte durch die Telekom-Control-Kommission mit dem Ziel vor, festzustellen, ob auf diesen Telekommunikationsmärkten effektiver Wettbewerb gegeben ist oder aber (zumindest) ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt (§ 37 TKG 2003).

Die dritte Stufe kann schließlich – lediglich bei Vorliegen beträchtlicher Marktmacht – die Festlegung jener Maßnahmen – der „Regulierungsinstrumente“ (d.h. der spezifischen Verpflichtungen gemäß §§ 38 ff TKG 2003) – beinhalten, die zur Lösung bzw. Eingrenzung der identifizierten aktuellen und potenziellen Wettbewerbsprobleme herangezogen werden können (§ 37 Abs. 1 und 2 TKG 2003).

3. Zum Marktanalyseverfahren gemäß § 37 TKG 2003

§ 37 TKG 2003 normiert in Umsetzung des Art. 16 Rahmen-RL das „Marktanalyseverfahren“: Gemäß Abs. 1 leg. cit. führt die Telekom-Control-Kommission von Amts wegen unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaften in regelmäßigen Abständen, längstens aber in einem Abstand von zwei Jahren, eine Analyse der durch die Verordnung gemäß § 36 Abs. 1 TKG 2003 festgelegten relevanten Märkte – die Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (TKMVO 2003) – durch.

Primäres Ziel dieses Marktanalyseverfahrens ist die Feststellung, ob auf dem jeweils relevanten Markt ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber effektiver Wettbewerb gegeben ist. Je nach Ergebnis sind im Anschluss daran die spezifischen Verpflichtungen aufzuheben, beizubehalten, zu ändern oder aufzuerlegen.

Die Analyse eines Marktes kann folgende Ergebnisse haben:

Gelangt die Telekom-Control-Kommission zur Feststellung, 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 46 oder nach § 47 Abs. 1 TKG 2003 aufzuerlegen. Bereits bestehende spezifische Verpflichtungen für Unternehmen werden, sofern sie den relevanten Markt betreffen, von der Regulierungsbehörde nach Maßgabe der Ergebnisse des Verfahrens unter Berücksichtigung der Regulierungsziele geändert oder neuerlich auferlegt (§ 37 Abs. 2 TKG 2003).

Stellt die Telekom-Control-Kommission demgegenüber fest, dass auf dem relevanten Markt effektiver Wettbewerb besteht und somit kein Unternehmen über beträchtliche Marktmarkt verfügt, darf sie (mit Ausnahme von § 47 Abs. 2 TKG 2003) keine Verpflichtungen gemäß Abs. 2 leg. cit. auferlegen. Diesfalls wird das Verfahren hinsichtlich dieses Marktes durch Beschluss der Regulierungsbehörde eingestellt und dieser Beschluss veröffentlicht. Soweit für Unternehmen noch spezifische Verpflichtungen auf diesem Markt 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.

4. Relevanter Markt

Die Stellung als „Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht“ bezieht sich immer auf einen bestimmten Markt. Märkte sind – auch innerhalb des Telekommunikationssektors – nach sachlichen und räumlichen Kriterien näher zu bestimmen. Die Regelung des § 37 TKG 2003, nach deren Kriterien der oder die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu bestimmen sind bzw. das Vorhandensein effektiven Wettbewerbs festgestellt wird, setzt daher ebenfalls die Definition der nach sachlichen und geografischen Gesichtspunkten identifizierten Märkte voraus. Die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte wurden gemäß § 36 TKG 2003 durch Verordnung der RTR-GmbH, der Telekommunikationsmärkteverordnung 2003 idF BGBl II Nr. 117/2005, („TKMVO 2003“) festgelegt. Der für das gegenständliche Verfahren relevante Markt ist in § 1 Z 9 TKMVO 2003 als „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz (Vorleistungsmarkt)“ definiert.

5. Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht

Gemäß § 35 Abs. 1 TKG 2003 *„[gilt] ein Unternehmen [] dann als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine wirtschaftlich so starke Stellung einnimmt, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Nutzern zu verhalten.“*

Bei der Beurteilung, ob ein Unternehmen beträchtliche Marktmacht hat („*single dominance*“), hat die Telekom-Control-Kommission „*insbesondere*“ nachfolgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. die Größe des Unternehmens, seine Größe im Verhältnis zu der des relevanten Marktes sowie die Veränderungen der relativen Positionen der Marktteilnehmer im Zeitverlauf,
2. die Höhe von Markteintrittsschranken sowie das daraus resultierende Ausmaß an potenziellem Wettbewerb,
3. das Ausmaß der nachfrageseitigen Gegenmacht,
4. das Ausmaß an Nachfrage- und Angebotselastizität,
5. die jeweilige Marktphase,
6. der technologiebedingte Vorsprung,
7. allfällige Vorteile in der Verkaufs- und Vertriebsorganisation,
8. die Existenz von Skalenerträgen, Verbund- und Dichtevorteilen,
9. das Ausmaß vertikaler Integration,
10. das Ausmaß der Produktdifferenzierung,
11. der Zugang zu Finanzmitteln,
12. die Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur,
13. das Verhalten am Markt im Allgemeinen, wie etwa Preissetzung, Marketingpolitik, Bündelung von Produkten und Dienstleistungen oder Errichtung von Barrieren (Abs. 2 leg. cit.).

Grundsätzlich regelt das TKG 2003 auch die Analyse des möglichen Vorliegens einer gemeinsamen Marktbeherrschung, bei der zwei oder mehrere Unternehmen gemeinsam über

beträchtliche Marktmacht verfügen, wenn sie – selbst bei Fehlen struktureller oder sonstiger Beziehungen untereinander – in einem Markt tätig sind, dessen Beschaffenheit Anreize für eine Verhaltenskoordinierung aufweist (Abs. 3 leg. cit.). Da der gegenständliche Markt jedoch auf Grund der festgestellten Marktstruktur keine derartigen Anreize für eine Verhaltenskoordinierung aufweist, kann es nicht zu einer kollektiven Marktbeherrschung kommen. Diese ist daher nicht weiter zu prüfen.

Verfügt ein Unternehmen auf einem bestimmten Markt über beträchtliche Marktmacht, so kann es auch auf horizontal und vertikal bzw. geografisch benachbarten Märkten als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angesehen werden, wenn die Verbindungen zwischen beiden Märkten es gestatten, diese von dem einen auf den anderen Markt zu übertragen und damit die gesamte Marktmacht des Unternehmens zu verstärken („Leveraging“, § 35 Abs. 5 TKG 2003).

§ 35 TKG 2003 deckt sich mit den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben: So hält Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“, Abl. L 108/33 vom 24.04.2002) fest, dass ein Unternehmen dann als ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gilt, *„wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, d. h. eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern zu verhalten“*.

Der nationale wie auch der europäische Rechtsrahmen lösen den Zusammenhang zwischen „beträchtlicher Marktmacht“ iSd § 35 TKG 2003 und „effektivem Wettbewerb“ iSd § 37 TKG 2003 mit der so genannten „Gleichsetzungsthese“ auf, derzufolge bei Vorhandensein zumindest eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 kein effektiver Wettbewerb vorliegt. So hält die Europäische Kommission in ihren Leitlinien fest, dass der Schlussfolgerung, dass auf einem relevanten Markt echter Wettbewerb herrscht, die Feststellung gleich kommt, dass auf diesem Markt kein Betreiber allein oder gemeinsam mit anderen eine beherrschende Stellung einnimmt. Für die Anwendung des neuen Rechtsrahmens wird „wirksamer Wettbewerb“ dahingehend definiert, dass es auf dem relevanten Markt kein Unternehmen gibt, das allein oder zusammen mit anderen eine individuelle oder gemeinsame beherrschende Stellung einnimmt (vgl. ebenso Erwägungsgrund 27 der Rahmen-RL).

Im Gegensatz zum allgemeinen Wettbewerbsrecht verfolgt die sektorspezifische Regulierung eine ex-ante-Betrachtung. Bei der Beurteilung wettbewerblcher Verhältnisse ist von der Prämisse auszugehen, dass keine Regulierung gegeben ist („Green-Field-Ansatz“). So hält auch die Europäische Kommission in ihren Leitlinien wie folgt fest: *„Bei der Ex-ante-Beurteilung, ob Unternehmen alleine oder gemeinsam auf dem relevanten Markt eine beherrschende Stellung einnehmen, sind die NRB grundsätzlich auf andere Hypothesen und Annahmen angewiesen als eine Wettbewerbsbehörde bei der Ex-Post-Anwendung [] muss sich die Marktanalysen hauptsächlich auf Prognosen stützen. [] Der Umstand, dass sich die ursprüngliche Marktprognose der NRB in einem gegebenen Fall nicht bestätigt, bedeutet nicht notwendigerweise, dass diese Entscheidung, zum Zeitpunkt, als sie erlassen wurde, mit der Richtlinie unvereinbar war.“* (Rz. 70, 71).

6. Zur Beurteilung effektiven Wettbewerbs am gegenständlichen Markt

Die Eingrenzung der Untersuchung der Frage des Vorliegens beträchtlicher Marktmacht nur auf Vorliegen einer alleinigen marktbeherrschenden Stellung im Sinne des § 35 Abs. 2 TKG 2003 ergibt sich aus der festgestellten Marktstruktur (Punkt B.3.3).

6.1. Zur Analyse des Marktes entsprechend den Kriterien des § 35 Abs. 2 TKG 2003:

Für die Beurteilung von Marktmacht am Transitmarkt sind nach den Feststellungen (Punkt B.3.2) folgende Indikatoren von Bedeutung:

6.1.1. Absolute und relative Größe der Unternehmen (Marktanteile) und Veränderungen im Zeitverlauf

6.1.1.1. Allgemeines

Im Kontext der Untersuchung einer alleinigen beträchtlichen Marktmacht – „single dominance“ – eines Unternehmens nennt § 35 Abs. 2 Z 1 TKG 2003 *„die Größe des Unternehmens, seine Größe im Verhältnis zu der des relevanten Marktes sowie die Veränderungen der relativen Positionen der Marktteilnehmer im Zeitverlauf“*. Die Leitlinien der Europäischen Kommission (Rn. 75 - 78) nennen Marktanteile als einen von mehreren Marktmachtindikatoren. Dabei wird festgehalten, dass ein hoher Marktanteil allein noch nicht bedeutet, dass das betreffende Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt. Allerdings ist auch nicht anzunehmen, dass ein Unternehmen ohne einen hohen Marktanteil eine beherrschende Stellung einnimmt.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Fallpraxis eine Schwelle für die Annahme einer beherrschenden Stellung in der Regel erst ab einem Marktanteil von über 40% angesetzt. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs liefern besonders hohe Marktanteile von über 50%, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen einer beherrschenden Stellung. Einem Unternehmen mit einem hohen Marktanteil kann beträchtliche Marktmacht jedoch nur unterstellt werden, wenn dieser Marktanteil über längere Zeit stabil geblieben ist (Leitlinien Rn. 75). Der Umstand, dass ein mächtiges Unternehmen im Zeitverlauf Marktanteile verliert, kann auf zunehmenden Wettbewerb auf diesem Markt hindeuten.

6.1.1.2. Zur Marktabgrenzung:

Betreffend die unterschiedlichen festgestellten Marktabgrenzungen – einerseits inklusive Joining Link Transit, andererseits nur inklusive jenes Joining Links Transits, der Betreibern zuzurechnen ist, die bereits tatsächlich nationale Transitleistungen auch extern anbieten – wird grundsätzlich auf die Ausführungen in den Punkten B.1.2.3.2 und B.3.2.1.3 verwiesen, wo dargestellt wurde, warum nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission Joining Link Transit in die Marktanteilsberechnung einzubeziehen ist und der primär zu berücksichtigende Marktanteil der Telekom Austria daher (für 2005) 34,7% beträgt.

Zusätzlich zu diesen oben dargestellten Argumenten spricht auch die Formulierung der Begründung zur Märkteempfehlung für die Einbeziehung von Eigenleistungen in den Transitmarkt. In dieser Begründung wird einerseits ausgeführt (Seite 18f), ein erfolgreicher Anruf erfordere neben Verbindungsaufbau und Anruferzustellung auch Gesprächsweiterleitung bzw. Transit, ohne dabei zwischen netzinternen und externen Gesprächen zu unterscheiden. Diese Formulierung legt daher nahe, dass auch interner Verkehr Transitverkehr im Sinne der Märkteempfehlung sein kann. Weiters führt die Begründung zur Märkteempfehlung aus, Transitedienste umfassen die Übertragung zwischen Knotenvermittlungen eines bestimmten Netzes, verschiedener Netze oder ausschließlich über ein drittes Netz. Der erste genannte Fall betrifft dabei netzinternen Verkehr, der zweite Fall Joining-Link Verkehr, wobei beide Fälle, neben dem ungebündelten Transit selbst, ausdrücklich als Transitleistungen bezeichnet werden. Schließlich wird in der Begründung zur Märkteempfehlung ausgeführt, es bestehe die Möglichkeit, die Bereitstellung einer Transitverbindung entweder direkt zu kaufen oder die erforderlichen Komponenten getrennt zu erwerben und den Dienst selbst zu erbringen. Damit wird direkt auf die Substitutionsbeziehung zwischen zugekauftem Transit und Eigenleistung referenziert.

Auch in der Draft Commission Recommendation, SEC(2006) 837, vom 28.06.2006, Punkt 3.1., Seite 15, führt die Europäische Kommission aus, dass Eigenleistungen alternativer Betreiber unter bestimmten Umständen berücksichtigt werden können: „In these cases third party access seekers could potentially move their business to such alternative operators. However, this is normally limited by capacity constraints, the potential lack of ubiquity of these networks, and the likelihood of the alternative providers entering the merchant market

quickly. In general self supply by alternative operators will only be considered where these constraints are not present, which is unlikely in practice.“ Bezüglich aller drei genannten Punkte – vorhandene Kapazitäten (Punkt B.3.2.3.2.4), Verfügbarkeit von Infrastruktur in der Fläche (Punkt B.3.2.3.2) und rasche Möglichkeit des Markteintritts (Punkt B.3.2.2.2) – wurde im gegenständlichen Verfahren nachgewiesen, dass keine diesbezüglichen Einschränkungen gegeben sind. Eigenleistungen (zumindest der Betreiber, die Transitleistungen bereits extern anbieten) sind daher auch aus diesem Grund in den Markt einzubeziehen.

Die Europäische Kommission hat auch in ihrer Entscheidung vom 17.05.2005, K(2005)1442 endg., zur von der RegTP am 15.02.2005 notifizierten Marktanalyse der Transitmärkte einer Einbeziehung von Eigenleistungen in einen Markt nicht widersprochen. Die RegTP definierte mehrere Transitmärkte, unter anderem einen „Markt für Transitsdienste im öffentlichen Festtelefonnetz plus Terminierung von Verbindungen mit Ursprung in nationalen Mobilfunknetzen in nationale Mobilfunknetze“. Diesbezüglich stellte die RegTP im Rahmen ihrer Analyse fest, dass der Deutschen Telekom AG trotz ihrer hohen Marktanteile keine beträchtliche Marktmacht zukommt, *„weil die Fähigkeit der nachfragenden Mobilfunknetzbetreiber, die abgenommenen Leistungen umstandslos selbst zu erstellen, den Verhaltensspielraum der DT AG in entscheidender Weise beschneidet“*. Auch die RegTP ging damit – analog zur Telekom-Control-Kommission im gegenständlichen Fall – von einer Ersetzbarkeit von Transitleistungen durch Eigenleistungen in Form direkter Zusammenschaltung ohne erhebliche (versunkene) Kosten und ohne große Investitionen aus. Diesbezüglich wurde der Notifizierung der RegTP seitens der Europäischen Kommission nicht widersprochen. Die Europäische Kommission führte in ihrer Entscheidung vom 17.05.2005, Rn. 41, vielmehr aus, *„Terminierungsleistungen können tatsächlich eine notwendige Vorleistung, andererseits aber auch ein mögliches Substitut für Transitsdienste sein (da die direkte Zusammenschaltung ein denkbare Substitut für die indirekte Zusammenschaltung darstellt)“*, und weist damit auf mögliche Substitutionsbeziehungen zwischen Transitleistungen bei indirekter Zusammenschaltung und Eigenleistungen in Form direkter Zusammenschaltung hin.

Nach Art. 8 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie haben nationale Regulierungsbehörden im Übrigen zu gewährleisten, dass es auf den Märkten der elektronischen Kommunikation keine Wettbewerbsverzerrungen gibt und fördern Infrastrukturinvestitionen und Innovation. Eine Marktanalyse des Transitmarktes basierend auf einer Marktdefinition gänzlich ohne Berücksichtigung von Eigenleistungen durch direkte Zusammenschaltung – entsprechende Marktanteile wurden der Vollständigkeit halber dargestellt (Punkt B.3.2.1.2.3) – würde jedoch bedeuten, dass lediglich ein kleines Segment von Transitleistungen, nämlich jenes, das Dritten gegenüber erbracht wird, im Rahmen der Analyse betrachtet wird. Jede (weitere) Substitution von Transitleistungen durch Eigenleistungen hätte zur Folge, dass diese vormals im Markt befindlichen Leistungen als Eigenleistungen aus dem Markt herausfallen, so dass sich zwar das Gesamtvolumen der Leistungen im Markt verringern würde, nicht aber der Marktanteil der Telekom Austria in diesem (schrumpfenden) Markt ändern könnte. Das Ergebnis einer solchen Betrachtungsweise wäre daher ein fortwährender hoher Marktanteil von Telekom Austria in einem kleiner werdenden Markt. Dennoch wäre Telekom Austria wegen der jederzeit möglichen Substitution ihrer Transitleistungskunden durch Eigenleistungen nicht in einer Marktposition, in der sie sich „in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Nutzern verhalten“ kann. In einem derartigen Markt wäre für Telekom Austria der Anreiz genommen, in einen Ausbau von Infrastruktur zu investieren, da keine Aussicht bestünde, dass sich auf dem derart definierten Markt effektiver Wettbewerb einstellt und sie damit aus der Regulierung entlassen werden könnte. Damit wäre auch den oben zitierten Vorgaben des Art. 8 der Rahmenrichtlinie nicht entsprochen. Die (gänzliche) Nicht-einbeziehung der massiven Substitution von Transitleistungen durch Eigenleistungen berücksichtigt demgegenüber die tatsächlichen Verhältnisse auf dem österreichischen Transitmarkt nicht und birgt damit gerade die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.

Aus diesen Gründen erscheint der Telekom-Control-Kommission daher primär eine Marktabgrenzung, die sämtlichen Joining Link Transit als Teil des Marktes berücksichtigt richtig zu sein. Alternativ wäre eine Marktabgrenzung argumentierbar, die nur jenen Joining Link Transit, der Betreibern zuzurechnen ist, die bereits tatsächlich Transitleistungen auch extern an-

bieten, berücksichtigt. Eine Nichtberücksichtigung sämtlichen Joining Link Transits erscheint demgegenüber auf der Basis der vorliegenden Evidenz und der einschlägigen Rechtsvorschriften nicht argumentierbar und wird daher nicht herangezogen.

6.1.1.3. Beurteilung des Indikators Marktanteile:

Insgesamt lässt der Indikator Marktanteile für den untersuchten Transitmarkt, wie festgestellt, keine abschließende Beurteilung der Wettbewerbssituation zu, auch wenn die Marktanteile der Telekom Austria nach beiden dargestellten Marktanteilsberechnungen – inkl. Joining Link Transit 34,7% bzw. nur inkl. Joining Link Transit von Betreibern, die Transitdienste extern anbieten 48,9% – bei sinkender Tendenz knapp unterhalb der genannten wettbewerbsrechtlich relevanten „Vermutungsschwellen“ von 40% bzw. 50% zu liegen kommen. Der festgestellte (Punkt B.3.2.1.2) kontinuierliche Verlust an Marktanteilen der Telekom Austria deutet jedenfalls darauf hin, dass die Wettbewerbsintensität auf dem Transitmarkt stetig zunimmt, wobei auf Grund verstärkter direkter Zusammenschaltung, der steigenden Bedeutung alternativer Betreiber bei extern erbrachten Leistungen und der weiteren Absenkung von Markteintrittsbarrieren in den Transitmarkt (Mindestauslastung) davon auszugehen ist, dass sich diese Trends in den nächsten zwei Jahren fortsetzen wird.

Auch wenn auf Basis der Marktanteile alleine keine Beurteilung der Wettbewerbssituation möglich ist, sprechen die festgestellten Marktanteile und deren sinkender Verlauf nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission in ihrer Tendenz für das Bestehen von Wettbewerb auf dem Transitmarkt. Im Folgenden wird an Hand der übrigen untersuchten Indikatoren dargestellt, dass auch deren Ausprägungen die Annahme des Vorliegens von effektivem Wettbewerb stützen.

6.1.2. Marktbarrieren

Die Liste der Kriterien für eine alleinige beträchtliche Marktmacht (§ 35 Abs. 2 Z 1 TKG 2003) nennen die „Höhe von Markteintrittsschranken“ sowie das daraus „resultierende Ausmaß an potenziellem Wettbewerb“ als einen Marktmachtindikator. Randziffer 80 der Leitlinien nennen ebenfalls „Marktzutrittsschranken“.

So halten die Leitlinien fest, dass die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung auch davon abhängt, wie leicht der Marktzugang ist. Fehlende Marktzutrittsschranken halten z.B. ein Unternehmen mit einem beträchtlichen Marktanteil davon ab, sich unabhängig vom Markt wettbewerbswidrig zu verhalten. Die Prüfung von Marktzutrittsschranken ist ein wesentliches Element jeder Prüfung von Marktmacht (vgl. EuGH Rs. 6/72 – Continental Can/Kommission, Slg. 1973, 215). In der vorgenommenen Analyse wurden die in der Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstemarkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (ABl L 114/45 vom 8.5.2003) unterschiedenen beiden Arten von Marktzutrittsbarrieren, nämlich strukturell bedingte und rechtlich bedingte Hindernissen untersucht. Als dritte Gruppe von Barrieren wurden noch jene strategischen bzw. endogenen Marktzutrittsbarrieren untersucht, die durch das Verhalten eines Unternehmens entstehen.

Insgesamt sind aber die festgestellten Barrieren (Punkt B.3.2.2.2) für den Eintritt bzw. die Expansion am Markt für Transitdienste überwiegend gering und stehen der Entfaltung bzw. der Intensivierung des Wettbewerbs am Markt für Transitdienste nicht entgegen. Sowohl direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Netzbetreibern (im In- und Ausland) als auch Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf lokaler Ebene können, gegebenenfalls basierend auf Mietleitungen, leicht errichtet werden. Skalenvorteile und versunkene Kosten wirken kaum als Marktzutrittsbarrieren, da Zusammenschaltungen entsprechend dem Verkehrsaufkommen dimensioniert werden können und die versunkenen Kosten bei Zumieten von Mietleitungen ebenfalls gering sind. Zutritts- und Expansionsbarrieren existieren allenfalls für kleine Betreiber, insbesondere wenn sie nur lokal tätig sind. Weiters sind lokale Ver-

mittlungsstellen der Telekom Austria, an denen nur wenig Verkehr anfällt, aufgrund von Skalenvorteilen schwieriger zu erschließen als jene, wo viel Verkehr anfällt. Diese Zutrittsbarrieren erscheinen insgesamt aber nicht hoch genug um einem effektiven Wettbewerb entgegenzustehen, da kleinere Betreiber auf die Leistungen großer Betreiber mit flächendeckender Infrastruktur zurückgreifen können. Durch eine Änderung der Regelung der Mindestauslastung könnten die Zutrittsbarrieren in Zukunft sogar noch weiter gesenkt werden.

Dieser Indikator spricht daher gegen die Annahme einer beträchtlichen Marktmacht der Telekom Austria.

6.1.3. Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur iSd § 35 Abs. 1 Z 12 TKG 2003 besteht dann, wenn eine bestimmte zur Leistungserstellung notwendige Infrastruktur ausschließlich oder großteils in den Händen eines einzigen Unternehmens ist und hohe Barrieren für die Errichtung alternativer Infrastruktur bestehen. Derartige Kontrolle ermöglicht es dem entsprechenden Unternehmen bei Abwesenheit von nachfrageseitiger Gegenmacht, Marktmacht auszuüben, da es der einzige Anbieter der Dienstleistung ist und weder aktuellem noch potentielltem Wettbewerb ausgesetzt ist. Zusätzlich kann es dem Unternehmen auch möglich sein, seine Marktmacht auf nachgelagerte oder angrenzende Märkte zu übertragen.

Die für die umfassende Erbringung von Transitleistungen notwendige Infrastruktur besteht im Wesentlichen aus der Präsenz an den 43 lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria, Zusammenschaltung mit Betreibern im Inland und Zusammenschaltung mit Betreibern im Ausland. Nach den Feststellungen ist die Infrastruktur der Telekom Austria zwischen den 43 lokalen Vermittlungsstellen von einem Betreiber, der Transitleistungen extern anbietet (), vollständig repliziert, von einem weiteren () fast vollständig, von einem dritten () zu ca. 90% und von zwei weiteren () zum überwiegenden Teil. Auch Anbieter, die Transitleistungen gegenwärtig nicht extern anbieten, sind bereits an allen 43 lokalen Vermittlungsstellen oder an einem Großteil davon präsent. Telekom Austria verfügt hier also nicht über alleinige Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur (Punkt B.3.2.3.2.1). Auch direkte Zusammenschaltungen im Inland sind zwischen den größten alternativen Betreibern bereits realisiert. Besonders viele direkte Zusammenschaltungen (auch mit kleineren Netzen) weisen jene Betreiber auf, die Transitleistungen auch extern anbieten (Punkt B.3.2.3.2.2). Dies gilt auch für Zusammenschaltungen mit ausländischen Netzbetreibern (Punkt B.3.2.3.2.3). Telekom Austria verfügt also auch hier über keine alleinige Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Da Mietleitungen rasch verfügbar sind, können alternative Betreiber auch ihre Kapazitäten leicht erweitern bzw. skalieren. Dies zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, in denen viele alternative Betreiber starke Anstiege bei den extern erbrachten Transitminuten verzeichnen konnten, ohne dass ernsthafte Kapazitätsprobleme aufgetreten wären.

Die Analyse des Marktes zeigt daher, dass selbst Telekom Austria als größter Transitnetzbetreiber einem signifikanten Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, da alternative Betreiber, die Transitleistungen extern anbieten bereits an allen oder einem Großteil der 43 Vermittlungsstellen lokal mit Telekom Austria zusammengeschaltet sind und auch mit den wichtigsten anderen alternativen Netzbetreibern direkte Zusammenschaltungen unterhalten. Die vorhandene Infrastruktur und Kapazitäten der alternativen Betreiber zeigen, dass Telekom Austria auf dem Markt für Transitleistungen über keine Kontrolle nicht leicht ersetzbarer Infrastruktur verfügt.

Auch dieser Indikator spricht daher gegen die Annahme einer beträchtlichen Marktmacht der Telekom Austria.

6.1.4. Nachfrageseitige Gegenmacht

Ein wesentlicher Faktor, der Marktmacht gegebenenfalls disziplinieren könnte, ist die nachfrageseitige Verhandlungsmacht. Das „Ausmaß der nachfrageseitigen Gegenmacht“ wird

auch im TKG 2003 als eines der Kriterien zur Beurteilung einer alleinigen marktbeherrschenden Stellung angeführt (§ 35 Abs. 2 Z 3 TKG 2003). Dieses Kriterium ergibt sich auch bereits aus der Definition der „beträchtlichen Marktmacht“ gemäß Abs. 1 leg. cit., da sich ein Unternehmen (auch) unabhängig von seinen Wettbewerbern, Kunden und Nutzern verhalten können muss, um als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zu gelten.

Nach den Feststellungen (Punkt B.3.2.4.2) kann am Transitmarkt nachfrageseitige Gegenmacht gegenüber Telekom Austria durch einen Wechsel zu andern Anbietern, durch direkte Zusammenschaltungen mit anderen Betreibern und durch lokale Zusammenschaltungen mit Telekom Austria ausgeübt werden. Da ausreichend viele Betreiber existieren, die Transitsdienste extern anbieten und direkte Zusammenschaltungen sowie Zusammenschaltungen mit Telekom Austria auf lokaler Ebene leicht realisiert werden können, ist Telekom Austria am Transitmarkt einer signifikanten nachfrageseitigen Gegenmacht ausgesetzt. Selbst als größter Anbieter am Markt wird Telekom Austria durch diese Gegenmacht in ihrem Verhalten am Markt diszipliniert. Allenfalls sehr kleine Betreiber, für die sich weder direkte Zusammenschaltungen mit anderen Betreibern noch Zusammenschaltungen auf der lokalen Ebene mit Telekom Austria rechnen, verfügen kaum über nachfrageseitige Gegenmacht, jedoch ist davon auch ohne Regulierung keine signifikante Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf der Endkundenebene zu erwarten. Schließlich können alle Betreiber, die zu Eigenleistungen wechseln, potentiell auch als externe Anbieter von Transitsdiensten in den Markt eintreten. Dies übt einen zusätzlichen Druck auf Telekom Austria aus, da nicht nur die Nachfrage des alternativen Betreibers verloren geht, sondern auch ein weiterer potentieller Wettbewerber auf dem Vorleistungsmarkt entsteht.

Da sich Telekom Austria somit nicht unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und Nutzern verhalten kann, spricht auch dieser Indikator gegen die Annahme beträchtlicher Marktmacht der Telekom Austria.

6.1.5. Sonstige Indikatoren

Auch die Untersuchung der weiteren Indikatoren nach § 35 Abs. 2 TKG 2003, die grundsätzlich zur Beurteilung des Transitmarktes herangezogen werden können – Entgelte (Z. 13), mögliche Vorteile in der Verkaufs- und Vertriebsorganisation (Z. 7) sowie technologiebedingter Vorsprung (Z. 6) ergaben keine Hinweise auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht der Telekom Austria.

6.1.6. Zusammenfassung

Die Bewertung der untersuchten Indikatoren zeigt, dass auf dem Markt für Transitsdienste kein Unternehmen alleine langfristig über beträchtliche Marktmacht im ökonomischen Sinne verfügt (*single dominance*). Auch das Vorliegen von ökonomischer Marktmacht, die von mehreren Unternehmen gemeinsam ausgeübt wird (*joint dominance*), kann am Markt für Transitsdienste ausgeschlossen werden.

In den letzten Jahren sind mehrere alternative Betreiber als Erbringer von (nationalen und internationalen) Transitleistungen an andere Unternehmen in den Markt eingetreten und konnten ihr Angebot in kurzer Zeit stark ausdehnen. Gegenwärtig existieren fünf alternative Betreiber, die nationale Transitleistungen extern anbieten, sechs weitere bieten anderen Unternehmen internationale Transitleistungen an. Einer dieser fünf alternativen Betreiber [REDACTED] ist an allen 43 lokalen Vermittlungsstellen der Telekom Austria präsent, [REDACTED] an jenen 38, wo 97% des Gesamtverkehrs anfallen, [REDACTED] an jenen 35, wo fast 90% des Verkehrs anfallen und [REDACTED] bei jenen 21 bzw. 18, wo über 60% bzw. 50% des Verkehrs anfallen. Diese Betreiber sind untereinander und mit vielen weiteren Betreibern im In- und Ausland direkt zusammengeschaltet. Die Infrastruktur der Telekom Austria zur Erbringung von Transitsdiensten ist also als replizierbar und auch – basierend auf Mietleitungen und eigener Infrastruktur – mehrfach repliziert.

Wie der starke Anstieg des Verkehrs der alternativen Betreiber in den letzten Jahren zeigt (zB [REDACTED] von Null auf 727 Millionen von 2002 auf 2005 bei ungebündelten Transit), verfügen diese über ausreichend Kapazitäten oder aber können diese bei Bedarf schnell ausweiten. Dafür entscheidend ist, dass Mietleitungen (Trunk-Segmente, die im Wettbewerb erbracht werden bzw. terminierende Segmente, die von Telekom Austria zu regulierten Bedingungen erhältlich sind) rasch verfügbar sind und von Telekom Austria in 95% der Fälle innerhalb von 47 Tagen (2005) bereit gestellt werden. Auch direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Betreibern lassen sich bei beiderseitigem Interesse in der Regel in vier bis acht Wochen, teilweise sogar in wenigen Tagen verwirklichen.

Aufgrund der externen Angebote können Kunden von Telekom Austria durch Androhung eines Wechsels zu einem anderen Betreiber nachfrageseitige Gegenmacht ausüben. Zusätzlich dazu kann nachfrageseitige Gegenmacht auch dadurch ausgeübt werden, dass Betreiber direkt untereinander bzw. mit Telekom Austria auf lokaler Ebene zusammenschalten. Dies ist in der Vergangenheit bereits in großem Umfang geschehen und es ist davon auszugehen, dass alternative Betreiber im Falle einer Preiserhöhung durch Telekom Austria ausreichend nachfrageseitige Gegenmacht durch einen Wechsel zur Selbsterbringung der Leistung ausüben könnten. Von den sieben Hauptvermittlungsstellen sind bereits 21 lokale Vermittlungsstellen mit Mietleitungen von unter 6,2 km Länge erreichbar. Schließlich können alle Betreiber, die zu Eigenleistungen wechseln, potentiell auch als externe Anbieter von Transitediensten in den Markt eintreten. Dies übt einen zusätzlichen Druck auf Telekom Austria aus, da nicht nur die Nachfrage des alternativen Betreibers verloren geht, sondern auch ein potentieller Wettbewerber auf dem Vorleistungsmarkt entsteht.

Zusammenfassend kommt die Telekom-Control-Kommission daher zum Schluss, dass sich Telekom Austria aufgrund der fehlenden Kontrolle über eine nicht leicht ersetzbare Infrastruktur sowie der nachfrageseitigen Gegenmacht und der geringen Barrieren für Marktzutritte und Expansion nicht unabhängig von ihren Mitbewerbern verhalten kann, sondern in ihrem Verhalten am Markt ausreichend diszipliniert ist, so dass effektiver Wettbewerb auch ohne Regulierung auf diesem Markt gewährleistet ist. Die für Telekom Austria nach § 133 Abs. 7 TKG 2003 wegen der nach dem TKG (1997) festgestellten marktbeherrschenden Stellung derzeit weitergeltenden regulatorischen Verpflichtungen betreffend den gegenständlichen Markt werden zeitnahe mit gesonderter Entscheidung der Telekom-Control-Kommission aufgehoben werden.

Die Telekom-Control-Kommission weist darauf hin, dass sie die weitere wettbewerbliche Entwicklung auf dem gegenständlichen Markt unter Beobachtung halten wird. Insbesondere werden die Auswirkungen einer allfälligen Genehmigung des Zusammenschlussvorhabens zwischen Telekom Austria und eTel in einem weiteren Verfahren zu untersuchen sein.

7. Zu den Verfahren gemäß §§ 128, 129 TKG 2003

7.1. Allgemeines:

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 Z 2 TKG 2003), gleichzeitig der Europäischen Kommission sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen („Koordination“).

Die vorliegende Anordnung gemäß § 37 ff TKG 2003 stellt eine derartige Vollziehungshandlung iSd §§ 128 f TKG 2003 dar und wurde den Verfahren der Konsultation und Koordination unterzogen.

7.2. Zu den eingelangten Stellungnahmen:

7.2.1. Zur Stellungnahme der UPC Telekabel Wien GmbH:

Mit Schriftsatz vom 28.02.2007, ON 19, nimmt UPC Telekabel Wien GmbH Stellung zum Maßnahmenentwurf. Darin schlägt UPC vor, mit der Analyse des Transitmarktes zuzuwarten, bis die Entscheidung der Wettbewerbsbehörden im Fall der beabsichtigten Übernahme der eTel durch Telekom Austria rechtskräftig ist. In Anbetracht des Verfahrensstandes im Verfahren M 16/06 erscheint es der Telekom-Control-Kommission jedoch – auch im Hinblick auf die Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 06.03.2007 (unten Punkt I.D.7.2.4) – zweckmäßiger, das Verfahren abzuschließen und allenfalls im Fall einer Nichtuntersagung des Zusammenschlusses mögliche Auswirkungen auf den gegenständlichen Markt einer neuerlichen Analyse unter Berücksichtigung erteilter Auflagen zu unterziehen.

Betreffend die Ausführungen der UPC zur Frist für die Aufhebung der Verpflichtungen der Telekom Austria wird auf den (veröffentlichten) Bescheid M 16a/06 verwiesen. Die von UPC weiters angeführten Tatsachen, dass auch bei Aufhebung dieser bestehenden Verpflichtungen der Telekom Austria weiterhin Planungen betreffend Transitvereinbarungen und Linkkapazitäten (z.B. hinsichtlich der Mindestauslastung) erforderlich sein werden, dass für das Anbieten von Transit teilweise Änderungen in eigenen Systemen erforderlich sind und dass für die Realisierung von Zusammenschaltungsverbindungen auch zwischen alternativen Betreibern Verhandlungen notwendig sind, wurden im Rahmen der eingehenden ökonomischen Analyse des Transitmarktes berücksichtigt. Auf die bisher gemachten Ausführungen wird daher verwiesen. Dass diese Tatsachen allerdings effektivem Wettbewerb auf dem Markt nicht entgegen stehen, zeigt nicht zuletzt die Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 06.03.2007 (Punkt I.D.7.2.4). Soweit UPC die vorgenommene teilweise Schwärzung von Daten im konsultierten Entwurf moniert, wird auf § 125 TKG 2003 verwiesen.

7.2.2. Zur Stellungnahme des VAT:

Mit Schreiben vom 28.02.2007, ON 20, nimmt der Verband der alternativen Telekom Betreiber (VAT) zum konsultierten Entwurf Stellung. In Punkt 1.1 weist der VAT auf die Möglichkeit von "*Doppelzählungen*" von Endkundenminuten beim gebündelten / ungebündelten und beim joining-link-transit hin, wodurch bei Rufen von TA-Endkunden zu TA-Endkunden eine Schiefast möglich sei. Diesbezüglich wird darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen Transitminuten mehrfach gezählt werden, da jede Vermittlung zwischen zwei (zusammenschaltungsfähigen) Vermittlungsstellen definitionsgemäß eine Transitleistung darstellt. Mehrere Transitnetzbetreiber, die ein Gespräch weitervermitteln, erbringen daher nicht nur eine Transitleistung, vielmehr erbringt jeder einzelne Betreiber eine eigene Leistung. Auch dem Kunden werden mehrfache Transitleistungen (über mehrere Transitnetze) mehrfach verrechnet. Bei Eigenleistung ist aufgrund der Konsistenz die gleiche Vorgangsweise zu wählen.

Soweit der VAT vorbringt, die Infrastruktur der ANB weise nicht die gleiche Flächendeckung wie die der Telekom Austria auf, ist darauf hinzuweisen, dass die Infrastruktur der alternativen Betreiber nicht die gleiche Flächendeckung wie das Netz der Telekom Austria aufzuweisen hat, sondern dass vielmehr entscheidend ist, dass diese Betreiber mit ihrer Infrastruktur die Transitleistung der Telekom Austria substituieren können. Dies ist nach den im Beschluss ausführlich dargestellten Ergebnissen des Verfahrens der Fall. Soweit der VAT weiter ausführt, dass eine Reduktion von 4 Betreibern, die im Jahr 2004 an mehr als 36 lokalen VSten mit der TA zusammengeschaltet waren, auf 2 Betreiber im Jahr 2007 erfolgt sei, ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den beiden genannten Betreibern um UTA und tele.ring handelt. Ursache für den Wegfall dieser Betreiber waren daher die erfolgten Übernahmen, ohne dass sich dadurch nach den Ergebnissen der durchgeführten Wettbewerbsanalyse die Wettbewerbsintensität auf dem Transitmarkt verringert hätte.

Zum Vorbringen des VAT, dass sich der Markt lediglich wegen der bisherigen Regulierung so entwickelt habe, wie es derzeit feststellbar ist, ist zur Vermeidung von Wiederholungen

nochmals auf die Ausführungen in Punkt I.B.3.1 zum modifizierten Green-Field-Ansatz hinzuweisen. Ebenso wird zur Frage, nach dem Bestehen von Markteintrittsbarrieren auf die Ausführungen in Punkt I.B.3.2.2 sowie auf die Ausführungen der Europäischen Kommission in ihrer Stellungnahme vom 06.03.2007 (unten Punkt I.D.7.2.4) verwiesen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass, wie auch Telekom Austria in ihrem Schriftsatz vom 28.02.2007 ausführt, die Regelungen betreffend die Mindestauslastung im Rahmen der Verfahren M 7/06 und M 8a/06 modifiziert wurden. Diesbezügliche Standardangebote der Telekom Austria sind bereits veröffentlicht.

Der VAT führt weiters im Punkt 1.4 seiner Stellungnahme zum Thema der Substitution von Transitleistungen aus. So seien externe Transitleistungen nur dann vollständige Substitute, wenn „*alle Betreiber über eine any-to-any Zusammenschaltung mit allen anderen Betreibern verfügen würden*“. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass es jedem Netzbetreiber freisteht, zu entscheiden, mit welchem Anbieter bzw. Nachfrager Zusammenschaltungen eingerichtet und Leistungen bezogen werden sollen. Eine any-to-any Zusammenschaltung jedes Betreibers mit allen anderen Betreibern ist weder erforderlich, noch – wie auch der VAT selbst zugesteht – sinnvoll, um Substitutionseffekte einzelner Leistungen beurteilen zu können. Auf die ausführliche Darstellung der festgestellten Substitutionseffekte in Punkt I.B.1.2 wird verwiesen. Auch die BNetzA verweist im vom VAT angegebenen Dokument lediglich auf die Zusammenschaltung mit allen Teilnehmernetzbetreibern, nicht mit allen Netzbetreibern. Wie angeführt (Punkt I.B.3.2.3), sind die Transitnetzbetreiber mit beinahe allen Teilnehmernetzbetreibern zusammengeschaltet. Selbst wenn ein Transitnetzbetreiber nicht mit allen Teilnehmernetzbetreibern zusammengeschaltet wäre, ist die Transitleistung der Telekom Austria nicht notwendige Voraussetzung, da er zu jenen Betreibern, mit denen er zusammengeschaltet ist, die Transitleistung (etwa zu einem geringeren Preis) erbringen könnte.

In Punkt 1.4.2 führt der VAT zu „*nicht substituierbaren Transitleistungen*“ der Telekom Austria aus. Die vom VAT angeführten Beispiele überzeugen jedoch insofern nicht, da für Festnetzportierung nach wie vor Onward-Routing vorgeschrieben und daher keine zentrale Datenbank erforderlich ist, da die Leistungen der Telekom Austria für Diensterufnummern-Originierung im Bescheid der Telekom-Control-Kommission vom 05.02.2007, M 7/06-58, reguliert wurden und auch bei Aufhebung der Regulierung auf dem Transitmarkt aufrecht bleiben werden und da Verbindungsnetzbetrieb im Rahmen der Marktanalyseverfahren der Zugangsmärkte weiterhin der Regulierung unterliegen wird. Im Übrigen wird in diesem Zusammenhang auch auf die Bestimmungen der §§ 48f TKG 2003 hingewiesen.

Soweit der VAT in den Punkten 1.4.3, 1.5 und (zusammenfassend) 1.6 die Auferlegung verschiedener Verpflichtungen der Telekom Austria fordert, ist darauf hinzuweisen, dass das bisherige Vorbringen keinen Anlass bietet, vom Ergebnis der durchgeführten Analyse des gegenständlichen Marktes, insbesondere dem Nichtvorliegen beträchtlicher Marktmacht der Telekom Austria, abzuweichen. Da somit – wie auch die Europäische Kommission ausführt – keine Notwendigkeit für (weitere) ex-ante Regulierung auf dem gegenständlichen Markt festgestellt wurde, können der Telekom Austria auch keine ex-ante Verpflichtungen auferlegt bzw. aufrecht erhalten werden.

7.2.3. Zur Stellungnahme der Telekom Austria AG:

Mit Schriftsatz vom 28.02.2007, ON 21, nimmt Telekom Austria zum Maßnahmenentwurf Stellung. Darin führt Telekom Austria zur Marktsituation am Transitmarkt, zu dessen Charakteristika, zum Thema Markteintrittsbarrieren, zum (modifizierten) Green-Field-Ansatz sowie zur geplanten Übernahme der eTel Austria AG durch Telekom Austria aus und bestätigt im Wesentlichen die Ausführungen der Telekom-Control-Kommission im konsultierten Maßnahmenentwurf aus Sicht der Telekom Austria. Insbesondere führt Telekom Austria aus, sie werde „*weiterhin Transitdienste am Markt anbieten, weil diese einen integralen Bestandteil des TA-Produktportfolios ausmachen und der Transitverkehr eine immanente Verkehrsart einer allgemeinen Zusammenschaltungsverpflichtung bleibt*.“ Telekom Austria ersucht, die Stellungnahme von der Veröffentlichung auszunehmen.

7.2.4. Zur Stellungnahme der Europäischen Kommission:

Mit Stellungnahme vom 06.03.2007, ON 23, erklärt sich die Europäische Kommission "*mit dem Vorschlag der TKK zur Aufhebung der ex ante Regulierung auf diesem Markt einverstanden.*" Die Kommission führt aus, "*dass keine hohen und nicht nur vorübergehenden Markteintrittsbarrieren im österreichischen Transitmarkt bestehen und dass der Markt ohne Regulierung zu wirksamem Wettbewerb im Sinn des Drei-Kriterien-Tests der Märkteempfehlung neigt. ... Daher kann eine genauere Marktabgrenzung des relevanten Marktes unterbleiben und die Frage, ob TA SMP auf einem solchen Markt haben würde, kann offen bleiben.*" Mit der Annahme des notifizierten Maßnahmenentwurfs sowie des Maßnahmenentwurfs im Verfahren M 16a/06 trägt die Telekom-Control-Kommission dieser Stellungnahme Rechnung und hebt die bestehende ex ante Regulierung auf dem Transitmarkt auf. Weitergehende Überlegungen zur Frage, wie der Transitmarkt im Hinblick auf den Drei-Kriterien-Tests der Märkteempfehlung zu beurteilen ist, werden allenfalls von der zuständigen RTR-GmbH im Rahmen einer Überprüfung der geltenden TKMVO 2003 durchzuführen sein.

Telekom-Control-Kommission
Wien, am 19.03.2007

Der Vorsitzende
Dr. Eckhard Hermann