

M 1.7/15-70

# Bescheid

Die Telekom-Control-Kommission hat durch Dr. Elfriede Solé als Vorsitzende sowie durch Dr. Erhard Fürst und Univ.-Prof. DI Dr. Günter Haring als weitere Mitglieder in der Sitzung vom 02.05.2017 nach Durchführung des amtswegig eingeleiteten Verfahrens M 1/15, M 1.7/15 und einer Konsultation und Koordination gemäß §§ 128 f TKG 2003 einstimmig folgenden Bescheid beschlossen:

## I. Spruch

1 Gemäß § 36 Abs 1 iVm § 37 Abs 2 S 1 TKG 2003 wird festgestellt, dass der Markt für Festnetzoriginierung für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist.

2 Die der A1 Telekom Austria AG mit Bescheid der Telekom-Control-Kommission zu M 7/06-58 vom 5.2.2007 auferlegten Verpflichtungen betreffend den „Markt für Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Vorleistungsmarkt)“ werden gemäß § 37 Abs 2 TKG 2003 mit Ablauf des Monats Mai 2017 aufgehoben.

## II. Begründung

### 1 Gang des Verfahrens

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

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

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

(1) Abgrenzung von Märkten im Bereich elektronischer Kommunikationsdienste und -netze nach den einschlägigen Grundsätzen des allgemeinen Wettbewerbsrechtes und Prüfung dieser Märkte, inwieweit die Voraussetzungen für die Feststellung als relevante Märkte iSd § 36 TKG 2003 vorliegen. Dabei sind insbesondere die Empfehlung 2014/710/EU der Europäischen Kommission vom 09. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (ABl L 295 vom 11.10.2014, S 79), die derzeit der Regulierung unterliegenden Märkte sowie die seit Abschluss der zuletzt durchgeführten Verfahren gemäß §§ 36 ff TKG 2003 eingetretenen Entwicklungen zu berücksichtigen.

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

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

Mit Beschluss vom 7.3.2016 wurde das Verfahren M 1/15 mit dem im Gutachten vom März 2016 identifizierten „Markt für Festnetzoriginierung“ eingeschränkten Verfahrensgegenstand aus

Gründen der Zweckmäßigkeit, Raschheit und Einfachheit der Verfahrensführung unter der Geschäftszahl M 1.7/15 getrennt weiter geführt (M 1/15, ON 88; M 1.7/15, ON 2).

Am 13.6.2016 fand im Verfahren M 1.7/15 eine mittels Edikts vom 4.4.2016 anberaumte mündliche Verhandlung statt (M 1.7/15, ON 8, 27).

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

A1 Telekom Austria AG („A1“), Tele2 Telecommunication GmbH („Tele2“), atms Telefon- und Marketing Service GmbH („atms“), UPC Austria Services GmbH, UPC Telekabel Wien GmbH, UPC Austria GmbH, UPC Business Austria GmbH, UPC Telekabel-Fernsehnnetz Region Baden Betriebsgesellschaft mbH, UPC Telekabel-Fernsehnnetz Wiener Neustadt/Neunkirchen Betriebsgesellschaft mbH, UPC Oberösterreich GmbH, UPC Cablecom Austria GmbH und UPC DSL Telekom GmbH (zusammen „UPC“), MyPhone GmbH („MyPhone“), Finarea S.A. („Finarea“), Colt Technology Services GmbH („Colt“), Hutchison 3G Austria GmbH („Hutchison“) und Verizon Austria GmbH („Verizon“).

Am 12.12.2016 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung beschlossen (ON 36), der vom 15.12.2016 bis 31.01.2017 iSd § 128 TKG 2003 konsultiert wurde. Dem Kartellgericht, dem Kartellobergericht, dem Bundeskartellanwalt sowie der Bundeswettbewerbsbehörde wurde Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben (ON 38 – 41).

Im Rahmen der nationalen Konsultation wurden Stellungnahmen von Dr. Lust, der Einzelunternehmung Günter Gröbl und Tele-Tec GmbH, Dr. S., ISPA, ECTA, VAT sowie den Verfahrensparteien Finarea, Tele2, UPC und A1 abgegeben. Nach Abschluss der Konsultation langte eine Stellungnahme der Russmedia IT GmbH ein.

Am 6.3.2017 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung nach Durchführung und Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation gemäß § 128 TKG 2003 beschlossen (ON 57) und ab 7.3.2017 EU-weit iSd § 129 TKG 2003 koordiniert (ON 58). Am 7.4.2017 hat die Europäische Kommission einen Beschluss übermittelt (ON 66).

## **2 Festgestellter Sachverhalt**

### **2.1 Zur Leistung der Originierung im Festnetz**

Die Leistung der Originierung bzw des Verbindungsaufbaus im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Festnetz-Originierung, FOR) ist die Übermittlung des Sprach- und Datenverkehrs vom Teilnehmer bis zur ersten zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle des Quellnetzes.

Nachfrager der Originierungsleistung sind zum einen Verbindungsnetzbetreiber (VNB), die aufgrund der Betreiber Auswahl (Carrier Selection, CS; Call by Call, CbC) bzw Betreibervorauswahl (Carrier Preselection, CPS; gemeinsam auch als Betreiber(vor)auswahl oder C(P)S bezeichnet) Originierungsleistungen bei A1 nachfragen, um ihren Kunden Verbindungsleistungen anzubieten.

Zum anderen sind Dienstenetzbetreiber Nachfrager der Originierungsleistung. Damit die in ihren Netzen betriebenen (zielnetztarifierten) Dienste(nummern) von Nutzern anderer

Kommunikationsnetze erreicht werden können, müssen Dienstnetzbetreiber auf die Originierungsleistung des betreffenden Teilnehmernetzbetreibers zurückgreifen.

Teilnehmernetzbetreiber erbringen Originierungsleistungen schließlich an sich selbst, auch dann, wenn die Originierung nicht über eine mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähige Vermittlungsstelle erfolgt.

Die Nachfrage nach Originierungsleistungen zum Verbindungsnetz (Vorleistungsebene) ist von der Nachfrage nach Festnetz-Sprachtelefonie auf der Endkundenebene (Endkundenverbindungsmärkte) abgeleitet.

## **2.2 Zur bisherigen Regulierung der Festnetzoriginierung**

Mit Bescheid vom 30.9.2013 zu M 1.9/12-81 hat die Telekom-Control-Kommission einen Bescheid gemäß §§ 36 ff TKG 2003 betreffend den Vorleistungsmarkt „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ beschlossen. Mit diesem wurde zum einen festgestellt, dass der Markt „Verbindungsaufbau in öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten“ ein der sektorspezifischen Regulierung unterliegender relevanter Markt ist (Spruchpunkte A.), zum anderen wurde A1 als Unternehmen mit beträchtliche Marktmacht iSd §§ 36 ff TKG 2003 identifiziert (Spruchpunkt B.)

A1 wurden spezifische Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung, zur Zusammenschaltung, zur Veröffentlichung eines Standardangebotes hinsichtlich der Festnetzoriginierungsleistung, zur getrennten Buchführung sowie eine Verpflichtung zur Entgeltkontrolle auferlegt. Weiters wurde eine Verpflichtung zur Gewährleistung des Zugangs zum Kommunikationsnetz der A1 vorgesehen, um die Betreiberauswahl und Betreiber vorauswahl zu ermöglichen. A1 hat hierfür ihren Teilnehmern den Zugang zu Diensten aller zusammenschalteten Betreiber öffentlich zugänglicher Telefondienste sowohl durch Betreiberauswahl im Einzelwahlverfahren durch Wählen einer Kennzahl als auch durch Betreiber vorauswahl, wobei jedoch bei jedem Anruf die Möglichkeit besteht, die festgelegte Vorauswahl durch Wählen einer Betreiberkennzahl zu übergehen, zu ermöglichen (Spruchpunkte C.). Mit Spruchpunkt D. wurden die spezifischen Verpflichtungen des „Vorgängerbescheides“ M 7/06-58 vom 5.2.2007 gemäß § 37 Abs 1 TKG 2003 aufgehoben.

Nach Aufhebung der Spruchpunkte B., C. und D. des Bescheides M 1.9/12-81 durch den Verwaltungsgerichtshof (Zlen 2013/03/0138-10, 0139-10 und 0143-9 vom 16.12.2015) ist der Bescheid M 7/06-58 jedenfalls hinsichtlich der Feststellung beträchtlicher Marktmacht der A1 (damals als Telekom Austria AG firmiert) sowie der spezifischen Verpflichtungen wieder in Geltung getreten. Dieser sieht für die Leistung der Festnetzoriginierung der (als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festgestellten) A1 spezifische Verpflichtungen zur Zusammenschaltung, zur Nichtdiskriminierung, zur Veröffentlichung eines Standardangebotes, zur getrennten Buchführung sowie zur Entgeltkontrolle vor.

Eine explizite Verpflichtung zur Gewährleistung der Betreiber(vor)auswahl iSd §§ 37 Abs 1, 41 TKG 2003 (bzw § 46 TKG 2003 in der im Februar 2007 geltenden Fassung des TKG 2003, BGBl I Nr 133/2005), wie er im (Nachfolge-)Bescheid M 1.9/12 vorgesehen war, wurde mit diesem Bescheid nicht auferlegt.

Verpflichtungen zur Ermöglichung des Zugangs zu Diensten aller zusammenschalteten Betreiber öffentlich zugänglicher Telefondienste „sowohl durch Betreiberauswahl im Einzelwahlverfahren durch Wählen einer Kennzahl als auch durch Betreibervorauswahl, wobei jedoch bei jedem Anruf die Möglichkeit besteht, die festgelegte Vorauswahl durch Wählen einer Betreiberkennzahl zu übergehen“ wurden – in dieser „Marktanalyse-Runde“ (2006) – mit den Bescheiden der Telekom-Control-Kommission vom 2.4.2007 zu M 1/06 und M 2/06 betreffend die Endkundenzugangsmärkte für Privat- und Nichtprivatkunden auferlegt. Diese Bescheide wurden jedoch von der Telekom-Control-Kommission durch nachfolgende Marktanalyse-Entscheidungen betreffend Endkundenzugänge aufgehoben. Diese nachfolgenden Entscheidungen betreffend Endkundenzugänge sehen keine spezifische (Zugangs-)Verpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl vor (vgl die Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 5.4.2014 zu M 1.3/12 sowie M 1.4/12).

## **2.3 Zur Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefoniemärkte**

### **2.3.1 Auf Endkundenebene**

Da die Nachfrage nach Originierungsleistungen von der Nachfrage nach Festnetz-Verbindungsleistungen abgeleitet ist, sind die Entwicklungen auf der Endkundenebene relevant. Um Verbindungsleistungen konsumieren zu können, muss zunächst der Zugang zu einem öffentlichen Telefonnetz nachgefragt werden. Da Zugangs- und Verbindungsleistungen in der Regel in der Form von Bündeln oder mehrgliedrigen Tarifen bezogen werden und der Wettbewerb bei Zugangsleistungen auch jenen bei Verbindungsleistungen beeinflusst, sind auch die Verhältnisse auf den Zugangsmärkten bedeutsam:

#### **2.3.1.1 Zugangsmärkte**

Im Privatkundenbereich (PK) sinkt die Anzahl der Festnetzanschlüsse und lag Ende 2014 bei ca 1.940.000; dies bedeutet eine Senkung um 8,4% seit Jänner 2011. Diese Anzahl ist Ende 2015 gegenüber Ende 2014 um weitere 1,3% zurückgegangen. Im 1. Quartal 2016 ist die Zahl der Festnetzanschlüsse in Haushalten weitgehend stabil geblieben (+0,3%).

Die sinkende Nachfrage nach festen Sprachtelefonieanschlüssen wurde nur teilweise durch die Nachfrage nach festen Breitbandanschlüssen, die häufig im Bündel mit festen Sprachtelefonieanschlüssen verkauft werden, kompensiert. Der Anteil von Voice over Broadband (VoB)-Anschlüssen weist im Privatkundenbereich eine steigende Tendenz auf und erhöhte sich in den Jahren 2011 bis 2015 von ca 23% auf ca 32%.

a. Auch bei Nichtprivatkunden (NPK bzw Geschäftskunden) sank die Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse im genannten Zeitraum (2011 bis 2014) um ca 5,4% auf ca 636.000. Bis Ende 2015 ist die Anzahl der Anschlüsse von Unternehmen (gegenüber Ende 2014) um weitere 1,5% zurückgegangen. Im 1. Quartal 2016 lag die Zahl der Anschlüsse in Unternehmen bei 626.000.

Der Anteil von VoB-Anschlüssen ist bei Nichtprivatkunden deutlich geringer als im Privatkundenbereich (6,8% Ende 2014) und weist auch nur einen geringen Zuwachs auf (+2,1%-Punkte seit Anfang 2011).

b. Hinsichtlich der Ausstattung der Haushalte und Unternehmen mit festen und mobilen Sprachtelefonieanschlüssen ist festzuhalten, dass Anfang 2015 der Großteil der privaten Haushalte (59,8%) ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie nutzte (im Vergleich dazu: im Jahr 2011: 48,8%, im Jahr 2007: 43,2% und 26,6% im Jahr 2005).

Anfang 2015 nutzten 32,9% der privaten Haushalte Festnetz und ein mobiles Endgerät („Handy“) (im Vergleich dazu: im Jahr 2011: 44,2%, im Jahr 2007: 48,6% und 53,5% im Jahr 2005).

Lediglich 2,8% der privaten Haushalte nutzen ausschließlich das Festnetz (Anfang 2015) – nach 6% im Jahr 2011, 8,1% im Jahr 2007 und 19,9% im Jahr 2005.

c. Demgegenüber überwiegt bei Nichtprivatkunden die komplementäre Nutzung von mobilen und festen Anschlüssen. Insgesamt hat der Festnetzanschluss in diesem Bereich (nach wie vor) eine größere Bedeutung als im Privatkundenbereich.

### **2.3.1.2 Verbindungsmärkte**

a. Die Anzahl der Festnetzminuten sank (auch) in den Jahren 2011 bis 2014 weiter - von ca 4,9 Mrd im Jahr 2011 auf ca 3,6 Mrd 2014, was einen Rückgang von 27% bedeutet. Der Großteil der Minuten sind fest-fest Minuten (ca 59% Ende 2014) gefolgt von fest-mobil (ca 23%) und Auslandsminuten (ca 16%). Anrufe zu Diensterufnummern machen nur einen kleinen Anteil aus (ca 2% in den Jahren 2013 und 2014).

Die Kategorie Online-Dienste (schmalbandiger Internetverkehr) machte bereits Ende 2011 nur mehr weniger als 1% des Gesamtverkehrs aus und wird von den meisten Betreibern inzwischen nicht mehr separat erhoben.

b. Der Anteil der Festnetzminuten an den gesamten Minuten (fest und mobil) sank von 2011 auf 2014 von ca 19% auf ca 14%. Dieser Wert sank Ende 2015 auf 13,1% und lag im 1. Quartal 2016 bei unter 13%.

Der Anteil der Festnetzminuten ist in den einzelnen Marktsegmenten sehr unterschiedlich: So lag der Anteil der Festnetzminuten bei Inlandsgesprächen von Privatkunden Ende 2014 nur mehr bei ca 7%, während er bei Auslandsgesprächen von Privatkunden bei ca 20% lag. Bei Geschäftskunden sind beide Anteile deutlich höher mit ca 30% bei Inlandsgesprächen und ca 60% bei Auslandsgesprächen.

c. Der Anteil der C(P)S-Minuten bei festen und mobilen Inlandsgesprächen lag Ende 2014 bei unter 2% im Privatkundenbereich und unter 3% bei Geschäftskunden.

Bei festen und mobilen Auslandsgesprächen von Privatkunden ist der Anteil mit ca 4% ebenfalls gering. Bei Auslandsgesprächen von Privatkunden sind neben C(P)S-Minuten auch solche Verbindungsleistungen relevant, die über Diensterufnummern erbracht werden, wobei der Anbieter des Dienstes (in diesem Fall Auslandstelefonie) ebenfalls Festnetzoriginierung (zu Diensten) nachfragen muss. Der Anteil solcher Verbindungsleistungen bei festen und mobilen Auslandsgesprächen von Privatkunden betrug Ende 2014 ca 6%.

Bei festen und mobilen Auslandsgesprächen von Geschäftskunden lag der Anteil der C(P)S-Minuten Ende 2014 bei ca 9%.

Der überwiegende Anteil aller Minuten wird inzwischen in jedem Segment als Quellnetzbetrieb (von festen oder mobilen Anschlüssen) erbracht. Zudem weist der Anteil an C(P)S-Minuten (bzw Minuten, die über Diensterufnummern erbracht werden) in jedem der betrachteten Segmente eine fallende Tendenz auf.

d. Während die Endkundenmärkte für Zugangsleistungen derzeit einer Regulierung unterliegen (vgl Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 5.5.2014 zu M 1.3/12 und M 1.4/12), wurde hinsichtlich der (ursprünglich vier) Märkte für Verbindungsleistungen (iW auf Grund der fest-mobil Substitution) erkannt, dass diese nicht mehr für eine sektorspezifische ex ante Regulierung iSd §§ 36 ff TKG 2003 relevant sind (vgl etwa M 1.7/12 vom 30.9.2013). Die Deregulierung war damals jedoch abhängig vom Bestehen der Originierungs- bzw C(P)S-Regulierung auf Vorleistungsebene.

### **2.3.2 Auf Vorleistungsebene**

a. Die Entwicklung der gesamten Originierungsminuten im Festnetz entspricht der Entwicklung der Endkundenminuten. Der Anteil der Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern (VNB) ist in den Jahren 2011 bis 2014 von ca 19% auf ca 15% zurückgegangen.

Ebenso rückläufig ist die Anzahl der Carrier Selection- und Carrier Pre-Selection-Anschlüsse. Da der Rückgang stärker ausfiel als bei allen Festnetzanschlüssen, sank im Zeitraum von 2011 bis 2014 auch der Anteil der C(P)S-Anschlüsse an allen Festnetzanschlüssen (sowohl im Privatkunden- als auch im Nichtprivatkundenbereich) und lag Ende 2014 bei ca 15% (PK) bzw ca 14% (NPK). Ende 2014 gab es ca 300.000 C(P)S-Anschlüsse im PK- und ca 86.000 im NPK-Bereich.

Die Anzahl jener Kunden, die ihren Anschluss mit CPS nutzen, ist von Ende 2014 auf Ende 2015 um 9,8% zurückgegangen. Die Anzahl der CPS-Anschlüsse sank auch im 1. Quartal 2016 weiter (auf rund 277.500 Anschlüsse, was einen Rückgang um 2,7% im Vergleich zum 4. Quartal 2015 bedeutet). Im 1. Quartal 2016 gab es ca 33.500 CS-Anschlüsse, dies bedeutet ein Minus von 5,1% gegenüber dem Vorquartal.

In Summe gab es im 1. Quartal 2016 somit etwa 311.000 C(P)S-Anschlüsse. Demgegenüber haben im Jahr 2003 über eine Million Kunden CPS und 560.000 Kunden CS genutzt.

b. Originierungsleistungen (bzw Zugangs- und Verbindungsleistungen auf Endkundenebene) im Festnetz können von alternativen Betreibern, die über keine eigene Infrastruktur bis zum Endkunden verfügen, auch dann erbracht werden, wenn Entbündelung, virtuelle Entbündelung oder Breitbandvorleistungen (Bitstream) nachgefragt werden. Hinsichtlich dieser Leistungen bestehen spezifische Verpflichtungen für A1 (vgl die Bescheide der Telekom-Control-Kommission vom 16.12.2013 zu M 1.1/12 und M 1.2/12 sowie die anhängigen Verfahren zu M 1.5/15 und M 1.6/15 betreffend den lokalen und zentralen Zugang auf Vorleistungsebene).

## **2.4 Zur Marktabgrenzung**

Die Nachfrage auf Vorleistungsebene leitet sich von der Nachfrage auf Endkundenebene ab, weswegen zunächst die Endkundenmärkte betrachtet werden.

Verbindungsleistungen zu unterschiedlichen Destinationen sind aus Sicht des Nachfragers grundsätzlich nicht bzw kaum substituierbar. In der Regel werden Verbindungsleistungen zu

unterschiedlichen Destinationen aber (gemeinsam mit dem Zugang) als Bündel bzw mehrgliedrige Tarife nachgefragt. Von allen Betreibern werden in der Regel alle Destinationen angeboten, weswegen homogene Wettbewerbsbedingungen über alle Destinationen vorliegen.

Eine Ausnahme hiervon bilden Auslandsgespräche, da diese im Festnetz häufig (bzw häufiger als Inlandsgespräche) über andere Betreiber (als jene, bei denen man subskribiert ist), zB mittels Einwahlnummern, Calling Cards oder Voice over Internet (Vol), geführt werden.

Es bestehen wesentliche Unterschiede im Nutzungsverhalten zwischen Privat- und Geschäftskunden. So telefonieren Geschäftskunden schwerpunktmäßig zu anderen Zeiten als Privatkunden, fragen im Schnitt größere Mengen (Minuten) und auch eine andere Mischung aus Destinationen (zu Festnetz, zu Mobilnetz, ins Ausland, etc) nach. Dies führt auch zur Wahl unterschiedlicher Tarife, die in der Regel nicht substituierbar sind.

Es werden daher im Weiteren bei Verbindungsleistungen die Marktsegmente Privatkunden – Inlandsgespräche, Privatkunden – Auslandsgespräche, Nichtprivatkunden – Inlandsgespräche, Nichtprivatkunden – Auslandsgespräche betrachtet:

## **2.4.1 Verbindungsleistungen für Privatkunden**

### **2.4.1.1 Sachliche Marktabgrenzung**

Als potentielle Substitute für Verbindungsleistungen im festen öffentlichen Telefonnetz kommen mobile Verbindungsleistungen und Vol in Frage.

#### 2.4.1.1.1. Mobile Verbindungsleistungen

Entwicklung der Fest- und Mobilfunkminuten

Bei Inlandsgesprächen ist der Anteil der Festnetzminuten im Zeitraum 2011 bis 2014 von ca 11% auf ca 7% zurückgegangen, bei Auslandsgesprächen von ca 28% auf ca 20%. Der Rückgang der Festnetzminuten hat sich somit in den letzten Jahren weiter fortgesetzt, während die Anzahl der Mobilfunkminuten in beiden Segmenten relativ konstant war.

Sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen wird also der ganz überwiegende Teil der Minuten über mobile Netze erbracht. Bei Inlandsgesprächen verfügen Mobilfunkkunden meist über ein inkludiertes Kontingent an Minuten in alle nationalen Netze (inklusive Festnetz) und haben so einen Anreiz, Festnetzgespräche, für die in der Regel pro Minute Verbindungsentgelte anfallen, durch Mobilfunkgespräche zu ersetzen (im Festnetz gibt es solche Tarife kaum und es sind in der Regel minutenabhängige Entgelte zu entrichten). Bei Auslandsgesprächen gibt es neben speziellen Tarifen der Mobilnetzbetreiber auch auf Auslandstarife spezialisierte Mobilfunkbetreiber (zB Lycamobile, Vectone Mobile).

Nutzung des festen und mobilen Anschlusses

Während bei Anrufen ins (nationale) Mobilnetz eindeutig das mobile Endgerät („Handy“) dominiert, verwendet die überwiegende Anzahl an Haushalten inzwischen auch für Anrufe ins (nationale) Festnetz eher das Handy. Dies gilt auch für lange Anrufe. Lediglich bei Anrufen ins



Ausland wird häufiger eher das Festnetz verwendet, wobei aber auch hier zu einem signifikanten Anteil das Handy bzw beides genutzt wird.

Anrufe zu Diensten werden nur von einem vergleichsweise geringen Anteil an Haushalten genutzt, wobei Fest- und Mobilnetz etwa gleich häufig genannt wurden. Somit ist der Anteil an Haushalten, die, wenn sie über beide Zugangsarten verfügen, eher das Handy benutzen, in allen Kategorien signifikant.

Im Vergleich zu Erhebungen aus dem Jahr 2011 ist (Ende 2014) der Anteil jener Haushalte, die eher das Handy verwenden, in allen Kategorien deutlich angestiegen (ins Festnetz: von 27% auf 43%, ins Mobilnetz: von 76% auf 79%, ins Ausland: von 11% auf 25%, zu Diensten: von 7% auf 13%, lange Anrufe: von 21% auf 35%). Die Substitution fester durch mobile Verbindungsleistungen hat in den letzten Jahren also alle angeführten Destinationen bzw Kategorien betroffen.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass es in der Vergangenheit zu einer Substitution von festen zu mobilen Verbindungsleistungen gekommen ist und auch weiterhin Substitutionspotential besteht.

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung („Hypothetischer Monopolistentest“, „HM-Test“)

Ca 58% der befragten Haushalte geben auf die Frage „Angenommen, alle Festnetzanbieter inklusive Ihres eigenen erhöhen ihre Tarife für Gespräche um etwa 10%, also z.B. von 5 Cent auf 5,5 Cent pro Minute. Die Handytarife bleiben gleich. Wie würden Sie im nächsten Jahr reagieren?“ an (Nachfrageseitige Erhebung 2015, NASE 2015), in irgendeiner Form auf die Preiserhöhung zu reagieren. Als häufigste Reaktion wird dabei die häufigere Nutzung des Handys bzw die Anschaffung eines Handys genannt. Die meisten Haushalte mit Festnetz verfügen auch über ein oder mehrere Handys (ca 92%; vgl ON 3, Abbildung 2) und können daher Verbindungsleistungen im Festnetz einfach durch mobile Verbindungsleistungen ersetzen. Ein Großteil der Mobilfunktarife verfügt bereits über eine hinreichend große Anzahl inkludierter Minuten in alle (nationalen) Netze pro Monat, sodass eine Substitution von Fest- zu Mobilfunkgesprächen sogar ohne zusätzliche Kosten durchgeführt werden kann.

Etwa 10% der Haushalte würden ihren Festnetzanschluss aufgeben. Auch dies ist großteils als Substitution der Festnetzminuten zu Mobilfunkminuten zu betrachten, da mehr als 80% dieser Haushalte auch über ein Handy verfügen (und die anderen möglicher Weise eines anschaffen würden).

Weitere 16% wechseln nicht, reduzieren aber die Menge der Festnetzminuten in Reaktion auf die Preiserhöhung. Nur ein vergleichsweise geringer Anteil (5%) gibt an, häufiger Internettelefonie nutzen zu wollen.

Diese Mengenreaktion bedeutet, dass der Markt für Festnetzgespräche von Privatkunden um das nächstbeste Substitut, nämlich mobile Verbindungsleistungen, zu erweitern ist.

Wechselverhalten in der Vergangenheit

Ca 40% der Haushalte geben auf die Frage „Wie hat sich bei Ihnen im Haushalt die Nutzung des Festnetztelefons innerhalb der letzten zwei Jahre verändert?“ an (GA, NASE 2015), dass sie ihren Festnetzanschluss weniger nutzen als noch vor zwei Jahren. Dies sind deutlich mehr Haushalte, als jene, bei denen sich nichts verändert hat (22%). Nur bei 2% ist die Nutzung gestiegen. Weiters nutzen insgesamt 37% der Haushalte den Festnetzanschluss nur mehr für bestimmte Zwecke bzw Destinationen. Diese Entwicklung ist konsistent mit der Entwicklung der Festnetzminuten und deutet auf eine Substitution von Festnetz-Verbindungsleistungen zu anderen Diensten hin.

#### Schlussfolgerung

Mobile Verbindungsleistungen für Privatkunden sind sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen hinreichend enge Substitute zu festen Verbindungsleistungen, um sie demselben Markt zuzurechnen. So ist es bereits in der Vergangenheit sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen zu einer Substitution des Großteils fester Verbindungsleistungen durch mobile Verbindungsleistungen gekommen. Das Ergebnis der HM-Test-Frage deutet darauf hin, dass auch weiterhin hinreichend viel Potential für einen Wechsel von festen zu mobilen Verbindungsleistungen besteht.

#### 2.4.1.1.2. Voice over Internet

Voice over Internet (VoI) ist dadurch charakterisiert, dass der VoI-Anbieter seine Dienste auf Basis des (Public) Internet zur Verfügung stellt, wobei der Zugang zum Endkunden über eine bereits bestehende Internetanbindung des Endkunden realisiert wird.

Ca 40% aller Haushalte geben an (NASE 2015), zumindest gelegentlich VoI zu nutzen. Dies ist ein deutlich höherer Wert als 2011 (27%). Die Häufigkeit der Nutzung ist allerdings sehr unterschiedlich. So gaben nur ca 13% der Haushalte an, VoI täglich oder wöchentlich zu nutzen. Der Rest nutzt VoI somit eher selten.

Am häufigsten wird VoI für Telefonate mit anderen VoI-Teilnehmern im In- oder Ausland genutzt. Für Anrufe ins öffentliche Telefonnetz wird VoI deutlich weniger genutzt, vergleichsweise häufig noch für Anrufe ins Ausland.

Der relativ geringe Anteil der häufigen Nutzer sowie auch das Ergebnis der HM-Test Frage für Verbindungsleistungen deuten darauf hin, dass das Substitutionspotential von VoI gegenwärtig nicht stark genug ist, um den Markt um VoI erweitern zu müssen.

Dennoch hat VoI im Privatkundenbereich Potential, in größerem Ausmaß feste oder vor allem auch mobile Verbindungsleistungen zu substituieren. So haben große soziale Netzwerke und „Messanger“ wie „WhatsApp“ oder „Facebook“ erst im Jahr 2015 (VoI-) Anruffunktionen in ihre Plattformen integriert. Wie stark sich dies auf die Nutzung von VoI und die Substitution von traditionellen festen oder mobilen Verbindungsleistungen zu VoI auswirken wird, kann aus heutiger Sicht aber noch nicht beurteilt werden.

#### **2.4.1.2 Geografische Marktabgrenzung**

Die im Markt enthaltenen Leistungen (feste und mobile In- und Auslandsgespräche für Privatkunden) werden von den größten am Markt tätigen Unternehmen (A1, T-Mobile Austria

GmbH sowie Hutchison) national zu einheitlichen Bedingungen angeboten; der Markt ist damit österreichweit einheitlich.

## **2.4.2 Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden**

### **2.4.2.1 Sachliche Marktabgrenzung**

Wie bei Privatkunden kommen als potentielle Substitute für Verbindungsleistungen im festen öffentlichen Telefonnetz auch für Nichtprivatkunden (Geschäftskunden) mobile Verbindungsleistungen und Vol in Frage.

#### 2.4.2.1.1. Mobile Verbindungsleistungen

##### Entwicklung der Fest- und Mobilfunkminuten

Bei Inlandsgesprächen ist der Anteil der Festnetzminuten im Zeitraum 2011 bis 2014 von etwa 37% auf ca 30% zurückgegangen, bei Auslandsgesprächen von etwa 68% auf ca 60%. Trotz der rückläufigen Tendenz liegen beide Anteile somit deutlich über jenen im Privatkundenbereich. Während bei Inlandsgesprächen inzwischen ein Großteil der Verbindungen über Mobilfunknetze abgewickelt wird, dominiert bei Auslandsgesprächen nach wie vor das Festnetz.

##### Nutzung des festen und mobilen Anschlusses

Im Rahmen der nachfrageseitigen Erhebung 2015 wurden alle Unternehmen mit (vom Unternehmen bezahltem) Handy und Festnetz gefragt, für welche Destinationen sie eher das Handy oder eher das Festnetz verwenden. Die am häufigsten genannte Antwort bei allen drei abgefragten Destinationen („ins Festnetz“, „ins Mobilnetz“, „ins Ausland“) ist „beides“. Darüber hinaus wird für Anrufe ins Festnetz und ins Ausland eher das Festnetz verwendet und für Anrufe ins Mobilnetz eher das Mobilnetz. Sowohl bei Anrufen ins Festnetz als auch bei Anrufen ins Ausland nutzt aber auch ein wesentlicher Anteil der Unternehmen (22% bzw 20%) eher das Handy.

Im Vergleich zu 2011 ist bei den Destinationen „ins Festnetz“ und „ins Ausland“ der Anteil von „eher das Festnetz“ deutlich zurückgegangen (ins Festnetz: von 51% auf 31%, ins Ausland: von 57% auf 25%). Somit wird im Vergleich zu 2011 auch bei diesen Destinationen vermehrt (auch) das Mobilnetz verwendet. Bei der Destination „ins Mobilnetz“ war der Anteil von „eher das Festnetz“ bereits 2011 ähnlich gering (15%).

Der Anteil an Unternehmen, die eher das Handy benutzen, wenn sie über beide Zugangsarten verfügen, ist bei allen Destinationen signifikant. Bei allen abgefragten Destinationen ist es zu einer Substitution von festen zu mobilen Verbindungsleistungen gekommen und es besteht auch weiterhin Substitutionspotential.

##### Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Etwa 21% der (befragten) Unternehmen geben auf die Frage („Angenommen alle Festnetzanbieter, inklusive Ihres eigenen, erhöhen ihre Tarife für Gespräche um etwa 10%, also zB von 5 Cent auf 5,5 Cent pro Minute. Die Handytarife bleiben gleich. Wie würde Ihr Unternehmen innerhalb eines Jahres reagieren?“ an (NASE 2015), in irgendeiner Form auf die

Preiserhöhung zu reagieren. Als häufigste Reaktion wurde dabei die häufigere Nutzung des Handys genannt (13%). Ca 4% der Unternehmen geben an, dass sie ihren Festnetzanschluss aufgeben würden. Auch dies kann großteils als Substitution der Festnetzminuten zu Mobilfunkminuten betrachtet werden, da mehr als 90% dieser Unternehmen auch über ein Handy verfügen.

Weitere 5% wechseln zwar nicht, reduzieren aber die Menge der Festnetzminuten in Reaktion auf die Preiserhöhung. Nur ein vergleichsweise geringer Anteil (2%) gibt an, häufiger Internettelefonie nutzen zu wollen.

Unternehmen sind damit deutlich weniger reaktionsfreudig als Privatkunden. Dennoch gibt es einen signifikanten Anteil an Unternehmen, die in Reaktion auf eine Preiserhöhung bei festen Verbindungsleistungen zu anderen Diensten wechseln würden bzw diesen Dienst weniger nutzen würden. Unter Berücksichtigung dieser 21% an Unternehmen ergibt sich eine Elastizität, die im elastischen Bereich und (betragsmäßig) über der kritischen Elastizität liegt. Dies deutet darauf hin, dass der Markt um das nächstbeste Substitut, nämlich um mobile Verbindungsleistungen, zu erweitern ist.

Bei manchen Kategorien (häufigere Nutzung des Handys bzw von Internettelefonie, seltenere Nutzung des Festnetzes) wird jedoch die Festnetznutzung nicht generell eingestellt. Zu welchem Ausmaß hier feste Verbindungsleistungen tatsächlich reduziert würden, kann nicht festgestellt werden.

#### Wechselverhalten in der Vergangenheit

Etwa 62% der Unternehmen mit Festnetz und Handy geben auf die Frage „Hat sich in den letzten 2 Jahren die Nutzung des Festnetztelefons auf Grund der Handynutzung geändert?“ an, dass sich nichts verändert hat. Ca 30% der Unternehmen sagen, dass sie ihren Festnetzanschluss aufgrund der Handynutzung weniger nutzen als noch vor zwei Jahren, ca 3% nutzen den Festnetzanschluss nur mehr passiv. Nur bei ca 3% ist die Nutzung des Festnetzanschlusses gestiegen (insbesondere bei fest-fest Gesprächen). Diese Entwicklung ist konsistent mit der Entwicklung der Festnetzminuten und deutet auf eine Substitution von festen zu mobilen Verbindungsleistungen in den letzten beiden Jahren hin.

#### Schlussfolgerung

Mobile Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden sind sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen hinreichend enge Substitute zu festen Verbindungsleistungen, um sie demselben Markt zuzurechnen. So ist es bereits in der Vergangenheit sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen zu einer Substitution wesentlicher Teile der festen Verbindungsleistungen durch mobile Verbindungsleistungen gekommen. Die Nutzung von festen und mobilen Anschlüssen durch die befragten Unternehmen zeigt, dass für alle relevanten Destinationen (Festnetz Inland, Mobilnetz Inland, Ausland) sowohl das Festnetz als auch in wesentlichem Ausmaß das Mobilnetz genutzt wird.

#### 2.4.2.1.2. Voice over Internet

Nur ca 8% aller Unternehmen geben an, Vol zu nutzen. Am häufigsten wird Vol für Telefonate mit anderen Vol-Teilnehmern im In- oder Ausland genutzt. Für Anrufe ins öffentliche Telefonnetz wird Vol deutlich weniger genutzt, vergleichsweise häufig noch für Anrufe ins Ausland.

Insgesamt ist das Substitutionspotential von Vol gegenwärtig nicht stark genug, um dem Markt um Vol zu erweitern. Darauf deutet sowohl der relativ geringe Anteil der Nutzer als auch das Ergebnis der HM-Test Frage für Verbindungsleistungen hin: Nur 2% geben an, Internettelefonie häufiger zu nutzen, falls Festnetzanbieter ihre Gespräche um etwa 10% erhöhen.

#### **2.4.2.2 Geographische Marktabgrenzung**

Die im Markt enthaltenen Leitungen (feste und mobile In- und Auslandsgespräche für Nichtprivatkunden) werden von den größten am Markt tätigen Unternehmen (A1, T-Mobile und Hutchison) national zu einheitlichen Bedingungen angeboten; der Markt ist damit österreichweit einheitlich.

#### **2.4.3 Schlussfolgerungen zur Marktabgrenzung**

Auf Endkundenebene werden daher die folgenden vier Verbindungsmärkte abgegrenzt, die jeweils fest und mobile Verbindungsleistungen (nicht aber Vol) umfassen:

1. Privatkunden – Inlandsgespräche,
2. Privatkunden – Auslandsgespräche,
3. Nichtprivatkunden – Inlandsgespräche,
4. Nichtprivatkunden – Auslandsgespräche.

Geographisch umfassen alle Märkte jeweils das gesamte Bundesgebiet.

## **2.5 Relevanz der Märkte**

### **2.5.1 Verbindungsleistungen für Privatkunden**

#### **2.5.1.1 Existenz hoher und dauerhafter Marktzutrittsbarrieren**

Marktzutrittsbarrieren sind jene Faktoren, die es dem bzw den auf dem Markt tätigen Unternehmen erlauben, Preise über die Kosten anzuheben, ohne dass dadurch zusätzliche Markteintritte erfolgen. Je höher also Marktzutrittsbarrieren sind, dh je schwieriger der Markteintritt ist, desto höher ist potentiell das Ausmaß an Marktmacht der bzw des etablierten Unternehmen(s).

Eintritte in den Markt für feste oder mobile Verbindungsleistungen (Inlands- und Auslandsgespräche) für Privatkunden sind auf verschiedenen Wegen möglich:

#### 2.5.1.1.1 Errichtung von eigener Infrastruktur bis zum Endkunden

Die Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden ist sowohl im Mobilfunk als auch in der Regel im Festnetz mit sehr hohen Zutrittsbarrieren verbunden. Im Festnetz ergeben sich diese vor allem aufgrund von Skalenvorteilen und versunkenen Kosten im Zugangsnetz. Im Mobilfunk kommen zu Skalenvorteilen und versunkenen Kosten auch noch der Bedarf an Frequenzen sowie die hohen Investitionserfordernisse hinzu, um eine hinreichend hohe Bevölkerungsabdeckung zu erreichen.

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

#### 2.5.1.1.2 (Virtuelle) Entbündelung

Der Markteintritt mittels physischer oder virtueller Entbündelung ist aufgrund von spezifischen Verpflichtungen der A1 betreffend den Markt für den physischen Zugang möglich (vgl. Bescheid M 1.1/12 vom 16.12.2013). Der Markteintritt mittels (physischer oder virtueller) Entbündelung erfordert die Erschließung der entsprechenden Hauptverteiler, wobei hier ebenfalls Skalenvorteile und versunkene Kosten als Marktzutrittsbarrieren wirken (wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bei der Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden). In den letzten Jahren konnten de facto keine neuen Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung beobachtet werden. Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einem Rückgang der physisch entbündelten Leitungen gekommen. Die virtuelle Entbündelung wird bisher nur in sehr geringem Ausmaß genutzt.

Auch wenn Maßnahmen gesetzt werden, um Marktzutritte und Expansionen mittels virtueller Entbündelung zu ermöglichen, ist es aus heutiger Sicht unklar, in welchem Ausmaß ein solches Produkt von alternativen Betreibern genutzt wird.

Es liegen somit signifikante Barrieren beim Markteintritt mittels physischer oder virtueller Entbündelung vor.

#### 2.5.1.1.3 Bezug von Breitbandvorleistungen mit/ohne VoB-Option und „VoB stand alone“

Feste Sprachtelefonieanschlüsse können direkt über Bitstreamanschlüsse erbracht werden, dies wird jedoch in der Praxis nur selten angeboten, da der alternative Betreiber nur eingeschränkt Kontrolle über die Qualität des Sprachdienstes hat. Die „Voice over Broadband“ (VoB) - Option wird gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt. Von der Regulierung am Breitband-Vorleistungsmarkt gehen gegenwärtig keine (relevanten) wettbewerblichen Impulse auf die Endkundenmärkte für Festnetz-Sprachtelefonie aus.

Gleiches gilt für das „VoB-only“-Vorleistungsprodukt; dieses wurde bisher nicht nachgefragt.

#### 2.5.1.1.4 Bezug von Festnetz Originierung und C(P)S-Vorleistungen

Die Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten von Festnetz-Verbindungsleistungen mittels Bezug von Festnetzoriginierung und C(P)S-Vorleistungen sind relativ gering: Aus technischer Sicht sind nur (zumindest) ein „Switch“ und eine Zusammenschaltung erforderlich. Dennoch ist sowohl die

Anzahl der C(P)S-Anschlüsse als auch der Anteil der C(P)S-Minuten an allen Minuten (fest und mobil) seit Jahren rückläufig. Der Anteil der C(P)S-Minuten liegt in allen betrachteten Segmenten inzwischen unter 10% der festen und mobilen Minuten. Auch innerhalb des Festnetzes sank der Anteil der Originierungsminuten zu C(P)S von 2011 auf 2014 von ca 19% auf ca 15%. In Zukunft kann daher nicht von zusätzlichen wettbewerblichen Impulsen durch Markteintritt oder Expansion basierend auf C(P)S ausgegangen werden.

#### 2.5.1.1.5 Bezug von mobilen Vorleistungen

Aufgrund der (fusionskontrollrechtlichen) Verpflichtungen im Zuge der Übernahme von Orange Austria Telecommunications GmbH durch Hutchison (Beschluss der Europäischen Kommission vom 12.12.2012 zu COMP/M.6497) ist es in den letzten eineinhalb Jahren zu einer Reihe von Markteintritten von virtuellen mobilen Netzbetreibern (Mobile Virtual Network Operators, MVNO) und Wiederverkäufern gekommen (unter anderem von UPC, Hofer Telekom (HoT), Mass Response (Spusu), Allianz, Liwest und Tele2). Einige dieser Unternehmen (insbesondere HoT) konnten auch eine hohe Anzahl von Kunden gewinnen. Bereits länger am Markt tätig sind die – auf Auslandsgespräche spezialisierten – MVNOs Mundio (mit der Marke Vectone) und Lycamobile.

Neben Hutchison gewähren auch die Mobilbetreiber A1 und T-Mobile Zugang für MVNOs bzw Wiederverkäufer zu ihrem Netz; dies erfolgt auf privatrechtlicher Basis.

Die Zutrittsbarrieren für das Angebot mobiler Zugangs- und Verbindungsleistungen können somit gegenwärtig und in den nächsten Jahren als relativ gering betrachtet werden.

#### 2.5.1.1.6 Anbieten von Verbindungsleistungen über eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer

Verbindungsleistungen (insbesondere ins Ausland) werden auch über eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer („Zugangsnummer“) angeboten (vgl die Angebote von Finarea unter [www.billignet.at](http://www.billignet.at) und [www.telediscount.at](http://www.telediscount.at)). Dabei muss zuerst von einem festen Anschluss aus die Diensterufnummer gewählt werden, anschließend die Nummer im Ausland (fest oder mobil), zu der man verbunden werden möchte. Die Abrechnung erfolgt – als Entgelte für Diensterufnummern – über die Telefonrechnung.

Weitere Dienste werden basierend auf Calling Cards angeboten (vgl [www.callcard.at](http://www.callcard.at) oder [www.pincode-online.com](http://www.pincode-online.com)). Dabei muss ein Kunde zunächst eine Calling Card mit einem Ladecode erwerben. Anschließend wählt er eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer im Inland, gibt den Ladecode und die gewünschte Rufnummer ein. Wird eine geographische Rufnummer verwendet, können zusätzlich zum Entgelt für die Calling Card auch Entgelte für den Anruf zur geographischen Rufnummer anfallen. Schließlich werden Auslandsgespräche auch ohne Calling Cards über geographische Rufnummern im Inland angeboten. Der Kunde muss sich anmelden und bekommt eine separate Rechnung (vgl [www.1031telekom.at](http://www.1031telekom.at)).

Die Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten solcher Dienste sind relativ gering. Insbesondere sind dafür – grundsätzlich – keine regulierten Vorleistungen erforderlich, da alle Betreiber (fest und mobil) Originierung zu Diensten als Vorleistung bzw Verbindungsleistungen zu nationalen geographischen Rufnummern an Endkunden anbieten.

Im Falle der Nutzung einer Diensterufnummer wirkt sich jedoch das Entgelt für die Originierungsleistung aus (im Besonderen allfällige spezifische Verpflichtungen iSd §§ 34 ff TKG 2003, privatrechtliche Vereinbarungen über die Höhe der Originierungsentgelte oder Streitschlichtungsentscheidungen iSd §§ 48, 50 TKG 2003).

Um höhere Entgelte für die Originierung zu Diensten zu umgehen, wäre das Anbieten von Verbindungsleistungen über eine geographische Rufnummer möglich, jedoch ist dies im Vertrieb bzw für den Kunden aufwändiger, da zuerst eine Calling Card erworben werden muss oder sich der Kunde zuerst beim alternativen Betreiber anmelden muss. Dadurch entstehen zusätzliche Wechselbarrieren.

#### 2.5.1.1.7 Schlussfolgerung – Marktzutrittsbarrieren

Die Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten mobiler Verbindungsleistungen sind insbesondere aufgrund der Verpflichtungen im Zuge der Übernahme von Orange durch Hutchison gering. Da mobile Verbindungsleistungen Teil des Marktes sind und auch ein Großteil der Verbindungsleistungen im Privatkundenbereich mobil erbracht wird, ist der Markt für Verbindungsleistungen somit insgesamt nicht als Markt mit hohen Marktzutrittsbarrieren zu betrachten.

#### **2.5.1.2 (Keine) Tendenz zu effektivem Wettbewerb**

##### 2.5.1.2.1 (Entwicklung der) Marktanteile

Bei Inlandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 fast im gesamten betrachteten Zeitraum (2011 bis 2014) bei etwa 40%. Dies entspricht in etwa dem Marktanteil bei mobilen Verbindungsleistungen (für Privatkunden im Inland), da mehr als 90% der Minuten in diesem Segment mobil erbracht werden. Dementsprechend sind die größten Wettbewerber die beiden anderen Mobilfunkbetreiber mit jeweils ca 28% Marktanteil Ende 2014. Auf Quellnetz- und Verbindungsnetzbetrieb alternativer Festnetzbetreiber entfielen Ende 2014 nur mehr je ca 1,5% Marktanteil.

Der Marktanteil von A1 bei Inlandsgesprächen von Privatkunden ist damit relativ hoch und auch stabil. Allerdings spielen Festnetzgespräche in diesem Segment nur eine geringe Rolle (7% Ende 2014), auch die Bedeutung von C(P)S ist sehr gering und nimmt darüber hinaus im Zeitverlauf ab. Weiters sind die Markteintritte der MVNOs und Wiederverkäufer in diesen Werten nicht enthalten.

Bei Auslandsgesprächen stieg der Marktanteil von A1 im Zeitraum 2011 bis 2014 von ca 15% auf etwa 25%. Mitte 2013 kam es mit der Übernahme von Yesss! zu einer Erhöhung des Marktanteils von ca 8%, Anfang 2014 kam es zu einer weiteren Steigerung des Marktanteils um ca 5% aufgrund gestiegener Minuten im Mobilfunkbereich. Seither kam es – insbesondere aufgrund der Zunahme der Minuten von MVNOs und Wiederverkäufern im Mobilfunkbereich – zu einem Rückgang der Marktanteile von A1.

Die anderen Marktanteile werden vor allem von den beiden Mobilfunkbetreibern T-Mobile und Hutchison gehalten (jeweils zwischen 20% und 30% im betrachteten Zeitraum). Weiters wurden Ende 2014 ca 6% der Auslandsgespräche von Privatkunden über Diensterufnummern geführt und ca 5% mittels Quellnetzbetrieb im Festnetz. Auf C(P)S entfielen nur etwa 4%. (Diese Marktanteile



sind insofern als Obergrenze anzusehen, als Daten des auf Auslandsgespräche spezialisierten MVNO Mundio (mit der Marke Vectone) nicht enthalten sind.)

A1 verfügt auf diesem Markt also nicht über einen Marktanteil, der das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung nahe legen würde. Sogar unter Hinzurechnung der C(P)S-Minuten würde der Marktanteil von A1 Ende 2014 unter 30% zu liegen kommen. Die Mobilfunkbetreiber T-Mobile und Hutchison verfügen über ähnlich hohe Marktanteile wie A1; mit Lycamobile konnte im Jahr 2014 ein MVNO signifikante Marktanteile gewinnen.

#### 2.5.1.2.2 Infrastruktur

Da die Märkte für Inlands- und Auslandsgespräche für Privatkunden sowohl feste als auch mobile Verbindungsleistungen umfassen und sowohl A1 als auch die anderen Mobilfunkbetreiber T-Mobile und Hutchison Netze mit hoher Bevölkerungsabdeckung haben (alle >98% bei Sprache), verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

#### 2.5.1.2.3 Preise

Bei In- und Auslandsgesprächen von Privatkunden wird der überwiegende Teil der Endkundenminuten von Mobilfunkbetreibern erbracht. Im Mobilfunk ist ein Großteil der Tarife auf Endkundenebene dadurch charakterisiert, dass im fixen monatlichen Grundentgelt bereits ein Kontingent an Minuten in alle nationalen Netze (fest und mobil) inkludiert ist.

Solche Verträge werden von allen drei Mobilnetzbetreibern sowie von mehreren MVNOs und Wiederverkäufern angeboten. In der nachfrageseitigen Erhebung 2015 gaben ca 75% der Privatkunden mit (privat bezahltem) Handy an, dass im monatlichen Grundentgelt Minuten (in der Regel 100 oder mehr) inkludiert sind. Bei 71% der befragten Personen waren monatlich 1.000 Minuten oder mehr inkludiert. Der Anteil jener Personen, bei denen nach Einheit verrechnet wird, lag lediglich bei 11%.

Ist ein mobiler Anschluss vorhanden, werden mobile Verbindungsleistungen in vielen Fällen von Kunden insofern als kostenlos wahrgenommen, als die inkludierten Minuten oft ohnehin nicht voll ausgenutzt werden. Ein hoher Marktanteil bei mobilen Verbindungsleistungen bedeutet somit weder, dass ein Unternehmen Marktmacht ausüben kann, indem es hohe Entgelte für Verbindungsleistungen verlangt, noch dass es besonders niedrige Verbindungsentgelte verlangt und deswegen einen hohen Marktanteil hat. Vielmehr entspricht der Marktanteil bei mobilen Verbindungsleistungen in etwa dem bei mobilen Anschlüssen. Der Wettbewerb bei mobilen Verbindungsleistungen kann somit als sehr intensiv beschrieben werden, was in der hohen Anzahl der Verträge mit einer beträchtlichen Anzahl von inkludierten Minuten in alle Netze (71%) zum Ausdruck kommt.

Zusätzlich zu Minuten in alle nationale Netze bieten alle drei Mobilnetzbetreiber sowie manche MVNOs auch Tarife an, bei denen ein Kontingent an Minuten ins Ausland inkludiert ist. Meist sind diese Kontingente auf andere EU-Staaten oder bestimmte nicht-EU Staaten eingeschränkt. Der Großteil der Auslandsgespräche wird aber ohnehin in diese Länder geführt. Für Anrufe zu anderen Destinationen bieten insbesondere spezialisierte MVNOs (Mundio, Lycamobile) Tarife mit (im Vergleich zu anderen Anbietern) niedrigen Minutenentgelten an.

Somit entsteht sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen ein großer Wettbewerbsdruck von mobilen Verbindungsleistungen auf feste Verbindungsleistungen, der sich in dem bereits dargestellten Rückgang des Anteils der Festnetzminuten widerspiegelt.

#### 2.5.1.2.4 Schlussfolgerung – Tendenz zu effektivem Wettbewerb

A1 verfügt zwar bei Verbindungsleistungen für Privatkunden über signifikante Marktanteile, dennoch ist nicht davon auszugehen, dass A1 auf diesen Märkten signifikante Marktmacht ausüben kann: Bei Inlandsgesprächen liegt der Marktanteil zwar relativ stabil bei ca 40%, jedoch werden inzwischen ca 93% dieser Gespräche über das Mobilnetz abgewickelt. Dabei sind in den monatlichen Entgelten meist auch (große) Minutenbündel inkludiert, womit die Ausübung von Marktmacht bei Verbindungsleistungen praktisch nicht möglich ist.

Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 im Jahr 2014 bei nur ca 25%. Auch hier gibt es starke Konkurrenz aus dem Mobilfunkbereich durch inkludierte Minuten oder durch Betreiber, die auf Auslandsgespräche spezialisiert sind.

Somit existiert ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche von Privatkunden.

Sowohl bei In- als auch bei Auslandsgesprächen ist der Marktanteil von C(P)S sehr gering (ca 1,5% bei In- und ca 4% bei Auslandsgesprächen Ende 2014). Der Wettbewerb bei Verbindungsleistungen kommt im Privatkundenbereich also zum ganz überwiegenden Teil von Mobilfunkbetreibern, Festnetzbetreibern mit angeschlossenen Teilnehmern und (bei Auslandsgesprächen) Diensterufnummern.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der geringen Marktzutrittsbarrieren ist – aus ökonomischer Sicht – eine C(P)S-Regulierung für die Sicherstellung des Wettbewerbes nicht mehr erforderlich.

## **2.5.2 Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden**

### **2.5.2.1 Existenz hoher und dauerhafter Marktzutrittsbarrieren**

Für die Marktzutrittsbarrieren bei Gesprächen für Nichtprivatkunden gilt Ähnliches wie bei den Privatkunden: Markteintritt bzw Expansion mittels Errichtung eigener (fester oder mobiler) Infrastruktur oder (physischer oder virtueller) Entbündelung ist mit hohen Marktzutrittsbarrieren verbunden und in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Die VoB-Vorleistung (als VoB-Option oder VoB stand alone) wird von alternativen Betreibern auch im Geschäftskundenbereich nicht genutzt. Auch die obigen Feststellungen in Bezug auf C(P)S gelten so auch für Verbindungsleistungen von Nichtprivatkunden.

Unterschiede gibt es jedoch in Bezug auf den Markteintritt durch den Bezug von mobilen Vorleistungen (MVNO oder Wiederverkauf) und den Markteintritt mittels Anbieten von Verbindungsleistungen über eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer:

Beim Markteintritt durch den Bezug von mobilen Vorleistungen ist festzuhalten, dass die bisher in den Markt eingetretenen MVNOs und Wiederverkäufer ihr Angebot primär an Privatkunden richten. Dies gilt nicht nur für Betreiber wie HoT (Vertrieb über den Diskont-

Lebensmitteleinzelhändler Hofer) oder Mass Response (Spusu) sondern auch für die auf Auslandsgespräche spezialisierten Betreiber Lycamobile und Mundio. Keines dieser Unternehmen hat – im Gegensatz zu den Mobilnetzbetreibern A1, T-Mobile und Hutchison – Angebote, die sich speziell an Nichtprivatkunden richten.

Dies deutet darauf hin, dass es im Geschäftskundenbereich höhere Marktzutrittsbarrieren für neu in den Markt eintretende Mobilfunkbetreiber gibt als im Privatkundenbereich. Im Geschäftskundenbereich spielen Faktoren wie Erfahrung, Reputation, Angebot komplementärer Dienste (Sprache, VPNs, Mietleitungen, ...), Quality of Service (QoS) oder rasche Reaktionszeiten bei Störungen eine größere Rolle als im Privatkundenbereich. Diese Faktoren können von Betreibern, die als MVNOs in den Markt eintreten, nicht bzw nicht so leicht oder in kurzer Zeit erbracht werden bzw sind MVNOs auf die Zusammenarbeit mit einem Mobilbetreiber (Host) angewiesen.

Lediglich das Unternehmen Tele2 ist im Oktober 2015 als MVNO und Anbieter von Mobilfunkdiensten für Nichtprivatkunden in den Markt eingetreten. Die Auswirkungen auf den Markt können zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht beurteilt werden.

Auch Verbindungsleistungen über eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer werden deutlich stärker im Privatkundenbereich als im Nichtprivatkundenbereich genutzt.

Bei Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden kann also – im Gegensatz zu Privatkunden – trotz des Bestehens verschiedener Vorleistungsprodukte von hohen Marktzutrittsbarrieren ausgegangen werden. Das erste Kriterium ist somit erfüllt.

### **2.5.2.2 (Keine) Tendenz zu effektivem Wettbewerb**

#### 2.5.2.2.1 (Entwicklung der) Marktanteile

Bei Inlandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 im Jahr 2014 zwischen 53% und 55%. Im Zeitraum 2011 bis 2014 ist ein leichter Rückgang um ca 3%-Punkte zu verzeichnen. Entsprechend stiegen die Marktanteile der beiden anderen Mobilfunkbetreiber sowie der Anteil des Quellnetzbetriebes im Festnetz jeweils um etwa 1 bis 2%-Punkte. Rückläufig war hingegen der Anteil des Verbindungsnetzbetriebs, der Ende 2014 nur mehr 2,7% ausmachte. Andere Mobilfunkbetreiber (Wiederverkäufer) hielten Anteile von unter 0,5%.

Betrachtet man die Marktanteile getrennt nach fest und mobil, so zeigt sich, dass der Marktanteil von A1 innerhalb des Festnetzes in den letzten Jahren stärker rückläufig war als im Mobilfunkbereich. So sank der Marktanteil von Dezember 2011 auf Dezember 2014 im Festnetzbereich von 64% auf 54%, während er im Mobilfunkbereich relativ konstant bei 53% blieb.

A1 verfügt also bei Inlandsgesprächen von Geschäftskunden insgesamt über einen sehr hohen und relativ stabilen Marktanteil und die Marktstruktur ist stark asymmetrisch. Gleichzeitig ist aber festzuhalten, dass die Bedeutung von C(P)S sehr gering ist und darüber hinaus eine fallende Tendenz aufweist. Dies gilt sowohl bezogen auf alle Minuten (fest und mobil) als auch innerhalb des Festnetzes, wo die Minuten aus Quellnetzbetrieb alternativer Betreiber Ende 2014 ca vier Mal höher waren als die Minuten aus dem Verbindungsnetzbetrieb (dh ca 80% der Minuten alternativer Festnetzbetreiber kommen aus Quellnetzbetrieb).

Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 im Zeitraum 2011 bis 2014 zwischen 40% und 50% und weist eine fallende Tendenz auf: Von etwa 48% im Dezember 2011 auf ca 40% im Dezember 2014. Gestiegen sind die Marktanteile eines Mobilfunkbetreibers (um ca 3%-Punkte) sowie der Anteil des Quellnetzbetriebs im Festnetz insgesamt (um ca 9%-Punkte - jeweils von Dezember 2011 auf Dezember 2014). Andere Mobilfunkbetreiber (Wiederverkäufer) halten auch hier keine signifikanten Marktanteile. Der Anteil des Verbindungsnetzbetriebes war im erwähnten Zeitraum rückläufig (ca 2-3%-Punkte).

Betrachtet man die Marktanteile getrennt nach fest und mobil, zeigt sich auch bei Auslandsgesprächen, dass der Marktanteil von A1 innerhalb des Festnetzes in den letzten Jahren stärker rückläufig war als im Mobilfunkbereich. So sank der Marktanteil von Dezember 2011 auf Dezember 2014 im Festnetzbereich von 51% auf 38%, während er im Mobilfunkbereich relativ konstant bei 42% blieb.

A1 ist damit auch auf diesem Markt das mit Abstand größte Unternehmen. Die Marktanteile (insbesondere im Festnetz) sind aber rückläufig und könnten in Zukunft auch dauerhaft unter 40% sinken.

Bei der Betrachtung der Marktanteile ist zu berücksichtigen, dass bestimmte, auf Auslandsgespräche spezialisierte Unternehmen ihre Anschlüsse bzw Minuten zur Gänze dem Privatkundenbereich zugeordnet haben. Dabei besteht die Problematik, dass Anschlüsse bzw Minuten oft nicht eindeutig auf die Segmente Privat- und Nichtprivatkunden zugeordnet werden können. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass einige Kunden dieser Unternehmen auch Nichtprivatkunden sind, weswegen die ausgewiesenen Marktanteile von A1 als Obergrenze anzusehen sind.

Der Anteil des Verbindungsnetzbetriebs liegt bei Auslandsgesprächen zwar höher als bei Inlandsgesprächen, ist aber inzwischen unter 10% gefallen (8,8% im Dezember 2014). Ende 2014 waren die Minuten aus Quellnetzbetrieb alternativer Betreiber ca drei Mal höher als die Minuten aus Verbindungsnetzbetrieb (dh ca 76% der Minuten alternativer Festnetzbetreiber kommen aus Quellnetzbetrieb).

#### 2.5.2.2.2 Infrastruktur

Da die Märkte für Inlands- und Auslandsgespräche für Nichtprivatkunden sowohl feste als auch mobile Verbindungsleistungen umfassen und sowohl A1 als auch die anderen Mobilfunkbetreiber T-Mobile und Hutchison Netze mit hoher Bevölkerungsabdeckung haben (alle >98% bei Sprache), verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

#### 2.5.2.2.3 Preise

Inlandsgespräche von Nichtprivatkunden werden überwiegend mobil geführt. Wie bei Privatkunden ist auch bei Nichtprivatkunden davon auszugehen, dass im fixen monatlichen Grundentgelt in der Regel ein gewisses Kontingent an Minuten in alle nationalen Netze (fest und mobil) inkludiert ist. Somit kann – wie auch im Privatkundenbereich – auch der Wettbewerb bei mobilen Verbindungsleistungen im Geschäftskundebereich als sehr intensiv bezeichnet werden. Ein hoher Marktanteil bei mobilen Verbindungsleistungen ist somit kein Indikator für Marktmacht bei Verbindungsleistungen, sondern spiegelt viel mehr den Anteil bei mobilen Anschlüssen wider.

Wie auch im Privatkundenbereich, bieten alle drei Mobilnetzbetreiber sowie manche MVNOs Tarife an, bei denen ein Kontingent an Minuten ins Ausland inkludiert ist. Meist sind diese Kontingente auf andere EU-Staaten oder bestimmte nicht-EU Länder eingeschränkt. Der Großteil der Auslandsgespräche wird aber ohnehin in diese Länder geführt. Für Anrufe zu anderen Destinationen bieten insbesondere spezialisierte MVNOs (Mundio, Lycamobile) Tarife mit (im Vergleich zu anderen Anbietern) niedrigen Entgelten pro Minute an. Diese Betreiber sind zwar vor allem im Privatkundenbereich aktiv, es ist aber nicht auszuschließen, dass ihre Angebote auch von (insbesondere kleineren) Unternehmen genutzt werden.

Somit entsteht sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen ein signifikanter Wettbewerbsdruck von mobilen Verbindungsleistungen auf feste Verbindungsleistungen, der sich in dem bereits dargestellten Rückgang des Anteils der Festnetzminuten widerspiegelt.

Da das Festnetz im Nichtprivatkundenbereich nach wie vor eine größere Bedeutung hat als im Privatkundenbereich, werden im Weiteren die Preise für Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden von A1 mit jenen der größten Wettbewerber im Festnetz verglichen. Ein Vergleich der Minutenpreise im Geschäftskundenbereich ist allerdings insofern schwierig, als es unterschiedliche Tarife sowie teilweise Minutenbündel (bzw. Preisreduktionen) gegen Aufpreis gibt, und darüber hinaus viele (va. größere) Nichtprivatkunden spezielle Angebote bekommen. Aus diesem Grund werden nicht Listenpreise, sondern durchschnittliche Erlöse (pro Minute) verglichen.

Die Entwicklung der Erlöse pro Minute für A1 und für die drei größten Wettbewerber für Inlandsgespräche von Nichtprivatkunden von 2011 bis 2014 zeigt, dass einer der Betreiber ähnliche durchschnittliche Erlöse hat wie A1; die anderen beiden Betreiber liegen deutlich darunter. Betrachtet man die Destinationen getrennt, so war A1 bei Gesprächen zu anderen Festnetzen Ende 2014 der teuerste Betreiber und bei Gesprächen zu Mobilnetzen der Zweitteuerste innerhalb der vier größten Betreiber.

Zur Entwicklung der Erlöse pro Minute für Auslandsgespräche ist erkennbar, dass A1 innerhalb der größten vier Betreiber die höchsten Erlöse pro Minute hat, wobei dieser Vergleich mit Vorsicht zu interpretieren ist, da Unterschiede in den Destinationen (unterschiedliche Länder, ins Fest- oder Mobilnetz) nicht berücksichtigt werden.

Die Preise von A1 im Festnetz sind im Vergleich zu den Preisen ihrer größten Mitbewerber eher als hoch zu betrachten. Die hohen Preise sind aber in Verbindung mit der Marktanteilsentwicklung zu sehen. So zeigen die Marktanteilsverluste im Bereich Festnetz, dass es – möglicherweise auch aufgrund der Preisdifferenzen bei Verbindungsleistungen – zu einer Substitution weg von A1 zu alternativen Betreibern (va. Quellnetzbetrieb) gekommen ist. Die Marktanteilsverluste waren dabei durchaus signifikant (ca. -10%-Punkte bei Inlandsgesprächen und -13%-Punkte bei Auslandsgesprächen innerhalb von drei Jahren, nämlich von Dezember 2011 auf Dezember 2014). Dies zeigt, dass es auch innerhalb des Festnetzes Alternativen zu A1 gibt, die nicht auf C(P)S-Vorleistungen angewiesen sind.

Ein Vergleich der Erlöse pro Minute zwischen Quellnetz- und Verbindungsnetzbetrieb zeigt, dass sowohl bei Anrufen in das Festnetz als auch bei Anrufen in das Mobilnetz und in das Ausland Quellnetzbetrieb deutlich günstiger ist als Verbindungsnetzbetrieb. Dies könnte auch die

deutlichen Marktanteilsgewinne vom Quellnetzbetreiber im Vergleich zum Verbindungsnetzbetrieb erklären.

#### 2.5.2.2.4 Schlussfolgerung – Tendenz zu effektivem Wettbewerb

A1 verfügt zwar bei Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden über hohe Marktanteile, dennoch ist nicht davon auszugehen, dass A1 auf diesen Märkten signifikante Marktmacht ausüben kann. Bei Inlandsgesprächen liegt der Marktanteil zwar relativ stabil bei über 50%, jedoch werden inzwischen ca 70% dieser Gespräche über das Mobilnetz abgewickelt. Dabei sind in den monatlichen Entgelten meist auch (große) Minutenbündel inkludiert, womit die Ausübung von Marktmacht bei Verbindungsleistungen praktisch nicht möglich ist.

Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 Ende 2014 bei ca 40% und zeigt eine sinkende Tendenz. Neben den Mobilfunkbetreibern halten vor allem Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern (Quellnetzbetrieb) signifikante und steigende Marktanteile. Die durchschnittlichen Erlöse pro Minute beim Quellnetzbetrieb liegen bei allen Destinationen (zu fest, zu mobil, ins Ausland) unter jenen beim Verbindungsnetzbetrieb.

Im Bereich Festnetz verlangt A1 zwar relativ hohe Preise für In- und Auslandsgespräche, dies ist aber in den letzten Jahren auch mit signifikanten Marktanteilsverlusten bei Festnetzgesprächen einhergegangen. Marktanteilsgewinne konnten Betreiber mit direkt angeschlossenen Teilnehmern (va im Festnetz) verzeichnen.

Somit existiert ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche von Nichtprivatkunden. Aufgrund der geringen und weiterhin rückläufigen Bedeutung des Verbindungsnetzbetriebes sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen sowie der Marktanteilsverluste von A1 va an Teilnehmernetzbetreiber im Festnetz, ist – aus ökonomischer Sicht – die C(P)S-Regulierung für die Sicherstellung des Wettbewerbs nicht mehr erforderlich.

## **2.6 Zur Frage der Notwendigkeit der Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung**

Die Notwendigkeit einer Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung besteht nur dann, wenn ohne Regulierung auf der Endkundenebene Wettbewerbsprobleme auftreten würden. Wie oben dargelegt, ist dies aus ökonomischer Sicht gegenwärtig und auch in einer zukunftsgerichteten Betrachtung nicht der Fall, weswegen die bestehende sektorspezifische ex ante Regulierung hinsichtlich der Festnetzoriginierung aus ökonomischer Sicht aufgehoben werden kann.

Die Aufhebung der Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung betrifft nicht nur die Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern sondern auch die Originierung zu Diensterufnummern.

A1 ist in diesem Bereich weniger Wettbewerbsdruck ausgesetzt und hat daher auch weniger Anreiz zum Setzen niedriger Originierungsentgelte. Zwar könnte ein Teilnehmer, der einen Festnetzanschluss von A1 hat, als Alternative zu einem Anruf aus dem Festnetz auch das Handy verwenden (der überwiegende Teil der Haushalte und Unternehmen mit Festnetz verfügen auch über ein Handy), doch sind aufgrund der höheren Originierungsentgelte im Mobilfunk nicht alle

Dienste auch aus mobilen Netzen erreichbar. Dies betrifft insbesondere Dienste, über die Auslandsgespräche geführt werden können. Insbesondere bei Auslandsgesprächen von Privatkunden haben Gespräche, die über Diensterufnummern geführt werden, nach wie vor eine gewisse Bedeutung.

A1 könnte sich als Dienstenetzbetreiber einen Vorteil gegenüber alternativen Dienstenetzbetreibern dadurch verschaffen, dass sie die Originierungsentgelte zu Diensten erhöht. Da die meisten Minuten im Festnetz (und auch im Mobilnetz) von A1 originieren, würde dies die Kosten der alternativen Dienstenetzbetreiber erhöhen. Andere Betreiber könnten zwar ebenfalls die Entgelte für Originierung zu Diensten erhöhen, da sie aber deutlich kleiner sind als A1 hätte dies keinen vergleichbaren Effekt auf die Kosten von A1.

Festnetzoriginierung zu Diensten machte Ende 2014 nur ca 3% der Originierungsminuten im Festnetz aus und nur ca 0,5% der gesamten Originierungsminuten (fest und mobil). Eine sektorspezifische ex ante Regulierung nur für diesen Bereich ist aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt.

## **2.7 Zur Regulierung der Festnetzoriginierung in europäischen Vergleich**

Mit Februar 2017 haben zwölf europäische Länder den jeweiligen Markt für Festnetzoriginierung dereguliert; dabei handelt es sich um Bulgarien, Zypern, Tschechien, Estland, Finnland, Lettland, Malta, Norwegen, Rumänien, Slowakei, Slowenien sowie Schweden (ON 55).

## **3 Beweiswürdigung**

### **3.1 Allgemeines**

1. Die Feststellungen insbesondere zur „Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefoniemärkte“, zur „Marktabgrenzung“ und zum „Drei Kriterien Test“ ergeben sich aus dem „Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 – Markt für Festnetzoriginierung“ der Amtssachverständigen Mag. Paul Pisjak und Dr. Anton Schwarz vom März 2016 (ON 3).

Einzelne Daten (in concreto die Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse für Privat- und Nichtprivatkunden, der Anteil der Festnetzminuten an den gesamten Minuten sowie die Anzahl der CPS- und CS-Nutzer; vgl im Konkreten II.2.3.1. und II.2.3.2.) wurden um Werte des Jahres 2015 sowie um Daten für das 1. Quartal 2016 ergänzt; diese Informationen stammen aus dem „Telekom Monitor Jahresbericht 2015“ ([https://www.rtr.at/de/inf/TKMonitor\\_2015](https://www.rtr.at/de/inf/TKMonitor_2015)) sowie dem „Telekom Monitor, 1. Quartal 2016, Ausgabe 3/2016“ ([https://www.rtr.at/de/inf/TK\\_Monitor\\_3\\_2016/TM3\\_2016.pdf](https://www.rtr.at/de/inf/TK_Monitor_3_2016/TM3_2016.pdf)) der RTR-GmbH (ON 33).

Es gibt keinen Grund, an der Schlüssigkeit, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit dieser Ausführungen zu zweifeln; auch die Stellungnahmen von Verfahrensparteien, die entweder als Verbindungsnetzbetreiber aktiv oder im Dienstebereich tätig sind (für beide Leistungen ist die Originierung eine notwendige Voraussetzung, weswegen ein besonderes Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung der Originierungs-Regulierung besteht) vermögen es nicht, an der Glaubwürdigkeit Zweifel aufkommen zu lassen (siehe im Detail unten zu Punkt II.3.2.).

So hat auch die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) mit Email vom 11.7.2016 (ON 29) festgehalten, dass sie bezüglich der vorgenommenen Marktabgrenzung keinen Grund sieht, „dem RTR Gutachten nicht zu folgen. Es wird durch Zahlen klar belegt, dass es eine Substitution weg vom Festnetz hin zum Mobilfunk gibt und es daher folgerichtig ist, die Verbindungsmärkte für feste und mobile Verbindungsleistungen zusammen abzugrenzen“. Die BWB schließt sich auch „der Meinung an, dass in Zukunft höchstwahrscheinlich keine wettbewerblichen Impulse durch Markteintritte oder Expansionen basierend auf CS/CPS ausgehen werden. Diese Position wird auch durch die Deregulierung der Festnetzoriginierung in zahlreichen anderen EU-Ländern (CY, CZ, EE, FI, NO, RO, SK, SI) gestützt.“ Gleichzeitig ist es für die BWB aber auch „nachvollziehbar, dass Tele2 durch eine Deregulierung Umsatzeinbußen befürchten muss“.

Auch für UPC „sind die Ausführungen der Gutachter betreffend die Analyse der Endkundenmärkte und die Beurteilung der Notwendigkeit der Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung nachvollziehbar“. Auch ist für UPC die „Aufhebung der Regulierung [sowohl die „CS/CPS-Regulierung“ als auch die „Originierung zum Dienst“] durchaus nachvollziehbar“ (Stellungnahme vom 17.5.2016, ON 15).

2. Die Ausführungen zur „Leistung der Originierung im Festnetz“ sind amtsbekannt und finden sich bereits in der letzten Marktanalyseentscheidung der Telekom-Control-Kommission zu diesem Markt (M 1.9/12 vom 30.9.2013). Auch die Feststellungen zur bisherigen Regulierung der Festnetzoriginierung sind amtsbekannt und ergeben sich aus den in diesem Kapitel näher bezeichneten Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission.

3. Der europäische Vergleich der (De)Regulierung der Festnetzoriginierung ergibt sich aus einer nachvollziehbaren Übersicht von Cullen International (zuletzt abgerufen am 28.02.2017, ON 55; siehe auch ON 32).

### **3.2 Zum weiteren Parteivorbringen**

In weiterer Folge wird auf Vorbringen der Verfahrensparteien eingegangen, soweit dies nicht in der rechtlichen Beurteilung stattfindet.

Einleitend ist darauf zu verweisen, dass nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs (vgl etwa Erkenntnisse vom 31.1.1995, ZI 92/07/0188, und vom 25.4.1991, ZI 91/09/0019) einem schlüssigen Sachverständigengutachten, wie dem gegenständlichen (ON 3), mit bloßen Behauptungen, ohne Argumentation auf gleicher Ebene, in tauglicher Art und Weise nicht entgegengetreten werden kann. Vorbringen gegen ein Sachverständigengutachten, das sich darauf beruft, dass das Gutachten mit den Erfahrungen der in Betracht kommenden Wissenschaft in Widerspruch stehe, muss diese Behauptung aber – und zwar tunlichst unter präziser Darstellung der gegen das Gutachten gerichteten sachlichen Einwände – durch das Gutachten eines anderen Sachverständigen unter Beweis stellen. Eine bloß gegenteilige Behauptung genügt nicht.

1. Bereits vor diesem Hintergrund vermag das Vorbringen von MyPhone (vom 17.5.2016, ON 18) nicht zu überzeugen: Es werden weder Belege noch nähere Ausführungen für die Aussagen der MyPhone angeführt, dass die Einschätzung der Amtssachverständigen („teilweise“) auf „zu pauschalen oder gar falschen Überlegungen beruh[en]“ würde. Die Endkundenpreise werden – entgegen der bloßen Behauptung – nicht wegen C(P)S „stabil gehalten“, vielmehr ist der Mobilfunk dafür verantwortlich – mehr als 85% der Gesprächsminuten werden mobil geführt und



in einem großen Teil von Mobilfunkverträgen ist ein (meist beträchtliches) Kontingent an inkludierten Einheiten (Gesprächsminuten in alle nationalen Fest- und Mobilnetze, teilweise auch in das Ausland) enthalten. Für den Teilnehmer sind die Kosten der Gesprächsführung in ein Festnetz relevant und der Großteil dieser Gespräche wird von einem mobilen Anschluss getätigt; die Ausführungen der MyPhone, dass die „Festnetz-zu-Festnetz-Gespräche“ der A1 teurer wären (als von C[P]S-Betreibern), vermag bereits vor diesem Hintergrund nicht zu überzeugen; darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass damit auch Marktanteilsverluste der A1 einhergehen.

Weiters ist zu beachten, dass A1 in ihren Tarifen für Festnetzprodukte (vgl etwa A1 Festnetz, <https://www.a1.net/a1-festnetz>) die Gesprächsentgelte in das (inländische) Festnetz in derselben Höhe gesetzt hat wie für Gespräche in (inländische) Mobilfunknetze.

Wie die Erhebungen in ON 3 sowie die Feststellungen (Punkt II.2.3.1.1.) zeigen, ist die Anzahl jener Haushalte, die ausschließlich über einen Festnetzanschluss verfügen, sehr gering und liegt (im Jahr 2015) bei nur mehr 2,8%. Insofern entbehrt der Ausführung von MyPhone die Grundlage, dass eine „erhebliche Gruppe an Endkunden“ (dh ausschließliche Festnetzkunden) einem „Preisdiktat der Marktführerin“ nur durch C(P)S entgegen wirken können.

Soweit MyPhone in diesem Kontext die Kosten der Umstellung auf eine andere Anschlussart (VoB/VoIP, Mobil) thematisiert, ist festzuhalten, dass die festgestellte Minutensubstitution grundsätzlich keine Anschlusssubstitution erfordert, vor allem wenn ein mobiler Anschluss bereits vorhanden ist. Es ist nämlich aufgrund der komplementären Nutzung von Fest- und Mobilfunkanschlüssen (vgl die Feststellungen zu Punkt 2.3) davon auszugehen, dass im Falle einer Preiserhöhung genug Kunden wechseln, sodass diese nicht profitabel wäre (vgl dazu die Untersuchungen in ON 3 und den Feststellungen zum HM-Test). Die oben erwähnten „captive consumers“ („erhebliche Gruppe an Endkunden, die nichts anderes als einen einfachen Telefonanschluss benötigen“) werden daher durch wechselwillige Konsumenten vor Preiserhöhungen „geschützt“.

2. Tele2 übermittelte am 17.5.2016 eine Stellungnahme zum wirtschaftlichen Gutachten und legte ein „Gutachten zur Bedeutung von Call-by-Call und Carrier Selection für den Wettbewerb und für Endkunden in Österreich“ (Mai 2016) von Dr. Ruhle, Mag. Kittl sowie Herrn Wimmer, BSc vor (in weiterer Folge „Gutachten Ruhle“; ON 20). Verizon hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, sich den Ausführungen der Tele2 anzuschließen (ON 27).

Inhaltsgleiche, teils sogar wortidentische Ausführungen finden sich auch in den Stellungnahmen von Finarea (ON 16) und Colt (ON 21, jeweils vom 17.5.2016). Auch 3U Telecom GmbH (3U), die über keine Parteistellung im gegenständlichen Verfahren verfügt, übermittelte am 23.5.2016 ein weitgehend übereinstimmendes Schreiben (ON 23). Angelehnt an das Vorbringen der vorgenannten Unternehmen haben auch der Verband Alternativer Netz-Betreiber (VAT, ON 19 vom 17.5.2016) sowie die ISPA (ON 47) im Rahmen der Konsultation Schreiben übermittelt. Dem Vorbringen des VAT hat sich Hutchison angeschlossen (ON 27).

Soweit idente Ausführungen vorliegen, werden diese in weiterer Folge gemeinsam abgehandelt bzw beziehen sich die Ausführungen zum Vorbringen der Tele2 (bzw zum Gutachten Ruhle) ggf auch auf jene der Finarea, Colt, 3U, Verizon, ISPA und dem VAT.

Zur Untermauerung ihrer Ansicht, dass C(P)S weiterhin eine hohe Bedeutung zukommt, führen Tele2, unterstützt durch das Gutachten Ruhle, sowie Finarea, Colt und die Nicht-Parteien VAT, ISPA und 3U aus, dass eine nach wie vor signifikante Anzahl an Endkunden C(P)S nutzen. Mit Blick auf die vergangenen Jahre meinen Tele2 sowie das Gutachten Ruhle, dass der Rückgang bei den CbC und CPS-Teilnehmern „moderat“ sei, der Nutzungstrend „leicht fallend“ und das Verkehrsvolumen der Verbindungsnetzbetreiber-Minuten „nach wie vor hoch“ wären (ON 20, Tele2: Punkt 3, Gutachten Ruhle: Punkte 3.1. – 3.2., vgl auch Finarea in ON 16, Punkt 2.1, Colt, ON 21, Punkt 2.1 sowie das Schreiben des VAT vom 17.5.2016, ON 19; 3U, ON 23, Punkt 3).

Es wird nicht in Abrede gestellt, dass nach wie vor eine beträchtliche Anzahl an Teilnehmern C(P)S nutzt. Unabhängig davon ist aber auch festzustellen, dass den einschlägigen Kennzahlen seit Jahren ein deutlicher Rückgang zu entnehmen ist: So muss das Vorbringen der Tele2 (bzw im Gutachten Ruhle) dahingehend korrigiert werden, dass die von Tele2 selbst angeführten Daten zu C(P)S einen deutlich negativen Trend aufweisen: So ist die Anzahl der „CbC/CPS Kunden“ von 708.000 im Jahr 2011 auf 374.200 (Ende 2014) zurückgegangen, was eine Reduktion von fast 50% darstellt. Der „Prozentsatz der CbC/CPS-Kunden von den A1 Kunden“ ist im selben Zeitraum von 33% auf 21% gesunken. Die Verbindungsnetzbetreiber-Minuten sind im Zeitraum 2008 bis 2015 von ca 300 Mio auf etwa 90 Mio zurückgegangen. Vor diesem Hintergrund überzeugen die Ausführungen von Tele2 bzw dem Gutachten Ruhle nicht, dass der Rückgang bei den C(P)S-Zahlen „moderat“ oder bloß „leicht fallend“ wäre bzw es ein „ungebrochenes Interesse von Kunden [an C(P)S]“ gäbe. Dies auch vor dem Hintergrund der Feststellung, dass der Anteil der CS- und CPS-Minuten bei festen und mobilen Inlandsgesprächen Ende 2014 bei unter 2% im Privatkundenbereich und unter 3% bei Geschäftskunden lag.

Im Rahmen ihrer Konsultationsstellungnahme ON 44 legt Tele2 ein weiteres Gutachten von SBR-net Consulting AG vor („Gutachten zum Entwurf einer Vollziehungshandlung der TKK im Verfahren M 1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung)“ von Dr. Ruhle, Mag. Kittl sowie Herrn Thomas Wimmer, BSc vom 30.01.2017; in weiterer Folge „3. Gutachten Ruhle“). Ruhle thematisiert unter Punkt 2.1. im Wesentlichen die Formulierungen bzw Wertungen im Zusammenhang mit dem Rückgang an C(P)S-Minuten bzw –Kunden, ob der Rückgang lediglich „moderat“ bzw „leicht fallend“ oder doch deutlich ist. Das Vorbringen erinnert an die Streitfrage, ob ein „Glas halb voll oder halb leer ist“ - entscheidend ist vielmehr, dass sich die Anzahl der C(P)S-Kunden im Lauf der Zeit um etwa 50% reduziert hat bzw ca 50% der (vormaligen) C(P)S-Kunden den Verbindungsnetzbetrieb nutzen. Diese Zahl wird von Ruhle nicht in Abrede gestellt.

3. In weiterer Folge übermittelt Tele2 (bzw Ruhle) Vergleiche von Festnetz-Endkundenentgelten (von Verbindungsnetzbetreibern) in Relation zu den Entgelten der A1; damit möchten Tele2 bzw das Gutachten Ruhle eine „Konsumentenrente in der Höhe von rund € 21 Mio jährlich durch C(P)S“ darlegen. Hohe Preisunterschiede würden zeigen, welchen signifikanten Vorteil österreichische Endkunden dadurch haben, dass es CbC- und CPS-Anbieter gibt, die den Wettbewerb beleben. Würde das Geschäftsmodell des Verbindungsnetzbetriebs durch Abschaffung der Regulierung zum Erliegen kommen, würde eine hohe Produzentenrente zum Vorteil der A1 entstehen und die österreichischen Kunden wären signifikant schlechter gestellt (ON 20 und 44, Tele2, Gutachten Ruhle: 3.3 und 6 sowie 3. Ruhle Gutachten, Seiten 10f, vgl auch Finarea in ON 16, Punkte 2.2 und 2.3, Colt, ON 21, Punkt 2.2, VAT, ON 19 sowie 3U, ON 23, Punkt 3.3).

Die – lediglich von Tele2 konkret – dargestellten Preisvergleiche zeigen, dass A1 bei fest-fest Gesprächen in der Regel teurer als C(P)S-Betreiber, bei fest-mobil Gesprächen jedoch zumeist günstiger ist (wie bereits ausgeführt, verrechnet A1 gleich hohe Entgelte für Gespräche in nationale Fest- und Mobilnetze). Bei Auslandsgesprächen zählt A1 zu den teureren, jedoch nicht teuersten Betreibern. Wenn nun dargelegt werden soll, dass Kunden ohne C(P)S signifikant schlechter gestellt würden, ist festzuhalten, dass die Preisvergleiche zeigen, dass C(P)S im Vergleich zu A1 nicht immer die günstigere Alternative ist. So ist etwa Tele2 (als einer der größten alternativen Netzbetreiber im Festnetzbereich) in den Destinationen Mobilnetz und Ausland deutlich teurer als A1, was wiederum zeigt, dass zahlreiche (C[P]S-)Festnetzkunden eben nicht den günstigsten Betreiber auswählen.

Darüber hinaus unterstellt der Preisvergleich bzw die errechnete Konsumentenrente, dass ein Teilnehmer sich laufend und umfassend informiert, damit er das aktuell günstigste Angebot (von Verbindungsnetzbetreibern) für die jeweils zu rufende Destination auswählt. Dies entspricht nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission nicht der Lebenserfahrung, zumal der von Tele2 angestellte Preisvergleich zeigt, dass der umfassend informierte Teilnehmer (etwa im Wege von Tarifvergleichen, wie im 3. Gutachten Ruhle thematisiert) zumindest mit vier Verbindungsnetzbetreibern kontrahieren muss, damit er in den Genuss des jeweils günstigsten Tarifes für die (im Preisvergleich) angeführten Destinationen kommen kann. Dies entspricht – jedenfalls für Privat- und kleinere Geschäftskunden – nicht der Erfahrung.

Darüber hinaus wird unterstellt, dass Kunden ohne C(P)S im selben Ausmaß über das Festnetz der A1 telefonieren würden; damit möchten Tele2 bzw Ruhle, Finarea und Colt den der A1 zufallenden Vorteil in der Höhe von über € 21 Mio (Produzentenrente) argumentieren.

Damit blenden Tele2, Ruhle, Finarea, Colt, 3U und der VAT andere Alternativen, wie insbesondere mobile Verbindungsleitungen, andere Quellnetzbetreiber oder Diensterufnummern bei Auslandsgesprächen, aus. Im Mobilfunk sind (zusätzliche) Inlandsgespräche für den Kunden de facto kostenlos, weil in den meisten Fällen ein mobiler Anschluss Gesprächsminuten (in Fest- und Mobilnetze, teilweise auch in das Ausland) inkludiert. Wird auch diesen Alternativen Rechnung getragen (was angesichts der Abgrenzung der Verbindungsmärkte, die feste und mobile Gespräche enthalten, jedenfalls geboten ist), ist nicht davon auszugehen, dass Kunden ohne den Verbindungsnetzbetrieb schlechter gestellt würden. Insofern überzeugt auch das Argument nicht, dass eine hohe Produzentenrente zum Vorteil der A1 entstehen würde, wenn das Geschäftsmodell des C(P)S zum Erliegen kommt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass (in einem noch größeren Ausmaß) mobile Verbindungsleistungen in Anspruch genommen werden, was nur zu einem Teil der A1 zum Vorteil gereicht (vgl dazu auch Finarea, ON 16, Punkt 3.1.1).

Mit Blick auf die Feststellungen (insbesondere Punkt II.2.3.1.1.) ist es jedenfalls geboten, mobile Verbindungsleistungen zu berücksichtigen: Anfang 2015 nutzte der Großteil der privaten Haushalte (59,8%) ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie und 32,9% der privaten Haushalte Festnetz und ein mobiles Endgerät. Vor diesem Hintergrund überzeugt das Vorbringen (ON 16, Finarea, Punkt 3.1.1), dass C(P)S „die einzig verlässliche Möglichkeit [sei], die Kosten für (Festnetz)Telefongespräche zu verringern“, in keiner Weise.

Auch das zusätzliche Vorbringen der Tele2 (im 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.3) überzeugt nicht, da wiederholt die Substitution von Anschlüssen mit jenen von Verbindungsleistungen verwechselt wird: Es geht nicht darum, dass ein C(P)S-Kunden seinen Festnetzanschluss aufgibt, sondern ob er

seine Gespräche mobil führen würde, was angesichts der oben genannten Zahlen und dem Umstand, dass im Mobilfunk auf Grund der Tarifgestaltung Inlandsgespräche bereits bezahlt (bzw. faktisch kostenlos) sind, sehr wahrscheinlich ist.

Auch dem Vorbringen der Tele2 (bzw. im Gutachten Ruhle), dass die niedrigen Preise der A1 für Gespräche in Mobilnetze auf eine Endkundenpreisregulierung der A1 durch die Regulierungsbehörde (Bescheid G 25/99) zurückzuführen sei, ist nicht zu folgen, da der erwähnte, noch auf dem TKG 1997 beruhende Bescheid nicht mehr dem Rechtsbestand angehört. Die Endkundenpreise der A1 für Verbindungsleistungen unterliegen seit Jahren keiner sektorspezifischen Regulierung mehr.

4. Von Ruhle wird mehrfach ausgeführt (ON 20, Punkte 3.4 und 5.2, ON 44, 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.4), dass die wettbewerblichen Impulse durch Entbündelung oder andere Vorleistungsprodukte gering seien; dies soll offenbar das Argument der Aufrechterhaltung von C(P)S stützen (vgl. dazu auch Finarea, ON 16, Punkte 2.4 und 3.1.1, Colt, ON 21, Punkt 2.4 und 3.2.1, 3U, ON 23, Punkt 3.4 und 4.2.1, Tele2, ON 44).

Der stärkste Wettbewerbsdruck bei Verbindungsleistungen kommt aus dem Mobilfunk und besteht unabhängig von der Entbündelung. Zusätzlich ist anzumerken, dass – entgegen dem rückläufigen Trend bei der Entbündelung – Quellnetzbetreiber (zB basierend auf Kabelnetzen, Entbündelung, Bitstream oder Glasfaser) in den letzten Jahren Marktanteile bei Verbindungsleistungen im Geschäftskundenbereich gewinnen konnten (vgl. ON 3, S 45 – 47, vgl. Feststellungen zu II.2.3.). Ruhle (ON 44) vermag nicht zu erklären, welche Bedeutung die angeführte Stellungnahme der Europäischen Kommission in einem Verfahren nach Art 7 Rahmenrichtlinie zu einer deutschen Notifikation für die wettbewerblichen Verhältnisse in Österreich konkret haben soll.

5. Soweit vorgetragen wird, dass es „keinen EU-Trend zur Abschaffung [der Regulierung] des Zugangs für Verbindungsnetzbetreiber“ gebe (ON 20, Tele2: Punkt 5, Gutachten Ruhle: Punkt 4, 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.5, ON 16, Finarea: Punkt 3.1, ON 21, Colt: Punkt 2.5.c samt Anlage sowie Punkt 3.2, ON 23, 3U, Punkt 4.2), ist darauf zu verweisen, dass die Ergebnisse von Marktdefinitionen und -analysen in anderen Ländern für die gegenständliche Entscheidung von untergeordneter Bedeutung sind. Von Relevanz für die verfahrensgegenständlichen Fragen sind die konkreten wettbewerblichen Verhältnisse in Österreich.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass mit Februar 2017 bereits zwölf europäische Länder (Bulgarien, Zypern, Tschechien, Estland, Finnland, Lettland, Malta, Norwegen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Schweden) den Markt für Festnetzoriginierung dereguliert haben. Die Europäische Kommission sieht den Markt für Festnetzoriginierung ebenfalls als nicht mehr relevant für eine sektorspezifische Regulierung an und hat diesen Markt nicht mehr in ihrer Märkteempfehlung (2014) aufgenommen. Daraus wird freilich nicht der Schluss gezogen, dass eine Regulierung dieses Marktes nur deswegen nicht vorgenommen wird, weil er in der Märkteempfehlung nicht mehr aufscheint.

6. Tele2, ihr Gutachter Ruhle sowie Finarea und Colt argumentieren in weiterer Folge, dass auch Mobilfunk kein Substitut von Sprachverbindungen aus Festnetzen sei (ON 20, Tele2: Pkt 6.1, ON 44, Gutachten Ruhle: 5.3; ON 16, Finarea: Punkt 3.1.2, ON 21, Colt: Punkt 3.2.2, ON 23, 3U, Punkt 4.2.2). Dabei wird einleitend argumentiert, dass das Argument der Fest-Mobil-Substitution

nicht neu sei, dieser Trend schon vor langer Zeit begonnen habe und in den letzten drei Jahren nicht signifikant angestiegen wäre (vgl. dazu auch die bloße Wiederholung im Ergänzungsgutachten Ruhle, ON 25, Punkt 2.1).

Diese Ausführungen erweisen sich mit Blick auf die festgestellten konkrete Daten als verfehlt: Die Fest-Mobil-Substitution ist auch in den letzten Jahren (seit der letzten Marktanalyse zu M 1.9/12) noch weiter deutlich fortgeschritten. Dies belegen die Daten der Amtssachverständigen in ON 3, Abbildungen 2 (für Anschlüsse von Privatkunden) sowie 5 und 6 (für Minuten – insgesamt und in verschiedenen Segmenten). Auch die Ergebnisse der nachfrageseitigen Erhebung (ON 3, Seite 24 für Privatkunden und Seite 30 für Nichtprivatkunden) belegen diese weitere Entwicklung. So ist es in allen Bereichen, insbesondere auch bei Auslandsgesprächen und im Nichtprivatkundenbereich zu einer deutlich stärkeren Nutzung von Mobilfunk im Vergleich zum Festnetz gekommen (vgl. in concreto die Feststellungen zu II.2.3.1.1. und II.2.3.1.2.). Diesen konkreten Werten wird nicht entgegen getreten.

Weiters wird argumentiert, dass Sprachverbindungen von Mobilfunkanschlüssen in das Ausland für die Endkunden einen erheblichen Kostenanteil ausmachen würden. Diese seien meist wesentlich teurer als von Festnetzanschlüssen.

Auch diese Ausführung entbehrt ihrer Grundlage, da alle drei Mobilfunknetzbetreiber sowie manche MVNOs Tarife anbieten, bei denen ein Kontingent an Minuten in das Ausland inkludiert ist. Meist sind diese Kontingente auf andere EU-Staaten oder bestimmte nicht-EU Staaten (wie etwa Türkei oder bestimmte Länder am Balkan) eingeschränkt. Der Großteil der Auslandsgespräche wird aber ohnehin in diese Länder geführt. Für Anrufe zu anderen Auslands-Destinationen bieten insbesondere spezialisierte MVNOs (Mundio, Lycamobile) Tarife mit (im Vergleich zu anderen Anbietern) niedrigen Entgelten pro Minute an (vgl. ON 3, Seiten 42-43, vgl. die Feststellungen insbesondere unter II.2.4.1.1.1, II.2 5.1.1.5, II.2 5.1.2.3 sowie II.2 5.2.2.3). Diese deutlichen Anstiege in der Nutzung des Mobilfunks belegen auch, dass die Leistung des Mobilfunks (de facto) flächendeckend zur Verfügung steht und Kunden mit keiner „lückenhaften Mobilnetzabdeckung“, wie von einigen Verfahrensparteien unterstellt, konfrontiert wären, weswegen das Festnetz (bzw. der Verbindungsnetzbetrieb) attraktiver wäre.

In weiterer Folge wird von Finarea, Colt, Tele2 bzw. im Gutachten Ruhle kritisiert, dass ein Umstieg auf Mobilfunk nicht in allen Fällen möglich sei, zB insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment.

Hier ist zwischen Anschluss- und Minutensubstitution zu unterscheiden. Da die meisten Unternehmen – entsprechenden den Feststellungen zu II.2.3. – neben Festnetz auch über einen Mobilfunkanschluss verfügen (komplementäre Nutzung), können sie Verbindungsminuten substituieren, ohne gleichzeitig den Anschluss substituieren zu müssen.

Wenn Ruhle (ON 44) meint, dass „alternative Netzbetreiber ohne C(P)S gegenüber Unternehmenskunden keine „Paketlösungen“ von Anschluss, Verbindungs- und IT-Lösungen anbieten könn[t]en“, ist darauf zu verweisen, dass ausreichend andere Vorleistungen zur Verfügung stehen, die es den Wettbewerbern der A1 ermöglichen, eigene Bündelangebote zu schaffen (vgl. hierzu die Verpflichtungen der A1 auf Grund der Bescheide der Telekom-Control-Kommission zu M 1.1/12 und M 1.2/12, die Standardangebote der A1 zur physischen und virtuellen Entbündelung sowie zu breitbandigen Internetzugangslösungen unter

<https://www.a1.net/hilfe-support/agb> sowie die Entwürfe von Vollziehungshandlungen zu M 1.5/15 und M 1.6/15). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bei Verbindungsleistungen im Geschäftskundenbereich der Anteil der Quellnetzbetreiber (mit selbst angeschlossenen Teilnehmern) deutlich höher ist als jener der Verbindungsnetzbetreiber, wobei eine steigende Tendenz besteht (siehe ON 3, Seiten 46-47). Diese Betreiber verfügen über eigene Infrastruktur oder nutzen die og Vorleistungsprodukte, um „Paketlösungen“ von insbesondere Anschluss- und Verbindungsleistungen bereitzustellen. C(P)S ermöglicht gerade dies nicht, da nur Verbindungs- und keine Anschlussleistungen bereitgestellt werden können. Auch vor diesem Hintergrund verwundert das og Vorbringen.

7. Soweit im Gutachten Ruhle (ON 20, Seiten 31f), von Finarea (ON 16, Punkt 3.1.3) Colt (ON 21, Punkt 3.2.3) sowie 3U (ON 23m Punkt 4.2.3) ausgeführt wird, dass OTT-Dienste keine Substitute für Sprachverbindungen wären, ist festzuhalten, dass OTT-Dienste im gegenständlichen Verfahren auch nicht als Substitut betrachtet werden und daher auch nicht in den Markt einbezogen worden sind.

8. In weiterer Folge führt Ruhle – genau wie Finarea (ON 16, Punkt 2.5) – zur „zunehmenden Bedeutung von Bündelprodukten“ aus (ON 20, Seiten 32f) und folgert daraus, dass dem „Kundenwunsch [ ] durch eine fortgesetzte Verpflichtung zur CbC und CPS nachzukommen“ wäre (vgl auch ON 20, Seite 36, weitgehend wortgleich Colt, ON 21, Punkt 2.5.1. und 3U, ON 23, Punkt 3.5).

Einleitend ist auf obige Ausführungen zu verweisen, denzufolge nicht zwingend von einem Preisvorteil durch C(P)S ausgegangen werden kann. Soweit vorgetragen wird, dass C(P)S ein wichtiger Bestandteil von Bündelprodukten sei, ist festzustellen, dass sich diese Ausführung als bloße Behauptung erweist; es kann nicht nachvollzogen werden, warum gerade C(P)S ein wesentlicher Bestandteil von Bündelprodukten sein soll. Bei Bündelprodukten im Festnetz spielen nach Ansicht der Telekom-Control-Kommission der Breitband- und TV-Anschluss eine bedeutendere Rolle als der Festnetz-Sprachtelefonieanschluss. C(P)S ist kein Bestandteil solcher Bündelprodukte.

9. Unter dem Titel „MVNO als CbC/CPS-Ersatz?“ wird im Gutachten Ruhle (ON 20, Punkt 5.7) ausgeführt, dass die Amtssachverständigen in der „Verfügbarkeit von MVNOs das Substitut zu Angeboten mittels CbC/CPS“ sehen würden; hierzu möchte Ruhle ein Zitat der Amtssachverständigen anführen.

Dieses Vorbringen überzeugt bereits vor dem – formalen – Hintergrund nicht, dass sich das von Ruhle in ON 20 herangezogene Zitat nicht im verfahrensgegenständlichen Gutachten (vom März 2016, ON 3) findet; insofern führt Ruhle auch keine konkrete Fundstelle (Seitenzahl) an (vgl hierzu die Korrektur im 3. Gutachten Ruhle, ON 44, Punkt 2.7.2). Aber auch inhaltlich ist dieses Vorbringen verfehlt, weil MVNOs nicht als Ersatz für C(P)S bezeichnet werden, vielmehr wird die Rolle von MVNOs im Rahmen der Analyse der drei Relevanzkriterien gewürdigt.

10. Im Gutachten Ruhle wird abschließend – auch diesfalls ohne Untermauerung des Vorbringens mit konkreten Daten – ausgeführt, (ON 20, Punkt 8), dass für A1 die seit der letzten Entscheidung der Regulierungsbehörde eingetretenen Veränderungen ohnehin bereits wirtschaftlich äußerst positiv seien („massiv höhere Vorleistungsentgelte für Originierung und die damit einhergehenden höheren Endkundenentgelte der alternativen Betreiber“).

Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen: Nach dem (letzten) Marktanalysebescheid (M 1.9/12) hat A1 die Summe aus (höherer) Originierung und (niedrigerer) Terminierung für Verbindungsnetzbetreiber unverändert gelassen. Allfällige Preiserhöhungen bei C(P)S-Betreibern können daher nicht durch eine Erhöhung des Originierungsentgeltes erklärt werden: Ein Verbindungsnetzbetreiber benötigt als Vorleistung für eine Endkundenminute eine Originierungs- und eine Terminierungsminute, weswegen die Summe des Originierungs- und Terminierungsentgeltes relevant ist (vgl auch Colt, ON 21, Punkt 4).

Im Rahmen des 3. Gutachtens (ON 44, Punkt 2.8) vermeint Ruhle wiederholt, dass sich die wirtschaftliche Position der A1 seit der letzten Regulierungsentscheidung verbessert habe und führt hierzu einen Vorteil pro Jahr von ca € 2,4 Mio für A1 an.

Das Ergebnis der Berechnung für die Terminierung ist nicht nachvollziehbar und dürfte auf einem Rechenfehler basieren. Tatsächlich muss die Berechnung für die Terminierung denselben Betrag wie für die Originierung ergeben, nur mit anderem Vorzeichen. Das bedeutet, dass sich die Mehrzahlungen für Originierung durch die geringeren Terminierungsentgelte genau ausgleichen. Dies ist auch logisch, da die Summe aus Originierungs- und Terminierungsentgelt gleich geblieben ist (vor 01.11.2013: Cent 0,82 + Cent 0,82 = Cent 1,64 [peak] und Cent 0,48 + Cent 0,48 = Cent 0,96 [off-peak], nach 01.11.2013: Cent 1,503 + Cent 0,137 = Cent 1,64 [peak] und Cent 0,875 + Cent 0,085 = Cent 0,96 [off-peak]) und pro Verbindungsminute immer eine Minute Originierung und eine Minute Terminierung nachgefragt werden.

Allenfalls bei Diensteanbietern könnte eine Erhöhung der Endkundenentgelte mit der Erhöhung der Originierungsentgelte erklärt werden, jedoch auch nur in einem Ausmaß von etwa Eurocent 1 pro Minute.

11. Im Zusammenhang mit den Untersuchungen zum „Hypothetischen Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung“ (ON 3, Seiten 30f) kritisiert Tele2 (ON 20, Seiten 11f sowie ON 44 samt 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.9) die Schlussfolgerung, dass 21% an Unternehmen auf eine Preiserhöhung reagieren würden; aus Sicht von Tele2 sei lediglich der Wert von 13% heranzuziehen, da lediglich 13% angegeben hätten, als Reaktion auf eine Preiserhöhung im Festnetz eine stärkere Nutzung des Mobilfunks in Betracht zu ziehen. Daraus leitet Tele2 eine geringere Substitution ab (vgl auch das Vorbringen der Tele2 in der mündlichen Verhandlung, ON 27).

Diesem Vorbringen vermag die Telekom-Control-Kommission nicht näher zu treten, zumal es um die gesamte Mengenbewegung als Reaktion auf eine Preiserhöhung von Festnetz-Verbindungsleistungen geht und Mehrfachnennungen möglich waren.

12. Nach Ansicht von Tele2 (ON 20, Seiten 13f, ON 44, 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.10) deutet der Umstand, dass sowohl Festnetz- als auch Mobilfunkminuten zurückgehen, darauf hin, dass keine starke Substitution zwischen diesen beiden stattfinden würde.

Die starke fest-mobil Substitution bei Minuten zeigt sich in mehreren Indikatoren, die in ON 3 betrachtet wurden (vgl II.2.3). Der Umstand, dass die (mehr als sechs Mal höheren) Mobilfunkminuten sinken, steht dem nicht entgegen. Ob es zu Substitution von mobilen Verbindungsleistungen hin zu anderen Diensten kommt, ist für die Frage der fest-mobil Substitution nicht relevant.

13. Tele2 vermeint in weiterer Folge, dass substantielle Markteintrittsbarrieren sowohl für den Markt für Privatkunden als auch für den Nichtprivatkundenmarkt bestehen würden (ON 20, Seiten 15f, ON 44, 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.11).

Es ist Tele2 insoweit beizupflichten, als die Barrieren für einen Eintritt in den Markt für Nichtprivatkunden hoch sind (Vgl die Feststellungen zu II.2.5.2.1.). Demgegenüber kann aber nicht erkannt werden, dass die Markteintrittsbarrieren im Bereich der Privatkundenmärkte hoch wären, da insbesondere Angebote mobiler Zugangs- und Verbindungsleistungen in Anspruch genommen werden können. Bereits vor dem Hintergrund von mehrfach erfolgten – erfolgreichen – Markteintritten von MVNOs (etwa HoT, UPC, Tele2, Mass Response, Mundio, Lycamobile) können die Barrieren als relativ gering angesehen werden (vgl die Feststellungen zu II.2.5.1.1.).

Tele2 vermeint in diesem Kontext, dass sich höhere Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten von mobilen Verbindungsleistungen daraus ergeben würden, dass „eine Voraussetzung dafür eine Vertragsbeziehung mit dem Endkunden über die Zugangsleistung (ggf Mobil-Grundgebühr)“ sei.

Dieses Vorbringen kann nicht nachvollzogen werden, da ein Endkunden-Vertrag über Mobilfunkleistungen zumindest die Leistungen des Zugangs und der Verbindungen beinhaltet. Soweit Tele2 suggerieren möchte, dass zwei Verträge mit dem Endkunden abzuschließen wären und dies eine Markteintrittsbarriere darstellen soll, ist dieses Vorbringen verfehlt.

14. In weiterer Folge führt Tele2 Marktanteile von A1 an, die gegen eine Tendenz zu effektivem Wettbewerb und für eine „marktbeherrschende Stellung“ der A1 sprechen würden (ON 20, Seiten 16f; repetitiv in ON 44, Punkt 2ff sowie Punkt 2.12 des 3. Gutachtens Ruhle).

Soweit sich Tele2 auf Marktanteile auf einen (gesamten) Festnetzmarkt beruft, ist dem entgegenzuhalten, dass der Markt gerade nicht nur Festnetz- sondern auch Mobilfunk-Verbindungsleistungen enthält. Die von Tele2 herangezogenen (höheren) Marktanteile sind damit von untergeordneter Relevanz.

Tele2 ist insoweit beizupflichten, als die Marktanteile von A1 im Bereich der Inlandsgespräche für Nichtprivatkunden (Fest- und Mobilnetze) hoch sind (knapp über 50%). Die Schlussfolgerung der Tele2, dass deswegen keine Tendenz zu Wettbewerb vorliegt und A1 über eine beträchtliche Marktmacht verfügt, ist jedoch entgegenzutreten, da kein Automatismus vorliegt, wonach ein solch hoher Marktanteil gleichsam einer Marktbeherrschung gleichkommt – so sieht etwa § 35 Abs 2 TKG 2003 eine Reihe von Kriterien vor, die bei der Prüfung einer möglichen (alleinigen) beträchtlichen Marktmacht herangezogen werden sollen.

Vielmehr kommt es darauf an, ob das Unternehmen in der Lage ist, seine dominante Marktstellung auszunützen; in diesem Sinn wird die beträchtliche Marktmacht derart definiert, dass ein Unternehmen sich „in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Nutzern [ ] verhalten“ können muss (§ 35 Abs 1 TKG 2003).

Wie im Gutachten ON 3 nachvollziehbar dargelegt (ON 3, Seiten 51f; vgl die Feststellungen unter II.2.5.2.2), ist A1 jedoch nicht in der Lage, ihre Marktmacht auszunützen; dies vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der (Inlands-) Verbindungen mobil geführt wird und in der Regel im Grundentgelt auch von Nichtprivatkunden ein (zumeist beträchtliches) Kontingent an Sprachverbindungen inkludiert ist:



Bei Tarifen etwa von HoT [<https://www.hot.at/tarife.html>] und bob [<http://www.bob.at/tarife>] sind 1.000 Minuten in nationale Netze inkludiert; Angebote der T-Mobile [<http://shop.t-mobile.at/tarife/voice>, für Geschäftskunden unter <https://business.t-mobile.at/business-tarife/sim-only.php>], Hutchison [<https://www.drei.at/portal/de/privat/tarife/handytarife/top-tarife/> sowie für Geschäftskunden <https://www.drei.at/portal/de/business/tarife/3business-premium/>] oder A1 [<https://www.a1.net/handys/tarife/tarife-handy/s/a1-handy-mit-tarif> sowie für Geschäftskunden: <https://www.a1.net/business/produkte-angebote/telefonie/handy-tarife/s/ab-1-handy-tarife>] beinhalten darüber hinaus auch unlimitierte Gesprächsminuten in das EU-Ausland.

15. In weiterer Folge unternimmt Tele2 den Versuch, eine Analyse des Originierungsmarktes vorzunehmen, wobei eingeräumt wird, über keine relevanten Daten zu verfügen, weswegen auf eine Analyse aus dem Jahr 2012 verwiesen wird (ON 20, Seite 20; repetitiv in ON 44). Tele2 gelangt dabei zur – erwartbaren – Schlussfolgerung, dass die Festnetz-Originierungsleistung weiterhin zu regulieren und eine C(P)S-Verpflichtung aufrecht zu erhalten wäre.

Diesem bemühten Vorbringen ist in keiner Weise zu folgen, da die von Tele2 herangezogene Analyse aus dem Jahr 2012 jedenfalls überholt ist und auf aktuellen Daten beruhende Untersuchungen (ON 3) und die Feststellungen auf ein gänzlich anderes Ergebnis hinweisen.

Auch wird dem Begehren der Tele2 auf Ergänzung des verfahrensgegenständlichen Gutachtens „um eine Analyse des Vorleistungsmarkts für Festnetzoriginierung“ (ON 20, Punkt 9; ON 44) nicht näher getreten, da eine Marktanalyse im engen Sinn erst dann in Frage kommt, wenn ein regulierungsrelevanter Markt definiert wurde (vgl § 36 Abs 1, 2 und 5 sowie § 37 Abs 1 TKG 2003). Dies ist im gegenständlichen Verfahren nicht der Fall: Wettbewerbliche Defizite auf den nachgelagerten Endkundenmärkten konnten – auch ohne Regulierung der Festnetzoriginierung bzw von C(P)S – nicht festgestellt werden, weswegen kein Vorleistungsmarkt (mehr) als relevant erkannt wurde, der zu analysieren wäre.

16. Am 10.6.2016 übermittelte Tele2 ein Schreiben, mit dem ein „Ergänzungs-Gutachten zur sachlichen Marktabgrenzung, der Berechnung von Elastizitäten und dem Drei-Kriterien-Test im Verfahren M 1/15 (Festnetz-Originierung)“ von Dr. Ruhle und Mag. Kittl (Juni 2016; in weiterer Folge „Ergänzungsgutachten Ruhle“) vorgelegt wurde (ON 25). In diesem Ergänzungsgutachten werden teilweise Ausführungen wiederholt, die sich – weitgehend wortident – bereits im (ersten) Gutachten Ruhle (ON 20) finden; auf die (oben stehenden) Entgegnungen dazu wird verwiesen (etwa zur Frage der Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen, Punkt 2.1 des Ergänzungsgutachten).

17. Unter dem Titel „Substitutionsarten“ wird im Ergänzungsgutachten Ruhle ausgeführt, dass eine Analyse von Preisänderungen nur bei den Anschlüssen oder auch nur bei den Verbindungen ein grob verkürzter Ansatz wäre, der die Abhängigkeiten von Anschluss und Verbindungen vernachlässigen würde. Dieser falsche Ansatz würde zu falschen Ergebnissen und Aussagen zum Markt-/Konsumentenverhalten führen (ON 25, Punkt 2.2, vgl auch ON 44: 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.13).

Dieses Vorbringen überzeugt nicht, da im vorliegenden Fall Märkte für Verbindungsleistungen abzugrenzen und zu untersuchen waren. Die Methodik des HM-Tests sieht vor, dass die Effekte einer (kleinen aber signifikanten und dauerhaften) Preisänderung beim Ausgangsprodukt (feste

Verbindungsleistungen) untersucht werden, während alle anderen Preise (wie Zugang fest, Zugang mobil, Verbindungen mobil) gleich bleiben. Genau dies wird im Gutachten, ON 3, auch durchgeführt.

Bei den möglichen Reaktionen auf die Preiserhöhung bei Verbindungsleistungen wurden neben den Effekten auf die Verbindungsleistungen explizit auch die Effekte auf den Anschluss („Ich gebe meinen Festnetzanschluss auf“ bzw. „Ich nutze häufiger das Handy/werde ein Handy anschaffen“) berücksichtigt (vgl. ON 3, Seiten 25ff). Somit kann festgehalten werden, dass kein „falscher Ansatz“ vorliegt, der zu falschen Ergebnissen führen könnte.

18. In Kontext der „Marktabgrenzung Privatkundenmarkt“ kritisieren Ruhle (ON 25, Ergänzungsgutachten, Punkt 2.3, ON 44, 3. Gutachten Ruhle, Punkt 2.14) sowie Tele2 in ihrer Konsultationsstellungnahme (ON 44, Seite 11f), dass eine Betrachtung, warum SMS- und Chat-Dienste oder E-Mail keine Substitute sein könnten, nicht erfolgt ist. Dies wäre ein methodischer Fehler der nachfrageseitigen Erhebung, da dem Kunden eine Antwort (Mobilfunk) vorgegeben wird, ohne ihm die Möglichkeit zu geben, andere mögliche Substitute auszuwählen. Dadurch wären die Ergebnisse verfälscht.

Wie im Gutachten (ON 3, Seite 24, letzter Absatz) ausgeführt, haben die Ergebnisse der HM-Test-Frage nur einen indikativen Charakter und sind gemeinsam mit anderen Indikatoren zu betrachten. In einer Befragung kann die Komplexität einer Entscheidungssituation nicht in vollem Umfang dargestellt werden. Aus diesem Grund wurden bei den möglichen Substituten auch nur die wahrscheinlichsten, nämlich mobile Verbindungsleistungen und Internettelefonie, angeführt. Darüber hinaus hätte die Aufzählung weiterer (möglicher, aber eher unwahrscheinlicher) Substitute, wenn überhaupt, dann den Effekt, dass die Elastizität noch größer würde, was die Schlussfolgerungen (Wettbewerb bei Verbindungsleistungen, auch ohne C(P)S-Regulierung) nur verstärken würde.

19. Im Weiteren wird im Ergänzungsgutachten Ruhle sowie von Tele2 in ON 44 kritisiert, dass sich die nachfrageseitige Erhebung nicht mit der reziproken Frage beschäftige, was passieren würde, wenn bei einem Mobilfunkanschluss die Verbindungspreise um 10% erhöht werden und ob dann die Kunden wieder zurück zum Festnetz wechseln würden.

Diesem Vorbringen ist damit zu begegnen, da dies im Zusammenhang mit der Analyse der Festnetz-Verbindungs Märkte keine relevante Frage ist. Beim HM-Test ist immer von jenem Produkt auszugehen, das untersucht wird (bzw. bei dem potentiell Wettbewerbsprobleme auftreten können). Eine bestimmte Marktabgrenzung (zB mobile Verbindungsleistungen sind als Substitut für feste Verbindungsleistungen dem Markt zuzurechnen) setzt – entgegen dem Vorbringen – nicht voraus, dass die Substitution symmetrisch ist.

20. Weiters führen Ruhle (Ergänzungsgutachten) sowie Tele2 (ON 44) aus, dass die Amtssachverständigen sich bei der Analyse der nachfrageseitigen Erhebung auf die reinen Zahlen stützen würden, ohne die Aussagekraft der Umfrage generell zu beleuchten. Der HM-Test wurde den befragten Endkunden ohne relevante Informationen zur Entscheidungsfindung vorgelegt. Weder wurden dem Kunden das derzeitige Preisniveau im Festnetz noch alternative Preise von CbC/CPS Anbietern noch Preise im Mobilfunk genannt. Ebenso handelt es sich um eine allgemeine Nachfragerhebung ohne Bezug zum konkreten Verfahren. Wären die Endkunden befragt

worden, ob aufgrund ihrer Antworten auch die Konsequenz sein könnte, dass VNB-Zugang regulatorisch abgeschafft wird, dann hätten die Antworten ggf anders ausgesehen.

Wie bereits unter Verweis auf das Gutachten ON 3 ausgeführt, ist der HM-Test nur als einer von mehreren Indikatoren zu betrachten. Insgesamt deuten die Indikatoren in ihrer Gesamtheit (Entwicklung der Minuten, Nutzung fester und mobiler Anschlüsse, HM-Test Frage, vergangene Substitution) deutlich darauf hin, dass mobile Verbindungsleistungen in allen Segmenten ein Substitut zu festen Verbindungsleistungen darstellen und in den Markt mit einzuberechnen sind.

Im Gegensatz zu den Ausführungen im Ergänzungsgutachten Ruhle (und von Tele2, ON 44) wurde den Kunden in der HM-Test-Frage sehr wohl das derzeitige Preisniveau im Festnetz vor Augen geführt (vgl die Frage „Angenommen, alle Festnetzanbieter inklusive Ihres eigenen erhöhen ihre Tarife für Gespräche um etwa 10%, also zB von 5 Cent auf 5,5 Cent pro Minute [...]“, siehe ON 3, Seite 25). Schließlich ist es bei der Marktabgrenzung nicht relevant, was Kunden über eine mögliche regulatorische Entscheidung denken.

Soweit von Ruhle und Tele2 kritisiert wird, dass beim HM-Test Transaktionskosten außer Acht gelassen werden und damit wohl ein Umstieg zum Mobilfunk nicht „völlig einfach möglich“ sei, ist festzuhalten, dass ein „Umstieg“ auf einen mobilen Anschluss in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle gerade nicht erforderlich ist, da ein Mobilanschluss – komplementär zum Festnetzanschluss – ohnehin bereits besteht, weswegen auch keine Transaktionskosten anfallen (vgl die Feststellungen zu II.2.3.1.1, denzufolge – Anfang 2015 – der Großteil der privaten Haushalte (59,8%) ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie und 32,9% der privaten Haushalte Festnetz und ein mobiles Endgerät nutzt; lediglich 2,8% der privaten Haushalte nutzen ausschließlich das Festnetz).

Das in diesem Kontext angeführte Thema, dass die Leistungen des Mobilfunks nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich seien und es insbesondere in ländlichen, hügeligen und grenznahen Gebieten eine lückenhafte Mobilnetzabdeckung gebe, ist bereits mit der Tatsache zu begegnen, dass inzwischen mehr als 85% aller Minuten (fest und mobil) über mobile Netze abgewickelt werden. Das von Ruhle konstruierte Problem erweist sich damit als vernachlässigbar für die gegenständliche Frage der Marktabgrenzung.

21. Aus Sicht von Ruhle (ON 25, Seite 11) und Tele2 (ON 44, Seite 13) wären einzelne Fragen bzw Antworten im Rahmen des HM-Tests („Ich führe seltener oder kürzere Gespräche, Ich nutze häufiger Internettelefonie“) nicht zu berücksichtigen, „da diese Antworten keinerlei Substitution zum Mobilfunk ableiten lassen“.

Dieses Vorbringen beruht auf einem falschen Verständnis der HM-Tests. Die genannten Antworten sind bei der Ermittlung der Elastizität der Nachfrage sehr wohl zu berücksichtigen, weil auch solche Reaktionen zu Minutenreduktionen führen würden. Ist die so ermittelte Elastizität größer als die kritische Elastizität, so ist der Markt um das nächstbeste Substitut zu erweitern (vgl Gutachten ON 3, Seite 20). Das nächstbeste Substitut sind im vorliegenden Fall mobile Verbindungsleistungen.

22. Nach Ansicht von Ruhle, Tele2 und anderen Verfahrensparteien werde C(P)S bei Privatkunden vor allem auch von sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen genutzt. Vor allem diese Gruppen hätten ein Anrecht auf eine Gebührenbefreiung vom monatlichen Grundentgelt.

Beim Wegfall der Möglichkeit von C(P)S nimmt man diesen Menschen die Möglichkeit von Einsparungen beim Haushaltsbudget (ON 25, Seite 12; ON 44).

Zunächst ist festzustellen, dass keinerlei Belege für die Behauptungen übermittelt werden, dass C(P)S vor allem von sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen genutzt wird (vgl dazu auch Finarea, ON 16 und 43, Punkt 3.2, Colt, ON 21, Seite 26, 3U, ON 23, Punkt 4.3).

Selbst wenn dem so sein sollte, wäre eine Substitution von Verbindungsleistungen nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden, da eben die meisten Haushalte mit Festnetz bereits über ein Handy verfügen. Auch wenn dies nicht der Fall ist, so würden bei einem Anschlusswechsel von fest auf mobil die Vorteile aus der Gebührenbefreiung nicht verloren gehen. Mehrere Mobilfunkbetreiber bieten „Sozialtarife“ ohne oder mit reduziertem Grundentgelt und inkludierten Minuten an (siehe etwa „Nimm3 Sozial“ ohne Grundgebühr und 150 Minuten pro Monat, „spusu sozial“ ohne Grundgebühr mit 3,8 GB, 400 Minuten und 100 SMS oder den „A1 Zuschuss“, der in gleicher Höhe auf feste oder mobile Tarife zur Anwendung kommt; vgl die Tarifübersicht unter <https://www.gis.at/befreien/fernsprechentgelt/> sowie die Details im Fernsprechentgeltzuschussgesetz, BGBl I Nr 142/2000 idGF). So wie ein Festnetzanschluss kann ein mobiler Anschluss bei Bedarf von mehreren Personen bzw einer Familie genutzt werden. Insofern überzeugt das unbegründete Vorbringen im 3. Gutachten Ruhle (Punkt 2.16) nicht, dass ein Festnetz-Haushaltsanschluss durch „mehrere Mobilfunkanschlüsse“ ersetzt werden müsste.

23. Unter dem Titel „Substitutionsanalyse Geschäftskundenmarkt“ wird von Ruhle (Ergänzungsgutachten) und Tele2 (ON 44, Seite 15) ausgeführt, dass für Geschäftskunden Mobilfunkanschlüsse kein Substitut darstellen würden. Dies würden die Berechnungen der Amtssachverständigen zeigen, wonach für 71% der Geschäftskunden eine Preiserhöhung um 10% keine Änderung im Nutzerverhalten bedeuten würde. Für Geschäftskunden sei der Festnetzanschluss in Verbindung mit Gesprächsverbindungen ein unverzichtbarer Bestandteil (ON 25, Punkt 2.4, vgl auch ON 21, Colt, ON 23, 3U, Punkt 4.2.2).

Wie bereits ausgeführt, ist eine Anschlusssubstitution keine notwendige Voraussetzung für eine Minutensubstitution. Der Großteil der Geschäftskunden mit Festnetzanschluss verfügt bereits über einen oder mehrere mobile Anschlüsse und kann daher feste Minuten durch mobile ersetzen, ohne den festen Anschluss aufgeben zu müssen. Die Feststellungen hierzu zeigen, dass bei Nichtprivatkunden die komplementäre Nutzung von mobilen und festen Anschlüssen überwiegt (vgl II.2.3.1.1).

24. Zum Vorbringen, dass auch bei Nichtprivatkunden ein „methodischer Fehler“ beim HM-Test vorliegen würde, weil weitere Antworten berücksichtigt worden seien, wird auf die Entgegnung zu den Privatkunden (oben zu Punkt 21.) verwiesen.

25. Vor dem Hintergrund der Entgegnungen zum Ergänzungsgutachten Ruhle vermögen auch die zusammenfassenden Ausführungen bzw die abgeleiteten „Konsequenzen für den Drei-Kriterien-Test“ insbesondere zu Fragen der Substitution von Festnetz-Verbindungsleistungen durch Mobilfunk (ON 25, Punkt 3) nicht zu überzeugen.

Im Zusammenhang mit „Marktzutrittsbarrieren“ wird im Ergänzungsgutachten Ruhle weiter ausgeführt, dass die Wechselbarrieren für den Netzbetreiber durch die Stilllegungskosten bei C(P)S sowie gleichzeitige Investitionskosten für MVNO hoch seien und ein MVNO kein Substitut

für den Netzbetreiber darstellen würde. Dass am MVNO-Markt einige wenige Markteintritte stattgefunden hätten, bedeute nicht, dass die Markteintrittshürden vernachlässigbar gering seien.

Die Marktzutrittsbarrieren im Privatkundenbereich können insgesamt als moderat angesehen werden, da in den vergangenen Jahren mehrere Unternehmen in den Markt eingetreten sind und manche davon auch bereits hohe Teilnehmerzahlen erzielen konnten (vgl. HoT).

Nichtsdestotrotz wurde auch das zweite Relevanz-Kriterium überprüft und es konnte festgestellt werden, dass auch dieses Kriterium – Keine Tendenz zu Wettbewerb – nicht erfüllt ist. Da alle drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, damit es sich bei einem Markt um einen relevanten Markt handelt, hätte selbst eine Änderung bei der Schlussfolgerung zum ersten Kriterium – den Markteintrittsbarrieren – keine Auswirkung auf das Ergebnis.

26. Im Ergänzungsgutachten Ruhle wird festgehalten (ON 25, Seite 15), dass Verbindungen aus Mobilnetzen (auch) deswegen kein Substitut für Verbindungen aus Festnetzen wären, weil nicht alle Dienste aus Mobilnetzen auf Grund der (höheren) Mobil-Originierungsentgelte erreichbar gemacht würden. In diesem Kontext vermeint etwa Colt (ON 21, Punkt 2.6), dass eine Aufhebung der Originierungsregulierung Dienste verteuern würde (vgl. auch 3U, ON 23, Punkt 3.6; vgl. in diesem Kontext auch atms, ON 13 und ON 27).

Hierzu ist festzuhalten, dass die allgemeine Zusammenschaltungsverpflichtung sicherstellt, dass Dienste – auch nach Aufhebung der Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung – erreichbar bleiben. Sollte eine Einigung über die Höhe der Entgelte für Originierungsleistungen (fest und mobil) nicht erreicht werden können, steht es Betreibern öffentlicher Kommunikationsnetze frei, eine vertragsersetzende Entscheidung zu erlangen (§ 50 TKG 2003). Diesfalls hätte die Telekom-Control-Kommission „angemessene“ Entgelte für die Zusammenschaltungsleistung der Originierung zum Dienst festzulegen und einen fairen Ausgleich der berechtigten Interessen der Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze herzustellen.

27. Unter dem Titel „Tendenz zu effektivem Wettbewerb“ führt Ruhle in seinem Ergänzungsgutachten die Marktanteile der A1 von über 43% auf dem kombinierten Festnetz- und Mobilgesprächsmarkt und von über 50% auf dem Festnetzgesprächsmarkt an; diese würden eine sehr starke Marktstellung vermuten lassen.

Wie bereits ausgeführt, konnte festgestellt werden, dass die Endkundenmärkte für Verbindungsleistungen sowohl feste als auch mobile Verbindungsleistungen umfassen, weswegen nur der Marktanteil unter Einbeziehung beider Leistungen (im gegebenen Zusammenhang der niedrigere Wert) relevant ist. Es wurde bereits – unter Punkt 14. – dargelegt, dass ein bestimmter (höherer) Marktanteil nicht mit dem Vorliegen einer beträchtlichen Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 gleichzusetzen ist; vielmehr kommt es darauf an, ob das Unternehmen in der Lage ist, seine dominante Marktstellung auszunützen.

Wie im Gutachten nachvollziehbar dargelegt (ON 3, Seiten 51f) und festgestellt (vgl. II.2.5.2.2) ist A1 nicht in der Lage, ihre Marktmacht auszunützen. Auf die dortigen Ausführungen sowie auf die weiteren Entgegnungen unter Punkt 14. wird an dieser Stelle verwiesen.

28. Im Ergänzungsgutachten Ruhle wird weiters ausgeführt, dass die vier Unternehmungen, die über eigene flächendeckende Infrastrukturen verfügen (ein Festnetz, drei Mobilnetze), jeweils

über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur verfügen. Die Einschätzung der Behörde, dass die Infrastruktur leicht ersetzbar wäre, erscheint Ruhle „nicht gerechtfertigt“ und auch „nicht begründet“.

Diesem Vorbringen ist damit entgegen zu treten, dass Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur als Marktmachtindikator für individuelle (beträchtliche) Marktmacht (§ 35 Abs 2 Z 11 TKG 2003) voraussetzt, dass nur ein Unternehmen über eine solche Infrastruktur verfügt.

29. Finarea, Colt und 3U kritisieren (ON 16, Punkt 3.1.2, ON 21, Punkt 3.2.2, ON 23, Punkt 4.2.2) das Gutachten ON 3 dahingehend, dass die Amtssachverständigen die Substitutionsfähigkeit des Mobilfunks dadurch begründen würden, dass im Rahmen der nachfrageseitigen Erhebung festgestellt wurde, dass bei einer 10%igen Erhöhung der Verbindungspreise im Festnetz, viele Nutzer „eher“ das Mobilnetz nutzen würden. Dies sei ein „theoretisches Vorgehen“, das „im starken Konflikt mit der Realität [stehe], denn die Preise im Mobilfunk [würden] seit der Fusion Orange/H3G [ansteigen]“.

Diesem Vorbringen ist damit zu begegnen, dass die Preissteigerungen im Mobilfunk va Grundentgelte betrafen und zum Zeitpunkt der Befragung der nachfrageseitigen Erhebung im Jänner 2015 bereits geschehen waren. Im Weiteren sind die Preise insbesondere nach dem Markteintritt von HoT (und anderen MVNOs) wieder gesunken (vgl dazu den Mobilpreisindex im Telekom Monitor der RTR-GmbH unter [https://www.rtr.at/de/inf/TKMonitor\\_2015/TM\\_Jahresbericht\\_2015.pdf](https://www.rtr.at/de/inf/TKMonitor_2015/TM_Jahresbericht_2015.pdf), Seite 18). Die von Finarea und Colt angeführten Abbildungen 3 und 4 betreffend Mobilfunkpreise sind damit überholt (die angeführten Zeitreihen enden bereits mit Ende 2014). Aus methodischer Sicht ist festzustellen, dass beim HM-Test die Effekte von Preisänderungen beim Ausgangsprodukt unter Konstanzhaltung anderer Preise zu untersuchen sind.

30. Finarea, Colt und 3U führen weiter aus (ON 16, Seite 12, ON 21, Seite 22, ON 23, Seite 17), dass ein methodischer Fehler bei der Substitutionsanalyse vorliegen würde: Entweder müsse man ein Bündel im Festnetz (Anschluss und Verbindungen) mit einem Bündel im Mobilfunk vergleichen oder man vergleicht nur Tarife außerhalb eines Bündels in beiden Märkten. Dies wurde im Gutachten aber unterlassen, weswegen die gutachterlichen Schlussfolgerungen auf einer falschen Methode beruhen würden.

Die Verfahrensparteien verkennen, dass im vorliegenden Fall Märkte für Verbindungsleistungen abzugrenzen und zu untersuchen sind. Die Methodik des HM-Tests sieht vor, dass die Effekte einer (kleinen aber signifikanten und dauerhaften) Preisänderung beim Ausgangsprodukt (feste Verbindungsleistungen) untersucht werden, während alle anderen Preise (zB Zugang fest, Zugang mobil, Verbindungen mobil) gleich bleiben. Genau dies wird im Gutachten auch gemacht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die meisten Haushalte mit Festnetz bereits über einen (oder mehrere) mobile Anschlüsse (meist mit Minutenbündel) verfügen (vgl die Feststellungen unter II.2.3.) und die Minutenbündel meist nicht voll ausgenutzt werden. Insofern sind auch die Tarife außerhalb des Bündels nicht relevant.

31. Soweit Finarea, Colt und 3U in weiterer Folge meinen (ON 16, Seiten 12f, ON 21, Seiten 22f, ON 23, Seiten 17f), dass die Gefahr bestehen würde, dass der Wettbewerbsdruck der MVNOs mittel- bis langfristig nachlassen könnte, ist festzuhalten, dass die Feststellungen (sowie die im

Gutachten ON 3 getroffenen Schlussfolgerungen) nicht primär auf dem Wettbewerb von MVNOs basieren, da der überwiegende Teil des Mobilfunkwettbewerbsdrucks direkt von MNOs ausgeht.

Auch die weiteren Ausführungen der Finarea und Colt, dass für den Bereich der geschäftlichen Nutzer wesentliche Ergebnisse auf der Analyse zur Substitution zugunsten von MVNOs beruhen würden, ist verfehlt, da MVNOs in der Argumentation bei den Nichtprivatkunden sowie den hierzu getroffenen Feststellungen praktisch nicht vorkommen.

32. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung (ON 27) möchte Verizon eine Fehlerhaftigkeit des Gutachtens ON 3 darin erkennen, dass auf Seite 45 von einem „sehr hohen und relativ stabilen Marktanteil“ der A1 bei Inlandsgesprächen für Nichtprivatkunden die Rede ist, während auf Seite 55 des Gutachtens von „signifikanten Marktanteilsverlusten“ der A1 ausgegangen wird.

Eine Inkonsistenz liegt nicht vor, da auf Seite 45 von einem gemeinsamen Markt für Fest- und Mobilverbindungen ausgegangen wird, während auf Seite 55 von Marktanteilsverlusten im Festnetzbereich geschrieben wird. Da nur mehr knapp über 13% aller Minuten im Festnetz geführt werden, wirken sich signifikante Marktanteilsverluste im Festnetzbereich nur relativ geringfügig auf einen gemeinsamen (fest und mobil) Marktanteil aus.

33. Im Rahmen ihrer Stellungnahme führt Colt (ON 21) mehrere Anlagen an, die ihre Position – nämlich ein weiterer Regulierungsbedarf der Festnetzoriginierung – untermauern sollen. Dabei handelt es sich etwa um eine Präsentationsunterlage vom Februar 2014 im Hinblick auf die Märkteempfehlung der EK („Colt response: Draft Recommendation on Relevant Marktes, Presentation to DG Cnect“) sowie zwei Studien von WIK-Consult zu Fragen der Betreibervorauswahl und Geschäftskundenangeboten in Deutschland („Betreibervorauswahl: Bedeutung für den deutschen TK-Markt und Zukunftsperspektiven“ sowie „Geschäftskundenangebote in Deutschland und ihr Regulierungsrahmen“, jeweils vom Dezember 2015). In ihrer Stellungnahme führt Colt auch zu Situationen in Frankreich (Punkt 2.5.2.a.) und Deutschland (Punkt 2.5.2.b.) aus. Die genannten Studien würden die „zentrale Bedeutung von CbC/CPS auch außerhalb des deutschen Marktes untermauern“ (ON 21, Seite 14).

Dieses umfangreiche Vorbringen überzeugt nicht: Colt unterlässt es nämlich, nachvollziehbar darzulegen, inwieweit diese Ausführungen konkret für den österreichischen Markt von Relevanz sind. Colt blendet österreichische Spezifika – wie sie festgestellt werden konnten – aus bzw. nimmt keinerlei Bezug auf diese. So wird in der Präsentationsunterlage zur Märkteempfehlung auf Umstände in Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland und Italien eingegangen, Österreich findet lediglich Erwähnung in diversen Ländervergleichen, ohne dass hieraus konkrete Schlüsse für die gegenständlichen Fragen in Österreich gezogen werden.

Auch im Hinblick auf die Studien von WIK-Consult kann festgestellt werden, dass in diesen die deutsche Situation betreffend C(P)S und Geschäftskundenangeboten eingehend untersucht wird. Auch diesfalls wird aber nicht auf die Situation in Österreich eingegangen: Österreich wird in diesen Studien lediglich an zwei Stellen beiläufig erwähnt und findet sich darüber hinaus in einer Länderübersicht.

Soweit Colt aus diesen europäischen Untersuchungen ableiten möchte, dass es „besondere Anforderungen von Geschäftskunden“ geben würde (ON 21, Punkt 2.5.2) ist festzuhalten, dass das Segment der Nichtprivatkunden sowohl hinsichtlich ihrer Verbindungsleistungen als auch

hinsichtlich der Form der Endkundenzugänge – in Österreich – eingehend untersucht wurde (vgl. die Feststellungen unter Punkt II.2.3.1): So konnte festgestellt werden, dass in den letzten Jahren auch bei Nichtprivatkunden die Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse gesunken und der Anteil von VoB-Anschlüssen in diesem Segment deutlich geringer als im Privatkundenbereich ist.

Der Anteil der Festnetzminuten an den gesamten Minuten (fest und mobil) sank Ende 2015 auf 13,1%. Der Anteil der C(P)S-Minuten bei festen und mobilen Inlandsgesprächen lag Ende 2014 bei unter 3% bei Nichtprivatkunden. Auch wenn das Festnetz im Nichtprivatkundenbereich eine wichtigere Rolle spielt als bei Privatkunden, überwiegt die komplementäre Nutzung von mobilen und festen Anschlüssen. Eine „Migration von Geschäftskunden“ oder eine „Änderung der Technologie“ (ON 21, Seiten 11f) ist – zumindest bei den Anschlüssen – für eine Minutensubstitution gerade nicht notwendig.

## **4 Rechtliche Beurteilung**

### **4.1 Zur Zuständigkeit der Telekom-Control-Kommission**

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

### **4.2 Gesetzliche Regelungen**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

§ 40 KOG idgF lautet auszugsweise:

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

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

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

### **4.3 Allgemeines**

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

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

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

### **4.4 Zur Abgrenzung des Marktes**

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

Den Erwägungsgründen der Märkteempfehlung folgend (ErwGr 2) ist davon auszugehen, dass nationale Regulierungsbehörden mit der Zeit immer mehr Endkundenmärkte auch ohne eine Regulierung auf der Vorleistungsebene als wettbewerbsorientiert werden einstufen können, insbesondere angesichts der in den Bereichen Innovation und Wettbewerb zu erwartenden Verbesserungen. Die Endkundenmärkte für Verbindungsleistungen wurden bereits dereguliert, wobei zum damaligen Zeitpunkt die Vorleistung der Festnetz-Originierung reguliert wurde und diese Regulierung Voraussetzung für eine Deregulierung der nachgelagerten Endkundenmärkte für das Führen von Gesprächen war.

Bei der Festlegung der Vorleistungsmärkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, bildet die Analyse der entsprechenden Endkundenmärkte den Ausgangspunkt (ErwGr 7 der

Märkteempfehlung). Gleiches gilt für die Frage, ob ein Vorleistungsmarkt für eine sektorspezifische Regulierung noch relevant ist.

Die dem Festnetz-Originierungsmarkt nachgelagerten Endkundenmärkte (für Privat- und Nichtprivatkunden, jeweils für das Führen von Inlands- und Auslandsgesprächen) haben sich in den letzten Jahren entsprechend den Feststellungen stark verändert:

Während es im Jahr 2003 über eine Million CPS-Anschlüsse und ca 560.000 Kunden, die CS nutzten, gab, hat sich die Situation – insbesondere durch den Erfolg des Mobilfunks – grundlegend geändert. Inzwischen ist der Anteil der Festnetzminuten auf ca 13% aller Minuten (fest und mobil) zurückgegangen (Ende 2015). Die stärkste Substitution hat es bei Inlandsgesprächen von Privatkunden gegeben, wo – Ende 2014 – bereits etwa 93% der Minuten von mobilen Netzen aus telefoniert wurden. Auch Auslandsgespräche werden von Privatkunden inzwischen zu ca 80% mobil geführt. Selbst bei Geschäftskunden, die im Vergleich zu Privatkunden noch häufiger feste Anschlüsse nutzen, lag der Anteil mobiler Minuten bei Inlandsgesprächen Ende 2014 bereits bei 70%. Nur bei Auslandsgesprächen von Geschäftskunden wird nach wie vor häufiger das Festnetz als das mobile Endgerät verwendet, doch auch hier betrug der Anteil der Mobilfunkminuten Ende 2014 bereits etwa 40%.

Bei Inlandsgesprächen lässt sich diese deutliche Entwicklung (auch) durch die Preisstruktur im Mobilfunk erklären: Im Mobilfunk ist ein Großteil der Tarife auf Endkundenebene dadurch charakterisiert, dass im fixen monatlichen Grundentgelt bereits ein gewisses Kontingent an Minuten in alle nationalen Netze (fest und mobil) inkludiert ist. Entsprechend der nachfrageseitigen Erhebung 2015 haben etwa 75% der Privatkunden Tarife mit inkludierten Minuten, wobei meist 1000 Minuten oder mehr inkludiert sind. Bei Unternehmen ist davon auszugehen, dass auch diese in der Regel Verträge mit inkludierten Minuten haben. Ist ein mobiler Anschluss vorhanden, so sind mobile Verbindungsleistungen aus Sicht des Kunden „kostenlos“.

Zusätzlich zu Minuten in alle nationalen Netze bieten Mobilfunkbetreiber auch Tarife an, bei denen ein Kontingent an Minuten ins Ausland inkludiert ist. Meist sind diese Kontingente auf andere EU-Staaten oder bestimmte nicht-EU Staaten eingeschränkt. Für Anrufe zu anderen Destinationen bieten insbesondere spezialisierte MVNOs Tarife mit (im Vergleich zu anderen Anbietern) niedrigen Entgelten pro Minute an. Somit entsteht sowohl bei Inlands- als auch bei Auslandsgesprächen ein großer Wettbewerbsdruck von mobilen Verbindungsleistungen auf feste Verbindungsleistungen, der sich in dem festgestellten Rückgang des Anteils der Festnetzminuten widerspiegelt.

Aufgrund der starken Substitution von festen zu mobilen Verbindungsleistungen sowie der Evidenz aus der nachfrageseitigen Erhebung umfassen daher alle hier betrachteten Endkundenmärkte (In- und Auslandsgespräche für Privatkunden und Nichtprivatkunden) sowohl feste als auch mobile Verbindungsleistungen. Vorbringen von Verfahrensparteien (vgl etwa Tele2, ON 44; aber auch die ISPA in ON 47), mit denen auf hohe Marktanteile der A1 auf einem „Festnetz-Endkundenmarkt“ bzw einem „Markt für Festnetz-Verbindungsleistungen“ Bezug genommen wird, sind vor dem Hintergrund der notwendigen Betrachtung eines gemeinsamen Marktes für feste und mobile Verbindungsleistungen nicht maßgeblich.

## **4.5 Zur Regulierungsrelevanz**

Für eine Feststellung der der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte kommen nach § 36 Abs 3 TKG 2003 (sowie Art 2 der Märkteempfehlung) nur solche Märkte in Betracht, die folgende drei Kriterien („Relevanzkriterien“) erfüllen:

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

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

### **4.5.1 Zur Nutzung von C(P)S**

Vor der konkreten Prüfung der Relevanzkriterien (siehe nachfolgend) ist auf die Nutzung von C(P)S einzugehen. Die Anzahl der C(P)S-Anschlüsse ist seit Jahren rückläufig: Ende 2014 gab es ca 386.000 C(P)S-Anschlüsse, was ca 15% aller Festnetzanschlüsse entspricht. Die Zahl der C(P)S-Anschlüsse ist auf ca 311.000 (im 1. Quartal 2016) zurückgegangen.

Entsprechend rückläufig ist auch der Anteil der C(P)S-Minuten: Ende 2014 waren ca 15% der Festnetzminuten und weniger als 3% der festen und mobilen Minuten C(P)S-Minuten. Am geringsten ist der Anteil der C(P)S-Minuten an allen Minuten (fest und mobil) bei Inlandsgesprächen von Privatkunden (<2% Ende 2014) und Geschäftskunden (<3% Ende 2014). Bei Auslandsgesprächen ist der Anteil mit ca 4% bei Privatkunden nur geringfügig höher. Allerdings werden vor allem im Privatkundenbereich auch Diensterufnummern für Auslandsgespräche genutzt, die zwar nicht auf die C(P)S-Vorleistung, wohl aber auf die Festnetzoriginierung (zu Diensten) angewiesen sind (ca 6% aller Minuten bei Auslandsgesprächen von Privatkunden). Selbst bei Auslandsgesprächen von Geschäftskunden machte der Anteil der C(P)S-Minuten Ende 2014 nur mehr ca 9% aus. Alle diese Werte weisen darüber hinaus über den Zeitraum 2011 bis 2014 eine sinkende Tendenz auf.

### **4.5.2 Verbindungsleistungen für Privatkunden**

Die Analyse der abgegrenzten Endkundenmärkte zeigt, dass die Marktzutrittsbarrieren im Privatkundenbereich – auch ohne C(P)S – gering sind. Es besteht die Möglichkeit des Marktzutritts als MVNO oder Wiederverkäufer von Mobilfunkleistungen: In den letzten Jahren hat es mehrere solche Markteintritte gegeben und einige Betreiber konnten bei In- aber auch bei Auslandsgesprächen bereits signifikante Marktanteile gewinnen. Da die Marktzutrittsbarrieren im Mobilfunkbereich gering sind und der überwiegende Teil der Verbindungsleistungen mobil ist, ist das erste Kriterium (hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren) nicht erfüllt.

Aber auch das zweite Kriterium – keine Tendenz zu einem wirksamen Wettbewerb – ist nach den Feststellungen nicht erfüllt: Die Marktanteile bei Inlandsgesprächen von Privatkunden entsprechen aufgrund des hohen Mobilfunkanteils weitgehend jenen im Mobilfunkbereich, wo kein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung bei Verbindungsleistungen verfügt. Bei Auslandsgesprächen von Privatkunden lag der Marktanteil von A1 Ende 2014 bei etwa 25% und würde auch unter Hinzurechnung der C(P)S-Minuten noch unter 30% zu liegen kommen. Darüber hinaus verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

Darüber hinaus geht die Telekom-Control-Kommission davon aus, dass einem allfälligen wettbewerblichen Defizit betreffend Festnetzoriginierung auch mit Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden kann; auch besteht die Möglichkeit, die Regulierungsbehörde zur Streitschlichtung iSd §§ 48, 50 TKG 2003 (betreffend Fragen der Zusammenschaltung) anzurufen.

Die Märkte für In- und Auslandsgespräche für Privatkunden sind somit keine relevanten Märkte iSd § 36 TKG 2003.

#### **4.5.3 Verbindungsleistungen für Nichtprivatkunden**

Bei In- und Auslandsverbindungen von Nichtprivatkunden scheinen die Marktzutrittsbarrieren trotz des Bestehens verschiedener Vorleistungsprodukte höher zu sein, weil die neu eingetretenen MVNOs und Wiederverkäufer in diesem Bereich kaum aktiv geworden sind.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Relevanzkriterium (keine Tendenz in Richtung Wettbewerb) konnte festgestellt werden, dass der Marktanteil von A1 bei Inlandsgesprächen zwar relativ stabil bei über 50% liegt, jedoch etwa 70% dieser Gespräche über Mobilnetze abgewickelt werden. Da in den monatlichen Entgelten meist auch (große) Minutenbündel inkludiert sind, ist die Möglichkeit der Ausübung von Marktmacht bei Verbindungsleistungen praktisch nicht gegeben. Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 Ende 2014 – mit sinkender Tendenz – bei ca 40%. Neben den Mobilfunkbetreibern halten vor allem Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern (Quellnetzbetrieb) signifikante und steigende Marktanteile.

Zwar verlangt A1 höhere Entgelte als ihre größten Mitbewerber im Festnetz, was auf eine beträchtliche Marktmacht hindeuten könnte, jedoch führt dieses Verhalten zu deutlichen Marktanteilsverlusten von A1 im Festnetzbereich.

Somit existiert ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche von Geschäftskunden, sodass das zweite Relevanzkriterium nicht erfüllt ist.

Wie bereits im Zusammenhang mit den Verbindungsleistungen für Privatkunden geht die Telekom-Control-Kommission auch hinsichtlich der Nichtprivatkunden davon aus, dass ein allfälliges wettbewerbliches Defizit mit (ex post) Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts (sowie der Streitschlichtungskompetenz der Telekom-Control-Kommission betreffend Fragen der Zusammenschaltung) ausreichend bekämpft werden kann.

Auch im Geschäftskundenbereich ist – trotz der stärkeren Nutzung des Festnetzes im Vergleich zum Privatkundenbereich – die Bedeutung von C(P)S inzwischen sehr gering und weist eine fallende Tendenz auf. Dies gilt sowohl bezogen auf alle Minuten (fest und mobil, <3% bei

Inlandsgesprächen, ca 9% bei Auslandsgesprächen) als auch innerhalb des Festnetzes: Dort waren die Minuten aus Quellnetzbetrieb alternativer Betreiber Ende 2014 ca vier Mal (Inland) bzw drei Mal (Ausland) höher als die Minuten aus Verbindungsnetzbetrieb (dh ca 80% bzw 76% der Minuten alternativer Festnetzbetreiber kommen aus Quellnetzbetrieb).

Die durchschnittlichen Erlöse pro Minute der größten alternativen Betreiber beim Quellnetzbetrieb liegen bei allen Destinationen (zu fest, zu mobil, ins Ausland) unter jenen beim Verbindungsnetzbetrieb, was auch die deutlichen Marktanteilsgewinne vom Quellnetzbetreiber im Vergleich zum Verbindungsnetzbetrieb erklären könnte.

Auch den Märkten für In- und Auslandsgespräche für Nichtprivatkunden kommt somit keine Relevanz iSd § 36 Abs 1, 3 TKG 2003 zu.

#### **4.5.4 Schlussfolgerung – Zur Regulierungsrelevanz der Festnetzoriginierung**

Die Märkte für In- und Auslandsgespräche für Privat- und Nichtprivatkunden sind für die sektorspezifische Regulierung iSd §§ 36 TKG 2003 nicht relevant. Diese Schlussfolgerung ist auch dann aufrecht zu erhalten, wenn keine Regulierung der Vorleistung stattfindet; eine C(P)S-Regulierung ist nämlich aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch Mobilfunk- und Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern nicht mehr erforderlich, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

Darauf deuten auch die Entwicklungen auf der Vorleistungsebene hin. So hat A1 nach der Entscheidung im Verfahren M 1.9/12 die Entgelte für die Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern nicht bis zur möglichen Höchstgrenze angehoben. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass A1 auch ohne explizite telekommunikationsrechtliche (Zugangs-) Verpflichtung zur Ermöglichung der Betreiber(vor)auswahl (nach Aufhebung des Bescheides M 1.9/12 durch den Verwaltungsgerichtshof) diese Form des Zugangs iSd § 41 TKG 2003 weiterhin ermöglicht. Unter den gegebenen Verhältnissen (Wettbewerb mit dem Mobilfunk bzw mit anderen Teilnehmernetzbetreibern auf Endkundenebene) erscheint der Anreiz zur Verdrängung für A1 reduziert.

Demgegenüber ist A1 im Bereich der Originierung zum Dienst weniger Wettbewerbsdruck ausgesetzt (vgl dazu auch das Vorbringen der atms vom 3.5.2016, ON 13, sowie im Rahmen der mündlichen Verhandlung, ON 27); der Anreiz zum Setzen von niedrigen Originierungsentgelten ist damit geringer. Dies zeigt sich auch darin, dass A1 das Entgelt für die Dienstoriginierung nach der Entscheidung M 1.9/12 auf das – erlaubte – höchstmögliche Niveau gesetzt hat (vgl ua auch das Vorbringen der Finarea, ON 16, Punkt 2.6, atms, ON 13 Punkt 4).

In diesem Kontext ist aber zu beachten, dass die Festnetzoriginierung zu Diensten – Ende 2014 – nur ca 3% der Originierungsminuten im Festnetz und nur ca 0,5% der gesamten Originierungsminuten (fest und mobil) ausmacht. Eine sektorspezifische ex ante Regulierung bloß für diesen kleinen Bereich ist nicht gerechtfertigt und wird daher nicht aufrechterhalten.

Dennoch wird die Regulierungsbehörde diese Entgelte für die Originierung zu Diensten von A1 beobachten. Sollten Betreiber keine Einigung über die Höhe der Entgelte für diese Zusammenschaltungsleistung treffen können, steht es ihnen frei, die Telekom-Control-Kommission gemäß §§ 48, 50 TKG 2003 zur Streitbeilegung anzurufen. Ihrer bisherigen Regulierungspraxis entsprechend hätte die Telekom-Control-Kommission „angemessene“

Entgelte für die Zusammenschaltungsleistung der Originierung zum Dienst festzulegen und einen fairen Ausgleich der berechtigten Interessen der Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze herzustellen. Bei der Festlegung angemessener Zusammenschaltungsentgelte werden auch die Kosten der Leistungserbringung eine Rolle spielen. In begründeten Fällen könnte die Telekom-Control-Kommission ein Verfahren nach § 50 TKG 2003 auch von Amts wegen einleiten (§ 50 Abs 2 TKG 2003).

Eine sektorspezifische Regulierung des Vorleistungsmarktes Originierung im Festnetz ist somit nicht fortzusetzen, da diesem Markt keine Relevanz iSd § 36 Abs 3 TKG 2003 mehr zukommt.

Soweit von Tele2 (bzw im Gutachten Ruhle, ON 20, Punkt 4), Finarea (ON 16, Seite 17), Colt (ON 21, Seite 28), 3U (ON 23, Seite 22), VAT (ON 19 und 51) und von Gröbis und Tele-Tec (ON 45) – weitgehend wortident – argumentiert wird, dass die Fortsetzung der Regulierung für A1 keine unverhältnismäßig hohe Belastung darstelle, da die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen seit Jahren installiert seien und genutzt werden, ist festzuhalten, dass spezifische Verpflichtungen nur dann auferlegt werden können, wenn ein entsprechender Markt als relevant erkannt, eine beträchtliche Marktmacht festgestellt und Wettbewerbsprobleme identifiziert wurden. Die Aufrechterhaltung einer Regulierungsmaßnahme, obwohl eine solche nicht mehr erforderlich (iSd §§ 36f TKG 2003) ist, würde ohne Zweifel dem Gebot der Verhältnismäßigkeit iSd § 34 Abs 1 TKG 2003 widersprechen.

Wenn A1 tatsächlich von C(P)S profitiert, wie von einigen Verfahrensparteien und vom VAT ausgeführt, ist davon auszugehen, dass die Vorleistung auch ohne Regulierung weiter angeboten wird. In diesem Sinne führt A1 in ihrer Stellungnahme vom 17.5.2016 (ON 17) auch aus, dass „für einen längeren Zeitraum gar keine Umstellung [der] Geschäftsmodelle [von Verbindungsnetzbetreibern] nötig [ist]“, da A1 bereits in der Vergangenheit trotz Aufhebung von Regulierungsverpflichtungen „Vorleistungsprodukte nicht einfach vom Markt nimmt oder die Serviceleistung einstellt.“ Darüber hinaus verweist A1 darauf hin, dass die „Aufhebung sektorspezifischer Regulierung keinesfalls völlige Handlungsfreiheit für das deregulierte Unternehmen bedeutet“; dabei spricht A1 das allgemeinen Wettbewerbs- und Kartellrecht an. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung (ON 27) wurde von A1 festgehalten, dass „diese Leistung [C(P)S] am Markt angeboten wird und auch weiter angeboten werden wird.“ Im Rahmen ihrer Konsultationsstellungnahme (ON 49) wiederholt A1, dass sie trotz des Wegfalls der rechtlichen Verpflichtung weiterhin C(P)S ermöglichen werde.

Dieser Schritt der Deregulierung kommt im Übrigen auch nicht überraschend (vgl das Vorbringen der Tele2 in ON 44, Punkt 7.3), sondern hat sich bereits im letzten Verfahren der Telekom-Control-Kommission betreffend Festnetz-Originierung abgezeichnet: So wurde im Bescheid M 1.9/12 (vom 30.9.2013, etwa auf Seite 40) festgehalten, dass „[ ] neben dem wettbewerblichen Druck aus dem Mobilsektor auch zu berücksichtigen [ist], dass das Geschäftsmodell der Betreiber(vor)auswahl keinen wesentlichen Beitrag mehr zur Sicherstellung eines langfristigen nachhaltigen Wettbewerbs iSd § 1 TKG 2003 leistet [ ]. Während die Betreiber(vor)auswahl zu Beginn der Liberalisierung ein wesentlicher und begrüßenswerter Treiber für den Dienstwettbewerb war, ist festzustellen, dass andere Modelle besser geeignet sind, einen Beitrag für den Wettbewerb sowohl im Bereich der Verbindungen als auch in Bezug auf die Endkundenzugänge zu leisten. Infrastrukturbetreiber bzw Betreiber mit infrastrukturnahen Vorleistungsprodukten sind mehr in der Lage, für nachhaltigen Wettbewerb zu sorgen (vgl § 1 Abs 2 Z 2 lit c, e TKG 2003).“ Weiters wurde wie folgt ausgeführt (Seite 49): „Ein starker und

steigender Wettbewerbsdruck auf die (Festnetz-)Endkundenebene kommt aus dem Mobilfunksektor, weswegen es auf Grund einer hinreichenden Substitution der Festnetz-Verbindungsleistungen durch mobile Verbindungen in den letzten Jahren zu einer Deregulierung der Festnetz-Gesprächsmärkte kam [ ]. Ein beständiger Wettbewerbsdruck schafft die richtigen Anreize für das regulierte Unternehmen zu effizienten Investitionen, weswegen – im Lichte des Verhältnismäßigkeitsgebotes – keine Notwendigkeit mehr für einen strengen Kostenorientierungsmaßstab besteht.“

Schließlich überzeugt das Argument der Colt ua (ON 21, Seite 2) nicht, dass die „Fortführung der Anordnung an die A1 Telekom Austria, Verbindungsnetzbetreiberauswahl anzubieten, [ ] auch aus den Ziel- und Zweckbestimmungen des TKG ableitbar“ wäre, da im Rahmen der Ermittlungen iSd § 36 TKG 2003 ein anderes Ergebnis – nämlich wettbewerbliche Verhältnisse auf den nachgelagerten Verbindungsmärkten für Endkunden auch ohne regulierte Vorleistung – gefunden wurde.

#### **4.6 Zur Aufhebung früherer Verpflichtungen**

Mit Bescheid der Telekom-Control-Kommission vom 5.2.2007, M 7/06-58, wurde die damalige Telekom Austria AG (nunmehr A1) als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festgestellt und es wurden ihr spezifische Verpflichtungen betreffend den Vorleistungsmarkt „Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ auferlegt.

Da gemäß § 36 Abs 1 iVm § 37 Abs 2 S 1 TKG 2003 festgestellt wurde, dass der verfahrensgegenständliche Markt für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist, sind die noch bestehenden Verpflichtungen mit Bescheid aufzuheben. In diesem Bescheid ist auch eine angemessene, ein Jahr nicht übersteigende Frist festzusetzen, die den Wirksamkeitsbeginn der Aufhebung festlegt.

Hinsichtlich einer möglichen Frist ist festzuhalten, dass die Amtssachverständigen in ihrem Gutachten vom März 2016 (ON 3) gewisse Voraussetzungen formuliert haben, ab wann eine „Aufhebung der C(P)S-Regulierung“ stattfinden könnte, zumal noch immer eine signifikante Anzahl von Kunden C(P)S-basierte Verbindungsleistungen nutzen sowie eine Reihe von Betreibern ihre Dienste auf der Grundlage von C(P)S bereitstellen (vgl auch die Zustimmung der BWB, ON 29, sowie die Ausführungen der UPC, ON 15).

Prima facie ist die thematisierte Frist bereits vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass Endkunden sowie Verbindungsnetzbetreiber – für den Fall einer Leistungseinstellung durch A1 (die Vertragskündigungen voraussetzen würde) – auf alternative Angebote bzw andere Geschäftsmodelle umsteigen müssten und hierfür ein gewisser Zeitraum zur Verfügung stehen sollte.

Auf Grund der Aufhebung des Bescheides M 1.9/12 trifft A1 jedoch keine spezifische Zugangs-Verpflichtung zur Gewährleistung der Betreiber(vor)auswahl, weswegen diese konkrete Verpflichtung auch nicht aufgehoben werden kann. Eine „Frist zur Aufhebung der C(P)S-Verpflichtung“ ist damit genauso wenig vorzusehen, wie eine „Verpflichtung zur Bereitstellung von C(P)S für bestehende Kundenverträge“ (ISPA, ON 47) oder eine Untersagung der „Kündigung bestehender Vereinbarungen über Carrier Selection (Betreiberauswahl) und Carrier Preselection (Betreibervorauswahl)“ (Tele2, ON 44).



Nach dem derzeit für den Markt für Festnetz-Originierung relevanten Bescheid M 7/06-58 bestehen für A1 spezifische Verpflichtungen unter anderem zur Zusammenschaltung (Spruchpunkt 2.1.) sowie zur Veröffentlichung eines Standardangebotes (Spruchpunkt 2.4.). Aus diesen beiden Verpflichtungen möchten Finarea und Tele2 bzw ihre Gutachter (Konsultationsstellungen ON 43 und 44) eine Verpflichtung der A1 zur Ermöglichung der C(P)S ableiten, weswegen Finarea und Tele2 im Rahmen ihrer Eventualanträge begehren, eine Frist für die Aufhebung dieser Verpflichtung vorzusehen.

Die Telekom-Control-Kommission vermag sich diesen Ausführungen nicht anzuschließen: Die bestehende Verpflichtung der A1 zur Gewährleistung der „direkte[n] und indirekte[n] Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten betreffend die Leistung „Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ mit anderen Betreibern öffentlicher Kommunikationsnetze und dafür notwendige Annex-Leistungen auf Nachfrage“, betrifft unzweifelhaft die Leistung der „Zusammenschaltung“ iSv § 3 Z 25 TKG 2003. Diese beruht als „physische und logische Verbindung öffentlicher Kommunikationsnetze“ auf dem Gedanken der wechselseitigen Erreichbarkeit. Demgegenüber ist „Zugang“ iSv § 3 Z 23 TKG 2003 die „ausschließliche oder nicht ausschließliche Bereitstellung von Einrichtungen oder Diensten für ein anderes Unternehmen unter bestimmten Bedingungen zur Erbringung von Kommunikationsdiensten“, worunter jedenfalls der Zugang eines Verbindungsnetzbetreibers zum Netz der A1 zur Erbringung von Verbindungsleistungen an eigene Endkunden (in Form von CS oder CPS) zu verstehen ist. Aus der Verpflichtung der A1 zur Zusammenschaltung, die bereits gemäß § 48 TKG 2003 für alle Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze (ungeachtet einer Stellung als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht) besteht, kann somit keine Verpflichtung zur Zugangsgewährung eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht abgeleitet werden. Auch der einschlägigen Begründung des Bescheides M 7/06, insbesondere Kapitel D.7.2.1., kann nicht entnommen werden, dass mit der in Spruchpunkt 2.4. verfügten Zusammenschaltungsverpflichtung eine spezifische Zugangs-Verpflichtung zur Gewährleistung der C(P)S vorgesehen werden sollte.

Wie bereits in den Feststellungen ausgeführt, wurde eine spezifische Verpflichtung zu C(P)S in der „Marktanalyse-Runde 2006“ mit den Bescheiden der Telekom-Control-Kommission zu M 1/06 und M 2/06 (Endkundenzugangsmärkte für Privat- und Nichtprivatkunden) auferlegt, woraus zu folgern ist, dass eine inhaltsgleiche Verpflichtung nicht ein weiteres Mal in einem anderen (weitgehend zeitgleich beschlossenen) Marktanalysebescheid – diesfalls M 7/06 betreffend Festnetz-Originierung – vorgesehen werden muss.

Diese C(P)S-Verpflichtung wurde seitens der Telekom-Control-Kommission im Bescheid M 7/06, der sich auf die Vorleistungsebene bezieht, dahingehend ergänzt, dass eine Verpflichtung für A1 zur Veröffentlichung eines Standardangebotes iSv § 38 Abs 3 TKG 2003 vorgesehen wurde. Zu den im Spruch näher genannten Inhalten dieses Standardangebotes werden unter anderem „Regelungen betreffend Betreiberauswahl“ (Punkt 4) sowie „Regelungen betreffend Betreibervorauswahl“ (Punkt 9) genannt. Aus der Verpflichtung iSv § 38 Abs 3 TKG 2003 kann jedoch keineswegs geschlossen werden, dass damit eine Zugangs-Verpflichtung in Form von CS und CPS verfügt wurde. Auch die Begründung des Bescheides M 7/06 (Punkt D.7.2.3.) gibt keinen Hinweis, dass die Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebotes eine C(P)S-Verpflichtung mitumfassen würde.

Für die sich aus dem Bescheid M 7/06 ergebenden spezifischen Verpflichtungen der A1 wird somit keine (längere) Frist für eine Aufhebung vorgesehen, da keine starken Abhängigkeiten von nachfragenden Betreibern (Verbindungsnetzbetreibern) und deren Endkunden, wie im Fall der C(P)S, bestehen. Dabei hat sich die Telekom-Control-Kommission auch von dem Gedanken leiten lassen, dass die verfahrensgegenständliche Festnetz-Originierung keinen Markt mehr konstituiert, der für eine sektorspezifische ex ante Regulierung von Relevanz ist. Im Sinne des Gebotes der Verhältnismäßigkeit (§ 34 Abs 1 TKG 2003) sowie iSv § 1 Abs 2a Z 6 TKG 2003 („...regulatorische Verpflichtungen [sind zu lockern oder aufzuheben], sobald diese Voraussetzung erfüllt ist.“) werden die mit Bescheid M 7/06 auferlegten Verpflichtungen mit Ende des Monats, in dem der gegenständliche Bescheid erlassen wird, sohin mit Ablauf des 31. Mai 2017, aufgehoben. Die geringe vorgesehene Frist – bis zum Monatsende – dient lediglich der zweifelsfreien Festlegung eines Termins, ab wann A1 keine telekommunikationsrechtlichen spezifischen Verpflichtungen bezüglich der Festnetzoriginierung mehr treffen (somit ab 1. Juni 2017), und gründet weiters auf dem Gedanken, dass Zusammenschaltungsentgelte im Regelfall monatsweise abgerechnet werden.

Den Anträgen der Finarea (ON 16, Seite 18, sowie ON 43), der Tele2 (ON 27, 44) sowie der Einschreiter Gröbis und Tele-Tec GmbH (ON 45), „die Anordnung an die A1 Telekom Austria, Verbindungsnetzbetreiberauswahl anzubieten, aufrecht zu erhalten“, wird somit nicht Rechnung getragen.

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

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

Der vorliegende Entwurf einer Vollziehungshandlung ist daher den beiden Verfahren der Konsultation und Koordination iSd §§ 128 f TKG 2003 zu unterwerfen.

##### **4.7.1 Konsultation gemäß § 128 TKG 2003**

Am 12.12.2016 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung beschlossen (ON 36), der vom 15.12.2016 bis 31.01.2017 national konsultiert wurde (§ 128 TKG 2003). Dem Kartellgericht, dem Kartellobergericht, dem Bundeskartellanwalt sowie der Bundeswettbewerbsbehörde wurde nach § 37a Abs 1 TKG 2003 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme abzugeben (ON 38 – 41). Eine solche langte nicht ein.

Die Verfahrensparteien Finarea (ON 43), Tele2 (ON 44), die UPC-Unternehmen (ON 48) und A1 (ON 49) haben jeweils eine Stellungnahme fristgerecht übermittelt. Daneben haben Dr. Lust, die Einzelunternehmung Günter Gröbl und Tele-Tec GmbH gemeinsam, Dr. S. (ON 46), die ISPA (ON 47), ECTA (ON 50) und der VAT (ON 51) sowie – verspätet – die Russmedia IT GmbH (ON 52) Schreiben übermittelt.

Auf die jeweiligen Ausführungen wird, soweit sich diese auf verfahrensgegenständliche Fragen beziehen und dies nicht im jeweiligen Sachzusammenhang geschieht, im Folgenden eingegangen:

1. Dr. Lust (ON 42) führt im Wesentlichen aus, dass die „Gutachten und Begründungen nicht durchwegs einen stringenten und wohlbegründeten Eindruck machen“ würden, obwohl „einige Ergebnisse in der Sache richtig erscheinen“ würden. Im Besonderen sei die „Aufgabe der Betreiberwahl im Festnetz logisch stringent“. Vielmehr wäre eine Verfügung der Betreiberwahl im Mobilfunk ein hilfreiches Instrument.

Soweit die Begründung des Bescheides als nicht „stringent“ bzw „wohlbegründet“ kritisiert wird, kann dies mangels konkreter Ausführungen nicht nachvollzogen werden. Zum Vorbringen, dass eine Betreiberwahl im Mobilfunk sowie eine „Prüfung der Angemessenheit der Tarife“ als sinnvoll erachtet wird, ist festzuhalten, dass allfällige spezifische Verpflichtungen nur nach Durchführung des Verfahrens zur Marktdefinition und –analyse und den darin gefundenen Ergebnissen auferlegt werden können. Darüber hinaus sind Verpflichtungen hinsichtlich der Endkundenebene – wie die angesprochene „Angemessenheit der Tarife“ – erst möglich, wenn mit Vorleistungsverpflichtungen kein Auslangen gefunden wird (vgl § 43 Abs 1 TKG 2003).

2. In einer gemeinsamen Stellungnahme folgen die Einzelunternehmung Günter Gröbl und die Tele-Tec GmbH, beide vertreten durch Kinberger-Schuberth-Fischer Rechtsanwälte-GmbH (ON 45), im Wesentlichen der Stellungnahme des VAT im Verfahren sowie der Konsultation (ON 51) und befürchten eine „Re-Monopolisierung“, sollte die Verpflichtung zu C(P)S entfallen. Mit diesem Vorbringen übersehen die Einschreiter Gröbis, Tele-Tec sowie der VAT, dass den alternativen Netzbetreibern andere Vorleistungen zur Verfügung stehen, die es ihnen ermöglichen, ihren Endkunden Anschluss- samt Verbindungsleistungen anzubieten und diese Leistungen um breitbandige Internetzugänge zu erweitern (vgl die Entwürfe von Vollziehungshandlungen zu M 1.5/15 und M 1.6/15 betreffend den lokalen und zentralen Vorleistungszugang; im Besonderen die dort vorgesehenen umfassenden Zugangsverpflichtungen für A1). Darüber hinaus umfassen die Märkte für Verbindungsleistungen feste und mobile Verbindungsleistungen. Auf diesen Märkten sind mehrere große Unternehmen mit eigener Infrastruktur tätig, weshalb eine (Re-) Monopolisierung nicht realistisch ist.

Soweit – wiederholt – der Preiswettbewerb angesprochen wird, der von C(P)S-Betreibern ausgehen soll, wird auf die Beweiswürdigung des gegenständlichen Bescheides verwiesen (insbesondere Punkt II.3.2.3.).

Abschließend gehen Gröbl und die Tele-Tec GmbH in ON 45 auf das Thema der längerfristigen Verträge ein, die sie mit Endkunden abschließen und dabei Rabatte gewähren würden. Dabei wird ein „Anbot: Unser Topangebot Telekommunikationsanlage“ von Gröbis an einen Geschäftskunden vorgelegt, aus dem sich ein hoher Rabatt und eine mehrjährige Laufzeit ergeben. Die Einschreiter gehen davon aus, dass durch die in Aussicht genommene Deregulierung in laufende Vertragsverhältnisse eingegriffen werde, weswegen man sich Schadenersatzansprüche vorbehalten würde.

Die gegenständliche Entscheidung greift nicht in laufende Verträge ein: Wie bereits ausgeführt, wird mit der gegenständlichen Entscheidung die Verpflichtung der A1 zur Ermöglichung der C(P)S nicht aufgehoben. A1 bietet diese Zugangsform auf der Grundlage von privatrechtlichen Vereinbarungen an und müsste ihre Verträge entsprechend den vereinbarten Regelungen zur

Vertragsbeendigung (insbesondere unter Berücksichtigung der vorgesehenen Fristen) kündigen, wobei A1 – wiederholt, zuletzt in ihrer Konsultationsstellungnahme (ON 49) – festgehalten hat, dass sie „trotz des Wegfalls der rechtlichen Verpflichtung weiterhin Verbindungsnetzbetreibern die Nutzung von CS und CPS ermöglich[t]“.

Zum übermittelten Vertrag ist – ungeachtet des Umstandes, dass es sich um eine Vereinbarung bezüglich einer „Telekommunikationsanlage“ samt „Montage“ handelt – festzustellen, dass die Vertragsgestaltung grundsätzlich in der Gestion der einzelnen Betreiber liegt und die zu Grunde liegenden Parameter unbekannt sind.

3. Dr. S. spricht sich ebenfalls gegen die Deregulierung aus (ON 46), da auch eine Minderheit von Teilnehmern, die C(P)S nutzen, geschützt werden sollte. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die verbleibenden Festnetzkunden auf mobile Dienste ausweichen würden. Weiters seien Tarife der A1, insbesondere ins Ausland, höher als jene von C(P)S-Betreibern. Die „Annahme“, dass A1 die Betreibervorauswahl auch weiterhin anbieten werde, sei „rein hypothetisch“.

Wie die Feststellungen eindrucksvoll zeigen, wird der Großteil aller Gespräche in Mobilnetzen geführt – nur mehr 13% aller Minuten fallen in Festnetzen an. Darüber hinaus nutzt der Großteil der privaten Haushalte ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass der Großteil der Endkunden bereits mobile Verbindungsleistungen in Anspruch nimmt, wobei weiterhin ein Potential verbleibt. Darüber hinaus können jene Kunden, die weiterhin Festnetztelefonie verwenden möchten, zu anderen Teilnehmernetzbetreibern im Festnetz wechseln, wenn sie keine Festnetz-Dienste der A1 beziehen möchten.

4. Auch die ISPA spricht sich gegen eine Deregulierung der Festnetz-Originierung aus (ON 47) und weist darauf, dass A1 weiterhin über hohe Marktanteile verfüge und eine dominante Marktposition auf dem Festnetzmarkt innehave. Ferner seien die Ergebnisse der nachfrageseitigen Erhebungen der Regulierungsbehörde nicht hinreichend eindeutig, um eine ausreichende Marktsubstitution zu belegen. Somit wären Mobil- und Festnetzmärkte weiterhin getrennt zu betrachten, woraus wiederum ein anderes Ergebnis hinsichtlich der Regulierungsrelevanz des Festnetz-Originierungsmarktes resultieren würde. Dabei verweist die ISPA auch auf die weiterhin signifikante Bedeutung von C(P)S. Sollte die Telekom-Control-Kommission weiterhin eine Reduktion der Regulierung anstreben, fordert die ISPA, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von C(P)S zumindest für bestehende Kundenverträge weiterhin bestehen bleiben und eine angemessene Frist für das Wirksamwerden der Aufhebung vorgesehen werden soll.

Im Zusammenhang mit dem Vorbringen der ISPA, dass A1 über hohe Marktanteile verfügen würde, konnte festgestellt werden, dass A1 nicht über solche Marktanteile verfügt, die das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung nahe legen würde. Wenn die ISPA vermeint (vgl dazu auch Tele2, ON 44), dass „der Incumbent zumindest auf dem Festnetz-Verbindungsmarkt noch über eine marktbeherrschende Position verfügt“, ist darauf zu verweisen, dass auf Grund der Substitutionsbeziehungen von einem gemeinsamen fest-mobil-Markt auszugehen ist. Darüber hinaus sind Marktanteile nur ein – wenn auch bedeutsamer – Indikator bei der Beurteilung der Regulierungsrelevanz eines Marktes bzw einer potentiellen Marktmacht. Wie festgestellt, ist A1 nicht in der Lage, ihre Marktmacht auszunutzen; dies vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der

(Inlands-)Verbindungen mobil geführt wird und in der Regel im Grundentgelt (auch von Nichtprivatkunden) ein Kontingent an Sprachverbindungen (in nationale Netze) inkludiert ist.

Im Zusammenhang mit dem Vorbringen der ISPA zur NASE und den Substitutionsüberlegungen wird auf die dementsprechenden Ausführungen im gegenständlichen Bescheid (im Besonderen Punkte II.3.2) verwiesen. Entsprechend der festgestellten Marktabgrenzung ist es auch nicht geboten, eine „separate Analyse des Festnetzmarktes“ durchzuführen.

5. ECTA (European Competitive Telecommunications Association, der Verband von europäischen alternativen Telekom-Betreibern; ON 50) spricht sich in Übereinstimmung mit dem VAT (ON 51) gegen die vorgesehene Deregulierung aus und führt ebenfalls die Gefahr der Remonopolisierung und die Nachteile für Endkunden an, zumal alternative Betreiber über keine flächendeckende Infrastruktur verfügen und die bestehenden Vorleistungsprodukte nicht alle Bedürfnisse (insbesondere nach POTS/ISDN) befriedigen würden. Auch die ECTA verweist auf die Preisvorteile der C(P)S-Betreiber. ECTA spricht sich somit für eine Beibehaltung der C(P)S-Verpflichtung zu kostenorientierten Preisen zumindest so lange aus, bis ein Vorleistungsprodukt effektiv vorhanden ist, das POTS/ISDN ermöglicht, sowie alternative Betreiber ihre Kunden auf dieses Produkt migriert haben.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Ausführungen in der Begründung sowie auf oben stehende Darlegungen verwiesen.

6. Nach Abschluss der nationalen Konsultation langte am 2.2.2017 eine Stellungnahme der Russmedia ein (ON 52), die im gegenständlichen Verfahren ebenfalls über keine Parteistellung verfügt. Russmedia führt im Wesentlichen aus, dass sie über einige Tausend C(P)S-Kunden verfügen würde; eine Aufhebung der Verpflichtung würde zu geringerem bzw. keinem Wettbewerb und höheren Entgelten für Endkunden führen.

Wie bereits ausgeführt, ist die Telekom-Control-Kommission der Ansicht, dass der „Wegfall“ der C(P)S-Verpflichtung (ungeachtet der Frage, dass diese Verpflichtung für A1 nicht mehr besteht) weder zu geringerem Wettbewerb noch zu höheren Endkundenentgelten führen würde, da A1 durch die starke fest-mobil-Substitution restringiert ist und eine allfällige Erhöhung der Festnetz-Endkundentarife durch A1 dazu führen wird, dass Gespräche in einem noch größeren Ausmaß in Mobilnetzen geführt werden.

7. Im Gegensatz zu den vorgenannten Unternehmen bzw. Interessensverbänden erachten die UPC-Gesellschaften die in Aussicht genommene Deregulierung des gegenständlichen Marktes als „grundsätzlich nachvollziehbar“ (ON 48). Es wird darauf verwiesen, dass die Vorleistung C(P)S zumindest für Bestandskunden weiterhin angeboten werden sollte bzw. sichergestellt werden müsse, dass diese Kunden mit adäquaten Ersatzprodukten versorgt werden sollen.

Wie bereits ausgeführt und ungeachtet der Frage, dass eine spezifische Verpflichtung zu C(P)S nicht auferlegt ist, kann mangels Regulierungsrelevanz des Marktes für Festnetz-Originierung keine C(P)S-Verpflichtung für Bestandskunden vorgesehen werden.

Die Befürchtung der UPC, dass Kunden nicht dazu gezwungen werden sollten, zum Incumbent wechseln zu müssen, ist bereits vor dem Hintergrund der umfassenden Angebote von

Mobilbetreibern (und der festgestellten fest–mobil-Substitution) und Produkten von anderen Festnetzbetreibern zu zerstreuen.

8. A1 begrüßt das Vorhaben der Telekom-Control-Kommission und ersucht um einen möglichst raschen Erlass des endgültigen Bescheides, damit bestehende Rechtsunsicherheiten eliminiert und eine „marktadäquate Regulierung“ sichergestellt werden könne. Einmal mehr wiederholt A1, dass sie trotz Entfalls der rechtlichen Verpflichtung weiterhin Verbindungsnetzbetreibern die Nutzung von C(P)S ermöglichen werde (ON 49).

9. Die einleitende Kritik der Finarea im Rahmen ihrer Konsultationsstellungnahme (ON 43, Seite 2: „Die Behörde hat keinen realistischen Blick...; Die Behörde unterschätzt...; Die Behörde bewertet ... als hoch und überschätzt...“) kann bereits auf Grund mangelnder Begründung nicht nachvollzogen werden.

Finarea problematisiert in weiterer Folge, dass „bei sofortiger Beendigung des [CS/CPS]-Angebotes“ andere Vorleistungen (Mietleitungen, Kollokationen, ...) nicht mehr ausgelastet werden könnten, was „völlig unverhältnismäßig“ sei (vgl auch Tele2 in ON 44).

Hierzu ist wiederholt darauf zu verweisen, dass gegenständliche Entscheidung die Verpflichtung der A1 zur Ermöglichung der C(P)S nicht aufhebt. A1 bietet C(P)S auf der Grundlage von privatrechtlichen Vereinbarungen an, die sie ggf entsprechend den vereinbarten Regelungen zur Vertragsbeendigung unter Einhaltung der vorgesehenen Fristen kündigen müsste. Von einem „sofortigen“ Ende der C(P)S kann damit nicht ausgegangen werden, zumal A1 C(P)S auch ohne spezifische Verpflichtung anbietet und im Verfahren mehrfach festgehalten hat, die C(P)S-Nutzung weiterhin zu ermöglichen (zuletzt ON 49).

10. Auf die umfangreiche, jedoch repetitive Konsultations-Stellungnahme von Tele2 (ON 44 samt einem weiteren Gutachten) wird im jeweiligen Sachzusammenhang der Beweiswürdigung (II.3.2.) bzw der rechtlichen Beurteilung (II.4.) eingegangen.

#### **4.7.2 Koordination gemäß § 129 TKG 2003**

Am 6.3.2017 wurde ein Entwurf einer Vollziehungshandlung (nach Durchführung der Konsultation gemäß § 128 TKG 2003) beschlossen (ON 57) und ab 7.3.2017 iSd § 129 TKG 2003 mit der Europäischen Kommission, dem GEREK sowie den nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordiniert (ON 58). Am 7.4.2017 hat die Europäische Kommission einen gemeinsamen Beschluss zu gegenständlichem Verfahren sowie „in der Sache AT/2017/1971: Zugang von Privat- und Geschäftsnutzern zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Österreich“ (vgl die Verfahren M 1.3/15 und M 1.4/15) übermittelt und nimmt zu diesen wie folgt Stellung:

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

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Mobilfunkdienste wie auch Mobilfunkdienste mit einem ortsfesten Netzabschlusspunkt auf den österreichischen Telefonie-Endkundenmärkten eine herausragende Rolle spielen. Die Entwicklung der Marktstellung der Mobilfunkbetreiber hat in den letzten Jahren zu einem Abbau der Marktzutrittsschranken beigetragen, der sich auch auf den Geschäftskundenmarkt für ISDN-Multianschlüsse erstreckt. Die Kommission begrüßt, dass die TKK

aufgrund dessen und im Einklang mit der Märkteempfehlung nun die Deregulierung des Verbindungsaufbaumarktes sowie fast aller Endkundenzugangsmärkte vorschlägt.

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

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

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

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

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

Schließlich fordert die Kommission die TKK auf, die auf der Vorleistungsebene auferlegten Verpflichtungen strikt durchzusetzen, die Marktentwicklungen auf den Märkten für POTS-Anschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse für Geschäftsnutzer im Lichte der obigen Bemerkungen genau zu verfolgen und zu prüfen, ob der Markt gegebenenfalls schon vor dem Ende des dreijährigen Regulierungszeitraums aus der Regulierung entlassen werden kann.“ (ON 66)

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

Die Europäische Kommission führt zu den verfahrensgegenständlichen Fragen betreffend Festnetz-Originierung konkret aus, dass sie es „begrüßt, dass die TKK [ ] die Deregulierung des Verbindungsaufbaumarktes [ ] vorschlägt“. Die Telekom-Control-Kommission wird somit in ihrer Entscheidung bestätigt. Auf die Stellungnahme der Europäischen Kommission wird inhaltlich im Verfahren M 1.4/15 Bezug genommen.



### **III. Rechtsmittelbelehrung**

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

Wien, am 2.5.2017

**Telekom-Control-Kommission**

Dr. Elfriede Solé  
Die Vorsitzende