

**Verordnung über die der
sektorspezifischen Regulierung
unterliegenden relevanten nationalen
Märkte für den Telekommunikationssektor**

RTR Konsultationsdokument

Stellungnahme Telekom Austria

vom 22. September 2003

1) Allgemeines zur Marktabgrenzung

Telekom Austria erlaubt sich die von der RTR zu konsultierende „Verordnung über die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten Märkte“ unter Berücksichtigung der in Österreich vorherrschenden Wettbewerbssituation sowie im Hinblick auf die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Richtlinien, der Empfehlung zur Märkteliste und den Leitlinien¹ zu kommentieren.

Einleitend ist hierbei auf den nun stattfindenden Paradigmenwechsel hinsichtlich der Marktabgrenzung hinzuweisen, zumal sich der bis dato vorherrschende, traditionelle Ansatz grundsätzlich von dem im neuen Rechtsrahmen vorliegenden Konzept unterscheidet. Während die traditionellen, in der Regulierung angewandten Marktabgrenzungen überwiegend auf das verfügbare technologische Angebot des Incumbent ausgerichtet waren, gilt es im neuen Regime zu bestimmen, welche Wettbewerbskräfte in einem bestimmten Markt vorherrschen.² Die Abgrenzungen im traditionellen Konzept erfolgte basierend auf der Technologie der Telekommunikationsnetze. Nunmehr ist die Bewertung des Wettbewerbs nach den Gesichtspunkten der im neuen Rechtsrahmen geforderten Technologieneutralität³ vorzunehmen, laut welcher weder eine bestimmte Technologie vorgeschrieben, noch deren Einsatz begünstigt werden soll⁴. Bei der Marktabgrenzung sind daher v. a. nachfrageseitige Kriterien – d. h. die Märkte aus Sicht der jeweiligen Kundennachfrage – in den Vordergrund der Betrachtung zu stellen.

Darüber hinaus erfolgt die Marktabgrenzung selbst nach einer wohldefinierten Methodologie, die unter anderem in der Bekanntmachung der Europäischen Kommission zur Abgrenzung des relevanten Marktes ihre konkrete Ausgestaltung gefunden hat. Auch die Leitlinien der Kommission beziehen sich auf diese Methodologie. Demnach ist bei der Marktabgrenzung zwischen einem sachlich relevanten Markt sowie einem räumlich relevanten Markt zu differenzieren, wobei als Besonderheit des Telekommunikationssektors gilt, dass sachliche Märkte auch räumliche Komponenten aufweisen können.

Eine weitere zentrale Frage bei der Marktabgrenzung ist die Segmentierung von einzelnen Kundengruppen, im Speziellen die Differenzierung nach Privat- und Geschäftskunden. Der folgende Abschnitt behandelt daher die grundsätzlichen definitorischen Abgrenzungen „residential/non-residential“⁵, sowie „Mietleitungen“ die im Konsultationspapier der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (i. f. kurz RTR) einleitend erörtert werden. Im zweiten Teil des Telekom Austria Positionspapiers werden die von der RTR abgegrenzten Bereiche Festnetz (Märkte 1 – 6), Mietleitung

¹ Leitlinie der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. Nr. C 165/6 v. 11.7.2002

² „Inwieweit das Angebot eines Produkts in Form einer Ware oder einer Dienstleistung in einem bestimmten geografischen Gebiet den relevanten Markt darstellt, hängt von den Wettbewerbskräften ab, die das Preisverhalten der jeweiligen Hersteller oder Dienstleistungserbringer beeinflussen können.“ Leitlinie aaO, Rdn. 38

³ vgl. dazu Rahmenrichtlinie, ABl. Nr. L 108/33 v. 7. 3. 2002 ; Art. 8 (1); Erwägungsgrund (18)

⁴ vgl. Rahmenrichtlinie aaO. Erwägungsgrund (18)

⁵ ABl. L 114/48, 8.5. 2003

(Märkte 10 – 12), sowie der im Rahmen einer gesonderten Erhebung angekündigte Breitbandzugangsmarkt aus Sicht von Telekom Austria im Detail analysiert.

a) Differenzierung „residential“ bzw. „non-residential“ (gemäß Märkte 1-6)

Grundsätzlich befürwortet Telekom Austria die von der Europäischen Kommission empfohlene Unterscheidung „auf den definierten Märkten (...) nach Endnutzerkategorien (...)“⁶ und erachtet eine Segmentierung nach Privat- und Nicht-Privatkunden nicht zuletzt im Hinblick auf die von Europäischen Kommission angeführten Gründe für sinnvoll.⁷ Dennoch ist in der Praxis die Differenzierung nach Privat- und Geschäftskunden oft schwierig. Zur Erhebung der für die Marktanalyse notwendigen Daten müssen daher klare, standardisierte Segmentierungskriterien herangezogen werden.

Bei der Bestimmung von „non-residential“ customers / Nicht-Privatkunden sind dies aus Sicht von Telekom Austria folgende Kriterien: Eintragung ins Firmenbuch (=Firmenbuchnummer), UID-Nr, Besitz eines Gewerbescheins oder die Eintragung als Verein bzw. sonstige Organisation. Dadurch wird eine klare Abgrenzung zu Privatkunden als reinen Endverbrauchern nach dem KSchG realisiert. Dies entspricht auch am ehesten der Definition des „Verbrauchers“ gemäß Rahmenrichtlinie die „...jede natürliche Person“, inkludiert „die einen öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienst zu anderen als gewerblichen oder beruflichen Zwecken nutzt oder beantragt.“⁸ Unter diesen Aspekten scheint der von der RTR GmbH gewählte Ansatz zur Unterscheidung zwischen Privat- und Nichtprivatkunden eine eindeutige Zuordnung zu ermöglichen. Für Telekom Austria ist diese Form der Einteilung einzelner Kundengruppen gemäß des Konsultationsentwurf des RTR daher plausibel und auch in der Praxis durchführbar.

b) Definition Mietleitungen

Die RTR hat sich mit ihrem Konsultationsentwurf an den Vorgaben der Europäischen Kommission orientiert, dabei jedoch einige Anpassungen vorgenommen. So wurde eine Definition des Begriffs „Mietleitung“ vorgenommen, der sowohl für die Analyse des Endkunden als auch des Vorleistungsmarktes Anwendung finden soll. Laut des Konsultationsentwurfes der RTR gibt es drei Merkmale, die kumulativ vorliegen müssen, um eine Übertragungseinrichtung als Mietleitung zu klassifizieren⁹. Es wird auch explizit darauf hingewiesen, dass die Klassifikation einer Übertragungseinrichtung als Mietleitung grundsätzlich unabhängig von der Technologie mit der ihre Realisierung erfolgt, vorzunehmen ist.¹⁰ Die von der RTR zur Diskussion gestellte Definition einer Mietleitung ist angebotsorientiert aus technischer Sicht erfolgt. Zwar wäre eine klare Zuordnung der Produkte möglich, als Nachteil der eingegrenzten Definition kann die Nichtberücksichtigung der Kundensicht (Endkunden

⁶ Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, ABl. L 114/45 v. 8.5.2003, S.16

⁷ Empfehlung der Kommission aaO., S.16

⁸ Rahmenrichtlinie aaO. (Art.2 i)

⁹ RTR Konsultationsentwurf - Erläuternde Bemerkungen, S. 2

¹⁰ Ebenda.

und Wholesalekunden) genannt werden, womit Substitute für Mietleitungen aus Sicht des Endkunden nicht berücksichtigt werden.

2. Marktabgrenzung im Detail

Der räumlich relevante Markt umfasst das Gebiet, in dem die beteiligten Unternehmen die relevanten Dienstleistungen anbieten, in dem die Wettbewerbsbedingungen homogen sind und sich spürbar von den anderen Gebieten unterscheiden.¹¹ Auch bei der Ermittlung des räumlich relevanten Marktes wird das Instrumentarium des Hypothetischen Monopolisten Tests angewandt. Die Analyse des räumlich relevanten Marktes ist in den meisten Fällen für das Ergebnis der Marktanalyse entscheidender weshalb nicht zuletzt dieses Kriterium eine differenzierte, länderspezifische Betrachtung ebenso unerlässlich macht wie die Einhaltung des Grundsatzes der eingangs angeführten Technologieneutralität.

Im Folgenden wird die Marktabgrenzung für die drei speziellen Bereiche des Telekommunikationssektors: Sprachtelefonie, Datenübertragung (Breitband) und Mietleitungen im Detail analysiert, wobei gemäß der Auslegungspraxis der Europäischen Kommission sowie der RTR eine Differenzierung in Endkunden- und Vorleistungsmärkte erfolgt. Eine Unterteilung, die auch Telekom Austria sinnvoll erscheint. Basierend auf diesen Erkenntnissen wird im Folgenden eine detailliertere Bewertung der von der RTR zur Diskussion gestellten sachlich relevanten Märkte vorgenommen.

2.1. SPRACHTELEFONIE

a) Marktabgrenzung

Für die im vorliegenden Entwurf definierten 6 Endkundenmärkte

1. *Zugang von Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten.*
2. *Zugang von Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten.*
3. *Inlandsgespräche für Privatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten.*
4. *Inlandsgespräche für Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten.*
5. *Auslandsgespräche für Privatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten.*
6. *Auslandsgespräche für Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten.*

ist festzuhalten, dass die hier vorgenommene Differenzierung den vom Endverbraucher erwarteten und gestellten Anforderungen nur zum Teil entspricht, wie die Erfahrungen und regelmäßigen Marktumfragen von Telekom Austria verdeutlichen: Primär fragen Konsumenten („Privatkunden“) als auch Geschäftskunden („Nicht-Privatkunden“) komplette und speziell auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmte „Pakete“ von Kommunikationsdienstleistungen nach. Kunden erwarten dabei von

¹¹ Bekanntmachung aaO., II Rdn. 9.

einem einzigen Anbieter mit sämtlichen, ihrem Kommunikationsbedarf entsprechenden Diensten versorgt zu werden und unterscheiden weder zwischen dem Zugang und den daraus ermöglichten Gesprächsverbindungen noch zwischen einem Telefonat im Ortsgebiet, Inland- oder Ausland. Vielmehr wird eine komplette, umfassende Kommunikationsdienstleistung gefordert.

Diesem Kundenverhalten wird auch in der von der Europäischen Kommission vorgenommenen Definition für den „Telefondienst“ Rechnung getragen. Dieser Dienst, so die Kommission, wird *„in der Regel als Paket (Anschluss und Nutzung) angeboten“*¹². Ein solches Marktverständnis entspricht auch der vor allem im städtischen Bereich zu beobachtenden zunehmenden Konvergenz von Festnetz- und Mobilfunktelefonie, die in der Vergangenheit in dieser Dynamik nicht gegeben war und aus diesem Grund bisher nicht berücksichtigt wurde.

Telekom Austria plädiert daher dafür, die von der Europäischen Kommission gewählte Marktabgrenzung im Hinblick auf die aufgezeigten tatsächlichen Bedürfnisse der Endkunden zu hinterfragen und empfiehlt vielmehr, einer nachfrageseitig orientierten Marktabgrenzung im Retailbereich den Vorzug zu geben. Darüber hinaus ist aus Sicht von Telekom Austria generell zu prüfen, ob im Falle von Wettbewerbsproblemen nicht vielmehr Lösungen auf der Ebene der Vorleistungsstufe der Vorzug zu geben ist.

b) „telephone services“

Die deutsche Übersetzung des englischen Begriffes *„telephone services“* lautet gemäß der Märkteliste im Amtsblatt der Europäischen Kommission, *„Telefonverbindungen“*¹³ und gemäß der Empfehlung der Europäischen Kommission *„Gespräche“*¹⁴. Diesem Terminus schließt sich Telekom Austria an, zumal er die Erläuterungen des in der Universaldienstrichtlinie (UVD) - Art. 2 c – erörterten Begriffes *„öffentlich zugänglicher Telefondienst“* widerspiegelt, der im Kern als *„ein der Öffentlichkeit zur Verfügung stehender Dienst für das Führen von Inlands- und Auslandsgesprächen und für Notrufe über eine oder mehrere Nummern in einem nationalen oder internationalen Telefonnummernplan“*¹⁵ definiert wird. Dieser Erörterung entspräche auch der von der RTR für die Märkte 1-6 verwendeten Terminus *„Gespräche“* (Inland, Ausland).

Nicht konform geht Telekom Austria jedoch bei den in den Erläuternden Bemerkungen der RTR ergänzend genannten Wählverbindungen über Fax und Modem, die nach Meinung von Telekom Austria Formen der (schmalbandigen) Datenübertragung darstellen. Beide Dienste können daher aus Sicht des Unternehmens weder als Inlands- noch als Auslandsgespräche klassifiziert werden.

¹² Empfehlung aaO. S. 16

¹³ Abl. Nr. L 114/48 v. 8.5. 2003

¹⁴ Empfehlung der Kommission C(2003) 497 vom 11.02.2003

¹⁵ vgl. Universaldienstrichtlinie, ABl. Nr. L 108/51 v. 24.4.2002; Art. 2 c;

2.2. DATENÜBERTRAGUNG (BREITBAND)

Da der von der Europäischen Kommission als Markt Nummer 12 definierte Wholesale-Markt für den breitbandigen Internetzugang nicht auf der von der RTR zur Konsultation unterbreiteten Märkteliste aufscheint, erlaubt sich Telekom Austria an dieser Stelle auf die Effizienz am Retailmarkt und auf das seit Februar 2000 erfolgreich eingesetzte Wholesale-Angebot zu verweisen, das allen Internetseviceprovidern den ADSL-Zugang zu den selben Bedingungen zur Verfügung stellt wie dem konzerneigenen ISP-Zweig.¹⁶

Mit einer Breitband-Durchdringung von 15% (DSL + Kabelmodems) liegt Österreich deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt mit 11,2%¹⁷. Damit zählt es im internationalen Vergleich zu den Spitzenländern, nicht zuletzt durch das Engagement von Telekom Austria, die seit 1999 als Anbieter breitbandiger Systeme für den Endkundenmarkt österreichweit in die Entwicklung und die Nutzung der Breitbandtechnologie investiert hat. Mit dieser Pionierleistung hat Telekom Austria nicht nur die technische Basis für Alternative Netzbetreiber bzw. Internetseviceprovider am Breitbandmarkt geschaffen, sondern bietet mit ihrer Produktpalette erschwingliche und qualitativ hochwertige Massenprodukte für den österreichischen Verbraucher an. Die Sicherstellung und Förderung von breitbandigem Internetzugang ist aus Sicht von Telekom Austria elementar für die Entwicklung der Informationsgesellschaft, die seit dem ambitionierten Bekenntnis der Europäischen Kommission in Lissabon und im Rahmen der e-Europe-Initiative kontinuierlich fortgeführt wird.

An dieser Stelle erlaubt sich Telekom Austria auch auf die in Österreich besondere Situation zu verweisen, die in der starken Durchdringung von Kabelnetzbetreibern in den Städten und Ballungszentren liegt: So beträgt alleine in Wien die Relation der Kabelanschlüsse zu Telekom Austria-ADSL Anschlüssen etwa 5:1.¹⁸

Die vorliegende Grafik bestätigt die Feststellung der Europäischen Kommission in ihrer Empfehlung wonach die Netze von Alternativstrukturen wie der Kabelnetze in einigen Mitgliedsstaaten gut ausgebaut seien. Auch die RTR betont den guten Ausbau und die gute Versorgung der Breitbandnutzer mit Kabeltechnologie in Österreich: *„Das Koaxialkabel als Zugangsmedium der Kabel-TV-Netze, [...], erweist sich derzeit als zweites großes Zubringersegment am Breitbandmarkt. Betrachtet man die Anzahl mit Breitband versorgter Teilnehmer, so liegen die Kabelnetze in Österreich sogar klar an erster Stelle.“*¹⁹

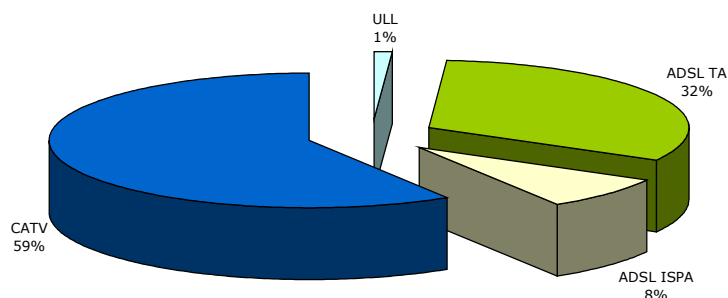
¹⁶ vgl. dazu RTR: Breitband Status Report Mai 2003, S. 46

¹⁷ Informa: Breitband Gesamt in % der HH Ende Q1 2003

¹⁸ Telekom Austria – Hochrechnung auf Basis Wirtschaftskammer Österreich 2001-2003

¹⁹ RTR, Breitbandinitiative 2003, Breitband Status Report 2003, Wien, 2003, S. 15.

Breitband-Zugangsarten in Österreich Ende Q1/2003



Aus Nachfragersicht bestehen für Endkunden des Breitbandmarktes daher verschiedene Anschlussmöglichkeiten. So können Verbraucher den Dienst von Kabelbetreibern mit erweiterten Netzen über Kabelmodem, von Markteinsteigern über von diesen selbst oder von Dritten modifizierten Teilnehmeranschlüssen, oder unmittelbar vom etablierten Betreiber beziehen. Bei einer Abgrenzung des sachlich relevanten Endkundenmarktes „für den Zugang zu generischen Datendiensten an festen Standorten“ wären daher sowohl ADSL-Produkte als auch den Internetzugang via Kabel zu inkludieren.

Bezieht man diese Ergebnisse auf die Vorleistungsebene indem man der Auffassung der Europäischen Kommission folgt, wonach zuerst der Endkundenmarkt und sodann der relevante Vorleistungsmarkt abzugrenzen ist²⁰, so ist das Ergebnis, dass auch der Vorleistungsmarkt für Breitband nicht nur ADSL Technologien umfasst. Dieser Markt umfasst auch die Fernsehkabelnetze (CATV). Zu einer sachlich relevanten Marktabgrenzung im Breitbandmarkt ist daher festzustellen, dass aus Sicht der Nachfrager sowohl auf Endkundenebene als auch auf Vorleistungsebene Kabel als Technologie in den sachlich relevanten Markt mit einbezogen werden muss.

Bei der Bewertung des von der Europäischen Kommission als Wholesalemkt Nr.12 festgesetzte Marktes muss auf den Endkundenmarkt in Österreich verwiesen werden, auf dem eine hohe Dynamik und damit lebhafter Wettbewerb herrscht. Telekom Austria bestätigt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass für diesen Endkundenmarkt keine Maßnahmen der Vorabregulierungen zu treffen sind. Da die Nachfrage auf Vorleistungsebene jedoch eine abgeleitete Nachfrage aus

²⁰ Erwägungsgrund (26) der Universaldienstrichtlinie weist außerdem darauf hin, „Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Dienste für Endnutzer sollten jedoch nur auferlegt werden, wenn die nationalen Regulierungsbehörden der Auffassung sind, dass entsprechende Maßnahmen auf Großkundenebene (...) die Erreichung des Ziels der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs und der Wahrung öffentlicher Interessen nicht gewährleisten würden.“

Endkundensicht ist, ist daher auch für den Vorleistungsmarkt davon auszugehen, dass lebhafter Wettbewerb besteht und somit keine Gründe für eine Vorabregulierung vorliegen.

2.3. MIETLEITUNGEN

Im Bereich Mietleitungen gibt es ebenfalls eine Unterscheidung zwischen Endkunden- und Vorleistungsebene, die anhand der Definition eines Endnutzers vorgenommen wird.²¹ Dies ist nach Artikel 2 der Rahmenrichtlinie ein Nutzer, der selbst keine öffentlichen Kommunikationsnetze oder öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsnetze bereitstellt.²² Diese Abgrenzung ist notwendig, da Mietleitungen sowohl von Endnutzern als auch von Unternehmen, die ihrerseits Dienste für Endnutzer erbringen, auf der Wholesale-Ebene nachgefragt werden.²³

a) Mietleistungsmärkte auf Endkunden-Ebene

Markt Nr. 10 - Mindestangebot an Mietleitungen

Seitens der RTR wurde der Markt für Mietleitungen auf Endkundenebene so abgegrenzt, dass er einerseits analoge Mietleitungen mit einer Bandbreite für Sprache in normaler oder besonderer Qualität umfasst, andererseits digitale Mietleitungen mit 64 kbit/s sowie 2048 kbit/s (letztere strukturiert und unstrukturiert). Darüber hinaus sind Mietleitungen mit einer Kapazität eines Vielfachen von 64 kbit/s bis zu einer Obergrenze von 2048 kbit/s Teil des Marktes. Dieser Markt umfasst weiters unbeschaltete Kupferdoppeladern zwischen Netzabschlusspunkten, die von Kommunikationsnetz- und -dienstbetreibern verkauft oder vermietet worden sind. Dieser Markt enthält gemäß der Erläuternden Bemerkungen der RTR nicht Verbindungen mit nutzerseitigen X.25-, ATM-, IP- und Frame-Relay-Schnittstellen an den Netzabschlusspunkten.

Der „Markt“ für Mietleitungen auf Endkundenebene stellt einen Sonderfall dar, da dessen Bereitstellung sich auf § 18 der Universaldienstrichtlinie bezieht.²⁴ Die Grundlage zur Festlegung dieses „Marktes“ dürfte noch in den ONP-Richtlinien liegen. Die Intention ist, die Versorgung von Endnutzern mit einem „Mindestangebot an Mietleitungen“ sicherzustellen. Dabei wurden höhere Bandbreiten von der Europäischen Kommission zur Vorabregulierung auf Endkundenebene von vorneherein ausgeschlossen, da in diesem Bereich bereits genügend Wettbewerb gesehen wird und Übertragungskapazitäten dieser Größenordnung im seltensten Fall von Endnutzern nachgefragt werden.

Ein potenzielles Marktversagen auf diesem Markt wäre eine unzureichende Versorgung von Endnutzern mit einem der Mindestauswahl entsprechendem Angebot aufgrund von

²¹ Empfehlung aaO. S. 28: „Was Endkunden betrifft, wird in der Universaldienst-Richtlinie ausdrücklich auf die Bereitstellung eines Mindestangebots an Mietleitungen hingewiesen.“

²² Definition Endnutzer in: Rahmenrichtlinie aaO, Artikel 2 n)

²³ Empfehlung aaO. S.28.

²⁴ Empfehlung aaO. S. 28 und Universaldienstrichtlinie aaO. §18

unwirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. Dieses Marktversagen ist in Österreich jedoch nicht festzustellen.

Die Mindestauswahl mit einheitlichen Merkmalen, die zumindest jeder Endnutzer landesweit zur Verfügung haben sollte²⁵, wurde von der Europäischen Kommission mit der Entscheidung vom 24.07.2003 wie nachstehend angeführt definiert, von der Österreichischen Regulierungsbehörde jedoch erweitert.

Die von der RTR vorgenommenen Anpassungen zu den von der Kommission vorgegebenen Mietleitungsmärkte sind aus Sicht von Telekom Austria nicht nachvollziehbar. So wurden die Mietleitungskapazitäten für Endkunden zwischen 64

Mietleitungstyp	Spezifizierung
Analoge Mietleitungen:	
Ordinary quality voice bandwidth	-2 wire: ETSI EN 300 448 or -4 wire: ETSI EN 300 451
Special quality voice bandwidth	-2 wire: ETSI EN 300 449 or -4 wire: ETSI EN 300 452
Digitale Mietleitungen:	
64 kbit/s	-ETSI EN 300 288 -ETSI EN 300 289
2.048 kbit/s - E1 (unstructured)	-ETSI EN 300 418 -ETSI EN 300 247
2.048 kbit/s - E1 (structured)	-ETSI EN 300 418 -ETSI EN 300 419

kbit/s und 2 Mbit/s in die Marktdefinition mit aufgenommen, obwohl die „list of standards“ der Europäischen Kommission, wie in der Tabelle gezeigt, genau umrissene Bandbreiten vorgibt. Telekom Austria lehnt daher die Ausweitung der Marktdefinition über das in der „list of standards“ angeführte „minimum set of leased lines“ ab.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass ein „Mindestangebot“ nicht einer gemäß den Vorgaben durchgeführten Marktabgrenzung entspricht. Das Mindestangebot muss von einem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht angeboten werden, wenn der Wettbewerb auf dem relevanten Markt nicht ausreicht. Dies bedeutet jedoch nicht implizit, dass das Mindestangebot zwangsläufig den sachlich relevanten Markt repräsentiert. Vielmehr sollte der relevante Markt nach dem vorher beschriebenen Verfahren abgegrenzt werden. In einem solchen Prozess wird hauptsächlich auf die Nachfragesubstituierbarkeit aus Sicht der Marktgegenseite abgestellt.

Generell plädiert Telekom Austria dafür, keine Definition, die sich an technischen Standards und nicht mehr aktuellen ONP-Vorgaben orientiert, zu übernehmen. Vielmehr muss festgehalten werden, dass von Seiten der Nachfrager kein „Markt“ für das Mindestangebot an Mietleitungen besteht. Nachgefragt werden bestimmte Bandbreiten zur Übertragung unterschiedlicher Datenströme (generiert von verschiedenen Anwendungen wie z. B. SAP oder Datenbanken) und Sprachübertragung. Für den Endkunden stehen Kriterien wie Servicequalität, Verfügbarkeit und Preis/Leistungsverhältnis im Vordergrund.

²⁵ Empfehlung aaO. S.28

Telekom Austria erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass sowohl für die im Verordnungsentwurf als auch in der „list of standards“ aufgezählten Übertragungskapazitäten schon seit langem angebotsseitig vielfache Lösungsmöglichkeiten existieren und intensiver Wettbewerb in diesem Sektor besteht. Eine richtigerweise nachfrageseitige Untersuchung des Mietleistungsmarktes für Endkunden ist daher aus Sicht von Telekom Austria das probate Mittel zur Marktabgrenzung.

b) Mietleistungsmärkte auf Wholesale-Ebene
Markt Nr. 11 und Markt Nr. 12: Trunk Segmente und Terminating Segments

Prinzipiell schließt sich Telekom Austria den Ausführungen der RTR auf den beiden Mietleistungs-Vorleistungsmärkten an, wobei folgende Punkte zu beachten sind: Aus Sicht des Unternehmens sollte die Abgrenzung zwischen Terminierungs- und Trunk-Segmenten technologieneutral erfolgen und die Netzwerktopologien aller am Mietleistungsmarkt tätigen Anbieter berücksichtigen. Dies inkludiert auch die Standorte der Netzübergabepunkte der Mitbewerber. Die vorgeschlagene Abgrenzung der zwei Märkte richtet sich zu sehr nach der bestehenden Infrastruktur eines Anbieters. In der Empfehlung ist auch explizit vermerkt, dass sich die Abgrenzung zwischen Trunk- und Terminierenden-Segmenten an der bestehenden Netztopologie innerhalb eines Landes orientieren soll. Damit ist aber die nationale Netztopologie gemeint, so dass zumindest die bestehenden Netzstrukturen aller Anbieter berücksichtigt werden sollten. Dies ist mit der Auswahl von nur 28 POPs nicht gegeben, da Mitbewerber auf diesen Märkten in viel mehr Städten ihre Mietleistungsübergabepunkte erhalten. Eine Ausweitung auf die wichtigsten Städte in Österreich müsste ausreichen, um die Netztopologie aller aktiven Betreiber in Österreich zu berücksichtigen und keine zu großen Verzerrungseffekte hervorzurufen. Verzerrungseffekte beziehen sich v. a. auf die unzureichende Marktabgrenzung, sodass sog. „weiße Flecken“ auf der Landkarte entstehen, die nicht mit Trunk-Segmenten versorgt werden. Dies entspricht aber nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Vielmehr würden damit echte Trunk-Leitungen (Backbone-Kapazität) in bestimmten Regionen (z.B. Teilen der Steiermark, des Burgenlandes und Niederösterreichs) als Terminierende-Segmente klassifiziert, was nicht zutrifft.

2.4. WEITERE MÄRKTE AUF DER WHOLESAL EBE NE

a) Markt Nr. 7 – 9:

- Originierung im öffentlichen Telefonnetz an festen Stadtorten,
- Terminierung in individuellen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten,
- Transitdienste im öffentlichen Telefonnetz.

Wie die RTR erläutert, ist unter dem Markt Nr. 7 bzw. Originierungsmarkt „eine Vorleistung von Teilnehmernetzbetreibern“ zu verstehen, „deren Zweck darin besteht, den von Nutzern an Netzabschlusspunkten des eigenen Kommunikationsnetzes

*initiierten Verkehr vom Netzabschlusspunkt bis zur nächstlegenden mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle zu führen.*²⁶ Diese Definition entspricht dem Nachfragebedürfnis auf der Vorleistungsebene. Die Frage der Zugangsmärkte wurde jedoch bereits auf der Endkundenebene angesprochen. Aus Sicht von Telekom Austria ist die gesamte Diskussion rund um die „Zugangsmärkte“ eine auf Ebene der Vorleistungsmärkte zu führende Diskussion.

Im Markt Nr. 8 wird von Terminierungsdienstleistungen in individuellen öffentlichen Telefonnetzen ausgegangen. Bei der Terminierung wird eine Verbindung vom Netzübergabepunkt des Nachfragers zum angewählten Anschluss durch den Anbieter der Zusammenschaltungsleistung hergestellt. Geht man vom Gedankenmodell des zur Marktabgrenzung anzuwendenden hypothetischen Monopolistentests aus, gilt die Definition unabhängig vom individuellen Netz.

Ebenfalls kritisch bemerkt werden muss die Tatsache, dass die Märkte 7 (Originierung), 8 (Terminierung) und 9 (Transit) jeweils auch die Leistungen, welche der betrachtete Netzbetreiber für sich selbst erbringt, berücksichtigen. Dies sind de facto jedoch Inlandsgespräche, die schon unter den Märkten 3 und 4 gezählt werden²⁷. Dieser Methode zufolge würde die Sprachtelefonie zweimal berücksichtigt werden. Die Hinzurechnung von „Eigenproduktion“ widerspricht aber auch generell der etablierten wettbewerbsrechtlichen Vorgehensweise, die jetzt auch im Telekommunikationssektor Anwendung findet. Demnach sind nur Dienstleistungen einem Markt hinzuzuzählen, wenn diese Dienstleistungen auch tatsächlich dem Markt als Angebot zur Verfügung stehen bzw. vom Markt nachgefragt werden. Die Produktion, die von den Herstellern selbst verwendet oder verbraucht wird, wird in das Marktvolumen grds. nicht einberechnet.²⁸

b) Markt Nr. 13:

- Entbündelter Zugang einschließlich gemeinsamer Zugang zu Drahtleitungen und Teilabschnitten davon für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten

Nach der Definition in den Erläuternden Bemerkungen der RTR umfasst der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung alle metallenen Leitungen vom Hauptverteiler bis zum Netzabschlusspunkt beim Endkunden. Diese Abgrenzung wird als durchaus sinnvoll begrüßt, jedoch steht ihr in weiterer Folge der Ausschluss von Kabelnetzen (CATV) entgegen. Letztere bestehen zum Teil aus Koaxialleitungen, die metallisch sind und demnach von der Definition umfasst wären. Nicht zuletzt unter dem Aspekt der Technologieneutralität erscheint es Telekom Austria daher geboten, Kabelnetze in den relevanten Markt einzubeziehen.

²⁶ RTR Konsultationsentwurf - Erläuternde Bemerkungen, S. 4

²⁷ So ergibt z.B. 1xOriginierung + 1xTerminierung ein Lokalgespräch und 1xOriginierung + 1xTransit + 1xTerminierung ein Regional-/Nationalgespräch.

²⁸ In der deutschen kartellrechtlichen Spruchpraxis wurde diese Vorgehensweise bereits mehrmals durch den BGH bestätigt. BGH WuW/E 1501ff. 1503 KFZ-Kupplungen, vgl. aber auch KG WuW/E 2120ff, 2123 Mannesmann/Brueninghaus)

3. Abschließende Bemerkungen

Eine Besonderheit für Märkte, die für die Zwecke der bereichsspezifischen Regulierung definiert werden, ist, dass die Marktabgrenzung stets vorausschauend sein sollte. Die künftige Entwicklung sollte in die Bewertungen einbezogen werden. Ausgangspunkt für die Durchführung einer Marktanalyse ist daher eine generelle vorausschauende Analyse der Struktur und des Funktionierens des in Frage stehenden Marktes. Hierbei ist zu beachten, dass der Telekommunikationssektor ein von ständiger technischer Veränderung und von Innovation gekennzeichneter dynamischer Bereich ist. Um einen Markt abzugrenzen, müssen alle Beweise bisherigen Marktverhaltens untersucht und die Mechanismen in einem bestimmten Wirtschaftszweig generell berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Europäischen Kommission vorgenommene Versuch die Telekommunikationsmärkte im europäischen Binnenmarkt als Gesamtheit abzugrenzen, kritisch zu betrachten. Es ist äußerst schwierig, alle europäischen Märkte mit ihren oft unterschiedlichen Marktbedingungen in 17 Märkte zu subsumieren. Darüber hinaus scheinen einzelne Marktabgrenzungen noch nicht der ausgereiften Methodologie des Wettbewerbsrechts zu entsprechen und gemäß der Bewertung des Wettbewerbs nicht vollständig nach den Gesichtspunkten der im neuen Rechtsrahmen geforderten Technologieneutralität²⁹, laut welcher weder eine bestimmte Technologie vorgeschrieben, noch deren Einsatz begünstigt werden soll³⁰, zu erfolgen.

Auch die Forderung, den nachfrageseitigen Kriterien bei der Marktabgrenzung zu entsprechen, d.h. die Märkte aus Sicht der jeweiligen Kundennachfrage in den Vordergrund der Betrachtung zu stellen, muss nicht zuletzt unter Verweis auf die Bekanntmachung 97/C 372/03 der Europäischen Kommission betont werden. So hält die Europäische Kommission ausdrücklich fest, *„Aus wirtschaftlicher Sicht - im Hinblick auf die Definition des relevanten Marktes - stellt die Möglichkeit der Nachfragesubstitution die unmittelbarste und wirksamste disziplinierende Kraft dar, die auf die Anbieter eines gegebenen Produkts einwirkt, vor allem was ihre Preisentscheidungen anbetrifft. Ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen kann die gegebenen Verkaufsbedingungen - wie z. B. den Preis - nicht erheblich beeinflussen, wenn die Kunden in der Lage sind, ohne weiteres auf vor Ort verfügbare Substitute oder ortsfremde Anbieter auszuweichen.“*³¹

Abschließend erlaubt sich Telekom Austria auch im Sinne der neuen Märkte auf die von Erkki Liikanen getroffene Feststellung zu verweisen, wonach die Regulierungsbehörden sowohl die Notwendigkeit, *„effiziente Investitionen in Infrastruktur“* als auch *„die Förderung von Innovationen“* zu berücksichtigen hätten, da dies langfristig Stabilität für den Sektor garantiere. Dabei, so Liikanen, ist den Realitäten der Finanzmärkten und den regulatorischen Risiken, welche Auswirkungen

²⁹ vgl. dazu Rahmenrichtlinie 7. März 2002 ; Art. 8; Erwägungsgrund (18)(31)

³⁰ vgl. dazu Erwägungsgrund (18) Rahmenrichtlinie 7. März 2002

³¹ Bekanntmachung der Europäischen Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, 97/C 372/03 §13

auf diese haben, Rechnung zu tragen, und hielt fest, „*consistency and predictability of regulatory intervention are crucial*“.³²

³² Inaugural meeting_European Regulators Group (ERG), Brussels, 25 October 2002; Speech; Mr. Erkki Liikanen (Member of the European Commission, responsible for Enterprise and the Information Society)