

EINSCHREIBEN

Telekom-Control-Kommission und
RTR Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien

vorab per e-mail: marktanalyse@rtr.at und rtr@rtr.at

Wien, am 30. Jänner 2017

M 1/15, M 1.7/15 – Markt für Festnetzoriginierung: Stellungnahme zum Entwurf einer Vollziehungshandlung der Telekom-Control-Kommission

Sehr geehrte Frau Dr. Solé, sehr geehrte Herren,

Tele2 erstattet zum Entwurf einer Vollziehungshandlung („Bescheidentwurf“) im Marktanalyseverfahren M 1.7/15 die nachstehende Stellungnahme.

Im Bescheidentwurf wird festgestellt, dass der Markt für Festnetzoriginierung für die sektorspezifische Regulierung nicht mehr relevant ist und dass diesbezügliche Verpflichtungen der A1 Telekom Austria aus dem Bescheid M 7/06 aufgehoben werden sollen. Faktisch würde damit die Regulierung des Festnetz-Originierungsmarktes eingestellt werden und insbesondere der A1 die Verpflichtung zum Anbieten von Call-by-Call („CbC“) und Carrier Preselection („CPS“) nicht mehr auferlegt werden.¹

Der Bescheidentwurf basiert im Wesentlichen auf dem Gutachten der RTR zum Festnetzoriginierungsmarkt². Analysen und Schlussfolgerungen werden – zum Teil wortident – von dort übernommen. Tele2 hat bereits umfassende Stellungnahmen zu diesem Gutachten abgegeben. Das darin erstattete Vorbringen sowie die gestellten Anträge werden auch hinsichtlich des vorliegenden Bescheidentwurfs aufrecht erhalten. Die gegenständliche Stellungnahme baut auf dem bisherigen Vorbringen auf und aktualisiert und ergänzt dieses. Zudem wird ein weiteres Gutachten der SBR-net Consulting AG zum Entwurf der Vollziehungshandlung der Telekom-Control-Kommission („TKK“) vorgelegt.

Die Stellungnahme bezieht sich dabei hinsichtlich der Marktentwicklung, Marktabgrenzung und Marktrelevanz sowohl auf den Sachverhalt wie auch die rechtliche Beurteilung des Bescheidentwurfs.

¹ Mittels CbC und CPS wurde es alternative Anbietern ermöglicht, Endkunden eigene, billigere Gesprächstarife als A1 anzubieten. Die Endkunden nutzen diese Tarife im Falle von CbC durch Vorwahl eines 4-stelligen Codes vor der zu wählenden Rufnummer und bei CPS durch Voreinstellung dieses Codes auf dem Telefonanschluss (der Incumbent verrechnet auch weiterhin die Grundgebühr, Gesprächsgebühren werden vom alternativen Anbieter verrechnet).

² Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15, Markt für Festnetzoriginierung, RTR, Pisjak/Schwarz, März 2016 (idF RTR 2016)

1. Zusammenfassung

Der Incumbent hält nach wie vor einen Marktanteil von über 60% auf dem Festnetz-Telefonie markt und über 43% auf dem kombinierten Festnetz/Mobil-Telefonie markt. Die dominante Stellung der A1 auf diesen Märkten ist evident.

Rund 300.000 der österreichischen A1-Festnetzkunden nutzen Carrier Selection (CS) oder Carrier Preselection (CPS). Die Marktrelevanz ist daher gegeben.

Insbesondere bei Verbindungen ins nationale Festnetz und ins Ausland sind die Preise des Incumbent um ein Vielfaches höher als jene der CS/CPS-Anbieter. Bei nationalen Gesprächen liegen sie um fast 300 % (Geschäftszeit) bzw. 375 % (Freizeit) über dem Tarif des günstigsten Anbieters. Ohne diese Anbieter würde die A1 ihr Potenzial nutzen, Preise weiter zu erhöhen.

Die Betreibervorauswahl ist nach wie vor ein wesentliches und alternativloses Element für einen kundenorientierten Wettbewerb in den Telefonie märkten. Die Konsumentenrente durch CS/CPS beträgt mindestens 21 Mio. EUR jährlich.

Die Substitution von Festnetz- und Mobil-Telefonie ist schwach ausgebildet. Die geringe Wechselbereitschaft bei Erhöhungen der Festnetz-Tarife im Geschäftskunden-Segment (Elastizität) und die rückläufigen Festnetz- und Mobil-Minuten untermauern das.

Aufgrund der hohen Marktanteile des Incumbent und der langsamen Entwicklung in Richtung effektivem Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sind eine fortgesetzte Regulierung des Originierungsmarkts sowie die fortgesetzte Verfügbarkeit von CS/CPS erforderlich.

Insbesondere für Geschäftskunden und bei Auslandsgesprächen ist dies für den Wettbewerb essentiell. Der Marktanteil des Incumbent auf dem Geschäftskundenmarkt beträgt immer noch > 50%. Bei einer Einstellung der Regulierung auf dem Vorleistungsmarkt wäre die Wettbewerbssituation am Geschäftskundenmarkt neu zu prüfen.

Der 3-Kriterien-Test zeigt, dass die Voraussetzungen gegeben sind, den Originierungs-Markt als Vorleistungsmarkt weiterhin zu definieren und zu analysieren. Diese Analyse fehlt im Gutachten und sollte nachgeholt werden. Dies auch um den Gutachtersauftrag der TTK zu erfüllen.

Wettbewerbern fehlt angesichts der Marktsituation bei Entbündelung, virtueller Entbündelung (VULL) und Bitstream Access ein Substitutionsprodukt, auf das sie für das Angebot von Sprachverbindungen ausweichen könnten. Die Marktzutrittsbarrieren sind nach wie vor hoch.

Es gibt ohne entsprechende Verpflichtung des Incumbent keine nachfrageseitige Gegenmacht, die bei der Preissetzung der A1 disziplinierend wirken würde oder eine Einstellung von CS/CPS verhindern könnte. Kunden droht bei Wegfall der CS/CPS Verpflichtung eine wesentliche Verteuerung der von ihnen genutzten Leistungen und damit ein volkswirtschaftlicher Nachteil.

Ein effektiver Wettbewerb, bei dem auf CS/CPS verzichtet werden kann, liegt noch nicht vor. Vielmehr ist eine Fortsetzung der Regulierung auf Vorleistungsebene erforderlich um das derzeitige Wettbewerbsniveau zu halten, Wettbewerbsproblemen entgegen zu wirken und Vorteile für Kunden zu sichern.

Der Bescheidentwurf ist aus den folgenden Gründen fehlerhaft:

Die TTK folgt den methodischen Fehlern der Amtssachverständigen bei der Berechnung und Beurteilung der Elastizität. Sie nimmt daher eine Substituierbarkeit zugunsten des Mobilfunks an, die de facto nicht gegeben ist. Damit wird die Marktabgrenzung falsch vorgenommen. Diese falsche

Marktabgrenzung führt in weiterer Folge durch die gesamthafte Betrachtung von Mobilfunk- und Festnetzmärkten zu falschen Schlussfolgerungen.

Die Definition eines gemeinsamen Mobil-Festnetz-Gesprächsmarktes für Verbindungsaufbauleistungen ist nicht korrekt. Eine Substituierbarkeit dieser Leistungen – insb. durch MVNO – ist de facto nicht gegeben. Daher ist die gezogene Schlussfolgerung – Aufhebung der CPS Regulierung wegen fehlender Marktzutrittsbarrieren und Tendenz zu effektivem Wettbewerb – nicht zulässig.

Die TKK unterschätzt die fortgesetzte Bedeutung der Dienste CbC und CPS für die Endkunden in Österreich. Die von Tele2 argumentierten negativen Effekte in Bezug auf die Konsumentenrente werden nur äußerst oberflächlich und unsachlich zurückgewiesen. Eine stichhaltige Argumentation hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf Endkunden und Wettbewerb ist im Entwurf der Vollziehungshandlung nicht enthalten.

Der Schutz und die Berücksichtigung der Bedürfnisse einer ganz wesentlichen Kundengruppe, nämlich jener der sozial und wirtschaftlich Schwachen, vor einer Verteuerung der in Anspruch genommenen Dienste durch Wegfall der Grundlage des Wettbewerbs, erfolgt nicht. Der Verweis auf andere Produkte, wie z.B. Mobilfunkleistungen ist nicht nur aufgrund der falschen Marktabgrenzung verfehlt. Es wird übersehen, dass ein Festnetztelefon in der Regel ein „Haushaltsanschluss“ ist, während ein Mobiltelefon ein individueller, persönlicher Anschluss ist. Die Entscheidung der TKK berücksichtigt sohin die Bedürfnisse einkommensschwacher Endkunden nicht.

Das Vorhaben, die bis jetzt bestehende Verpflichtung der A1TA unmittelbar vorzunehmen, ist verfehlt. Die Amtssachverständigen hatten hier – richtigerweise – eine lange Übergangsfrist vorgesehen. Mit dem Entwurf der TKK würden Wettbewerber zusätzlich geschädigt, da die Endkundeneinnahmen entfallen könnten, aber gleichzeitig beträchtliche Kostenblöcke für die Betreiber länger erhalten blieben (wie für joining links, längere Kündigungsfristen).

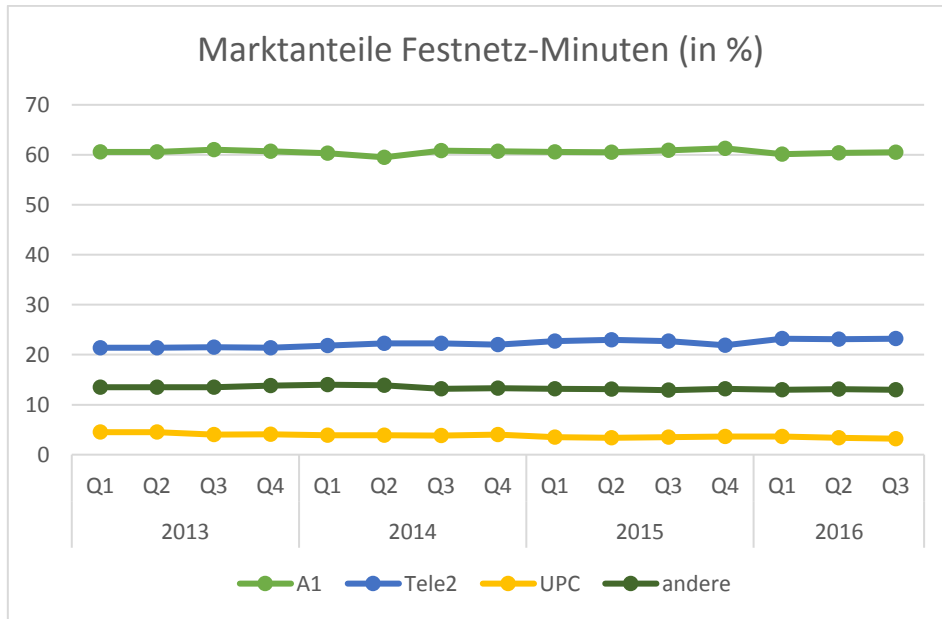
2. Zur Entwicklung der Sprachtelefoniemärkte

Im Bescheidentwurf wird die Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefoniemärkte anhand von zahlreichen statistischen Daten über die Zugangs- und Verbindungsmärkte auf Endkundenebene sowie die Vorleistungsebene dargelegt. Ergänzend dazu ist aus Sicht der Tele2 das Folgende relevant.

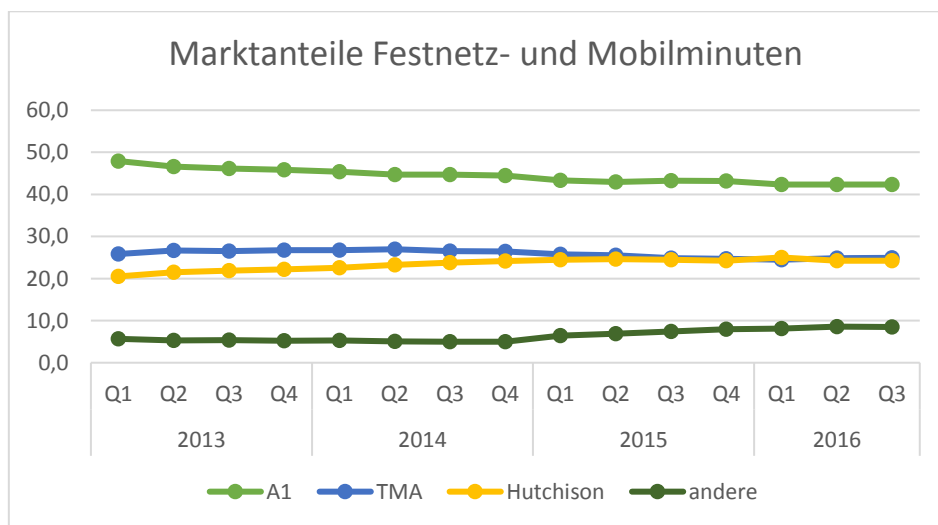
2.1. Marktanteilsentwicklung auf dem Endkundenmarkt belegt dominante Stellung des Incumbent

Auf dem Festnetz-Endkundenmarkt hat sich die Situation während der letzten Jahre wenig verändert. Der Incumbent hält nach wie vor einen stabilen Marktanteil an den Festnetz-Minuten von rd. 60%, dahinter folgen Tele2 mit rd. 21% und UPC mit rd. 5%. Alle anderen Betreiber verfügen über einen Marktanteil von rd. 13%³.

³ Telekom Austria Group, Quartalsergebnisse 2013-2016, abrufbar unter www.telekomaustria.com



Betrachtet man den Endkundenmarkt für Festnetz-Gespräche und Mobil-Gespräche gemeinsam zeigt sich folgendes Bild⁴:



Der Marktanteil des Incumbent ist während der letzten Jahre zwar zurückgegangen, hält sich aber dennoch stabil über der 40%-Marke bei rd. 43%.

Die Marktanteile sind deshalb von besonderer Relevanz, da sie in der Rechtsprechung als wesentlicher Indikator für Marktmacht angesehen werden. „In der Spruchpraxis haben sich folgende Schwellwerte durchgesetzt: Bei einem Marktanteil von nicht mehr als 25% kann vermutet werden, dass das betreffende Unternehmen über keine (alleinige) beherrschende Stellung verfügt, ab einem Marktanteil von 40% bestehen nach der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission Bedenken über die

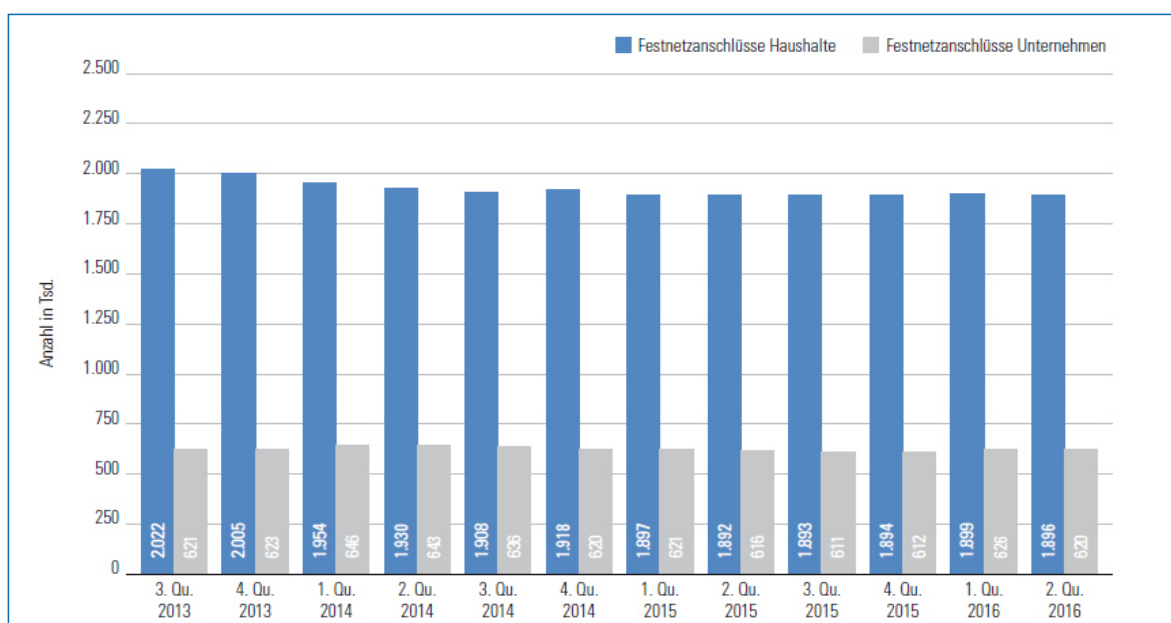
⁴ Telekom Austria Group, Quartalsergebnisse 2013-2016, abrufbar unter www.telekomaustria.com; RTR Telekom-Monitor, abrufbar unter www.rtr.at

Existenz einer beherrschenden Stellung, wiewohl auch eingeräumt wird, dass in einigen Fällen unter dieser Schwelle (aufgrund anderer Faktoren) eine Marktbeherrschung vorliegen könnte. Die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes setzt die Schwelle bei 50% an, ab der – von außergewöhnlichen Umständen abgesehen – das Vorliegen von Marktmacht als erwiesen gilt.“⁵

Die oben dargestellten Marktanteile belegen, dass der Incumbent jedenfalls auf dem Endkundenmarkt für Festnetz-Gespräche über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Möchte man Festnetz- und Mobiltelefonie gemeinsam betrachten so hält der Incumbent jedenfalls einen derart hohen Marktanteil auf einem solchen Endkundenmarkt, dass Bedenken hinsichtlich der Existenz einer solchen marktbeherrschenden Stellung bestehen.

2.2. Marktentwicklung auf dem Festnetz-Zugangsmarkt: Anzahl der Anschlüsse stabil

Die Entwicklung auf den Festnetz-Zugangsmärkten wird aus folgender Darstellung ersichtlich⁶:



Es zeigt sich, dass im Privatkunden-Segment die Anzahl der Anschlüsse seit dem 3. Quartal 2013 bis zum 2. Quartal 2016 um rd. 6,2% zurückging. Es zeigt sich allerdings auch, dass diese Anzahl an Anschlüssen seit Beginn 2015 relativ stabil ist und nur gering schwankt, mit geringfügigen Anstiegen bspw. im 2. Quartal 2015 und im 1. Quartal 2016. Das 3. Quartal 2013 ist als Vergleichszeitpunkt insofern relevant, als der seinerzeitige Bescheid M 1.9/12 zur Festnetz-Originierung am 30.9.2013 erlassen wurde.

Im Nichtprivatkunden-Segment zeigt sich hingegen, dass die Anzahl der Festnetz-Anschlüsse über die letzten Jahre stabil blieb. Waren es im 3. Quartal 2013 620.000 Anschlüsse so sind es im 2. Quartal 2016 rd. 621.000 Anschlüsse die von Unternehmen genutzt werden. Die Bedeutung der Festnetz-Telefonie für Unternehmen ist demnach offensichtlich unverändert hoch.

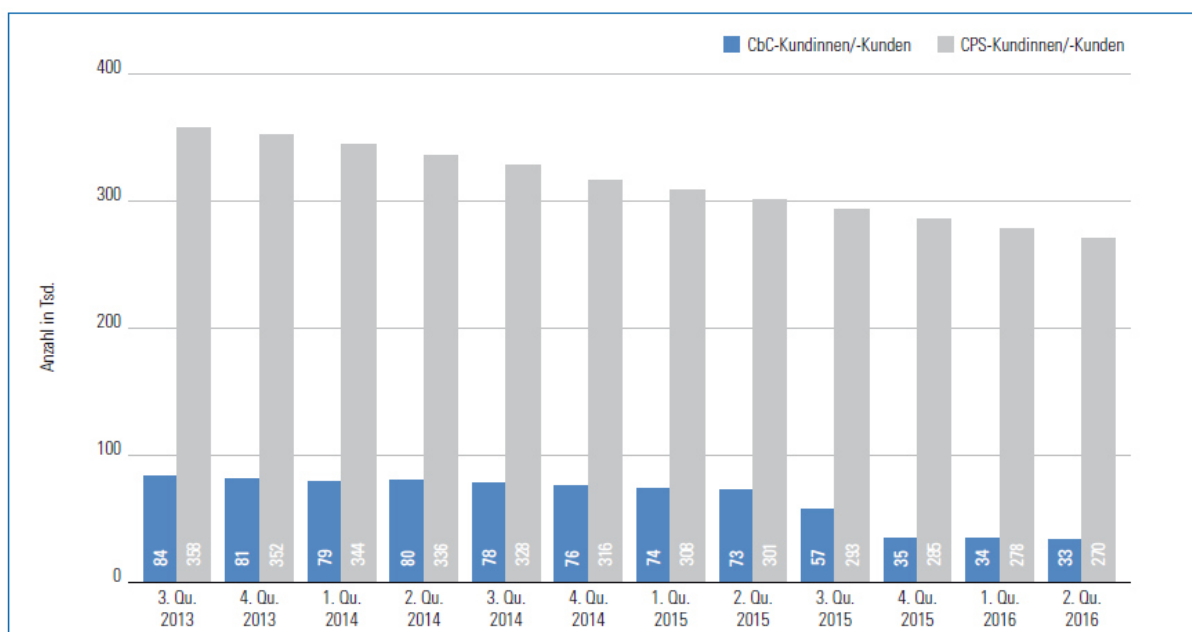
⁵ Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, Hartl/Schramm/Schwarz, Februar 2016, S. 106

⁶ RTR Telekom Monitor 2. Quartal 2016 (Ausgabe 4/2016), S. 40

2.3. Die Bedeutung von Carrier Selection und Carrier Preselection für den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt

Die Marktanteile des Incumbent auf dem Festnetz-Gesprächsmarkt gingen seit Beginn der Liberalisierung der Telekom-Märkte vor allem aufgrund von Carrier Selection („CS“, auch „Call-by-Call“ oder „CbC“) und Carrier Preselection („CPS“) zurück. Denn mittels CS und CPS wurde es alternative Anbietern ermöglicht, Endkunden billigere Gesprächstarife als der Incumbent anzubieten. Die Endkunden nutzen diese Tarife im Falle von CS durch Vorwahl eines 4-stelligen Codes vor der zu wählenden Rufnummer und bei CPS durch Voreinstellung dieses Codes auf dem Telefonanschluss (der Incumbent verrechnet auch weiterhin die Grundgebühr, Gesprächsgebühren werden vom alternativen Anbieter verrechnet).

Die Marktentwicklung von CS und CPS stellt sich folgendermaßen dar⁷:



Die über CS/CPS realisierten Anschlüsse sind mit über 300.000⁸ nach wie vor signifikant und betragen etwa 20% aller A1-Festnetzanschlüsse mit Sprachtelefonie.⁹

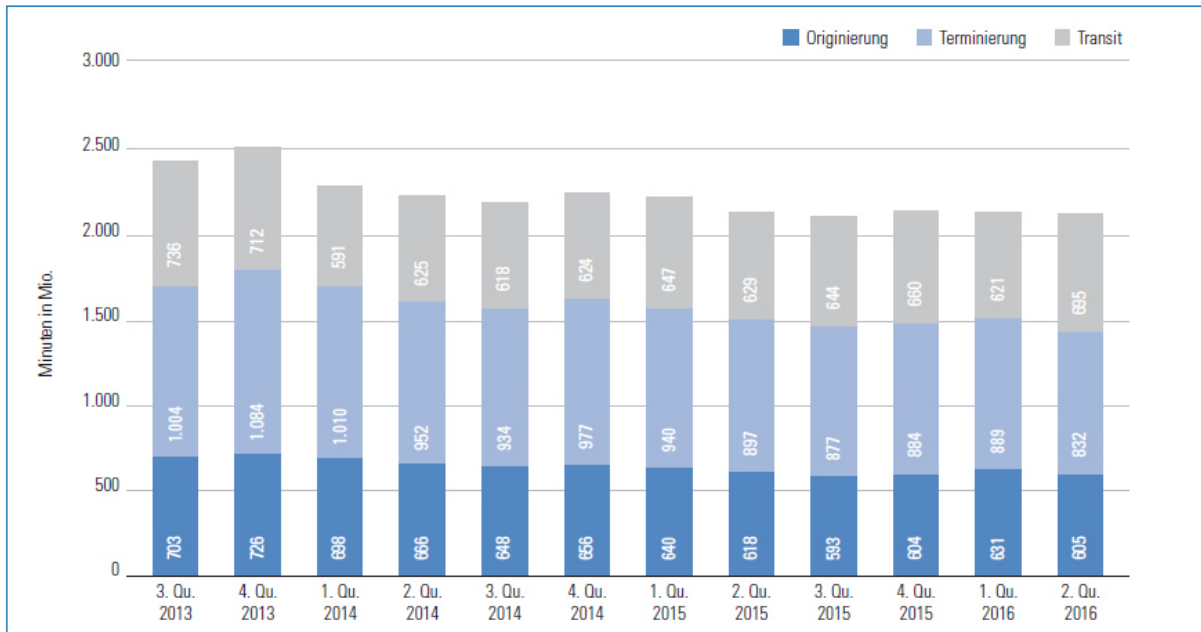
Die folgende Tabelle zeigt die korrespondierenden Originierungsminuten.¹⁰ Diese betragen aktuell 605 Millionen Minuten pro Quartal. Die Vorleistungsumsätze lagen im zweiten Quartal 2016 gemäß RTR Telekom Monitor bei 6,6 Millionen Euro.

⁷ Gutachten zur Bedeutung von Call-by-Call und Carrier Preselection für den Wettbewerb und für Endkunden in Österreich, Ruhle/Kittl/Wimmer, Mai 2016 (idF SBR 2016), S. 12 ff

⁸ RTR Telekom Monitor 2. Quartal 2016 (Ausgabe 4/2016), S. 42

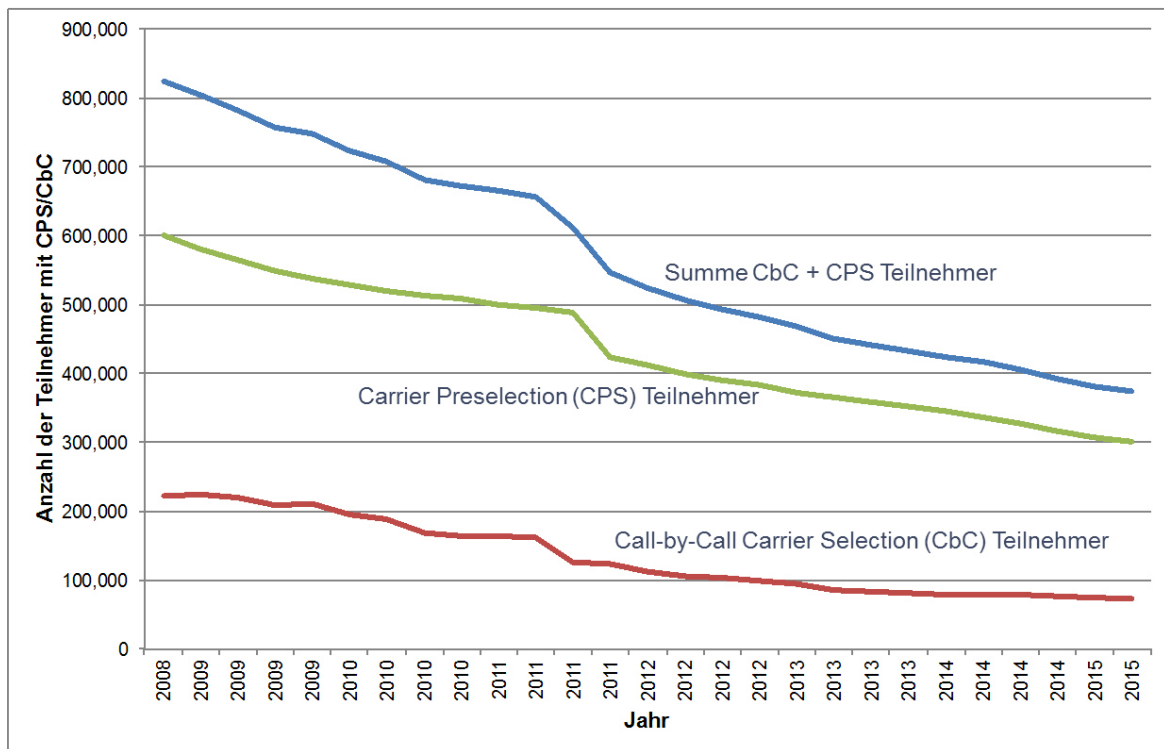
⁹ SBR 2016, S. 10 f

¹⁰ RTR Telekom Monitor 2. Quartal 2016 (Ausgabe 4/2016), S. 48



Auch hier zeigt sich ein leicht rückläufiger Trend, der aber alle Verkehrsarten der Zusammenschaltung betrifft und auch moderat ist.

Bei einer längeren Betrachtungsperiode (ab 2008) fällt auf, dass der Nutzungstrend zwar kontinuierlich leicht fallend ist aber nach wie vor Teilnehmerzahlen als auch die Verkehrsmengen in signifikanter Höhe gegeben sind.



Aus den obigen Graphiken und Zahlen lässt sich ableiten, dass CbC und CPS Produkte sind, die nach wie vor in signifikantem Umfang nachgefragt werden und daher für den Markt und den Wettbewerb relevant sind.

Das ungebrochene Interesse von Kunden an diesen Produkten resultiert nicht zuletzt aus den Preisvorteilen die sich aus der Nutzung von CbC und CPS Produkten ergeben. So hat A1 bei nationalen Gesprächen in der Geschäftszeit und in der Freizeit im Vergleich zu CbC/CPS Anbietern die höchsten Minutenentgelte. Sie liegen um fast 300% (Geschäftszeit) bzw. 375% (Freizeit) über dem Tarif des günstigsten Anbieters.¹¹

Bei Gesprächen ins Ausland¹² (exemplarisch ausgewertete anhand der Tarife in die Zielländer Deutschland, Türkei und Serbien) zeigt sich ebenfalls, um wie viel teurer die A1 im Vergleich zum Wettbewerb ist. Im Vergleich mit dem günstigsten Anbieter liegt der Preis der A1 um 880 % (Geschäftszeit) bzw. 440 % (Freizeit) höher. Dies lässt auch erahnen, wie sich die A1 preislich platzieren würde, wenn der Wettbewerb mittels CbC/CPS nicht mehr am Markt wäre. Der Nachteil für die Endkunden wäre wiederum evident. Der Preisunterschied zwischen A1 ist auch für andere Destinationen relevant und zeigt deutlich auf, dass CbC- und CPS-Anbieter den Kunden einen großen Preisvorteil bieten.

3. Zur Marktabgrenzung im Bescheidentwurf

Die zentrale Fragestellung bei der Abgrenzung der Märkte auf Endkundenebene ist, ob feste und mobile Telefonie in einem Markt zusammengefasst können und dieser dementsprechend als ein Markt abgegrenzt werden oder ob feste und mobile Services derart unterschiedlich wahrgenommen und genutzt werden, dass sie eben keine hinreichend engen Substitute sind und separate Märkte für Festnetz- und Mobilnetz-Telefonie zu definieren sind.

Für Privatkunden kommt der Bescheidentwurf dazu zu folgendem Ergebnis:

„Mobile Verbindungsleistungen für Privatkunden 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.“¹³

Ähnlich auch für den Markt für Verbindungsleistungen für Geschäftskunden:

„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.“¹⁴

Die Marktabgrenzung erfolgt schließlich derart, dass vier Verbindungsmärkte (Endkundenmärkte) definiert werden, die jeweils feste und mobile Verbindungsleistungen (nicht aber Voice over Internet)

¹¹ SBR 2016, S. 14

¹² SBR 2016, S. 18 f

¹³ Bescheidentwurf, S. 9

¹⁴ Bescheidentwurf, S. 11

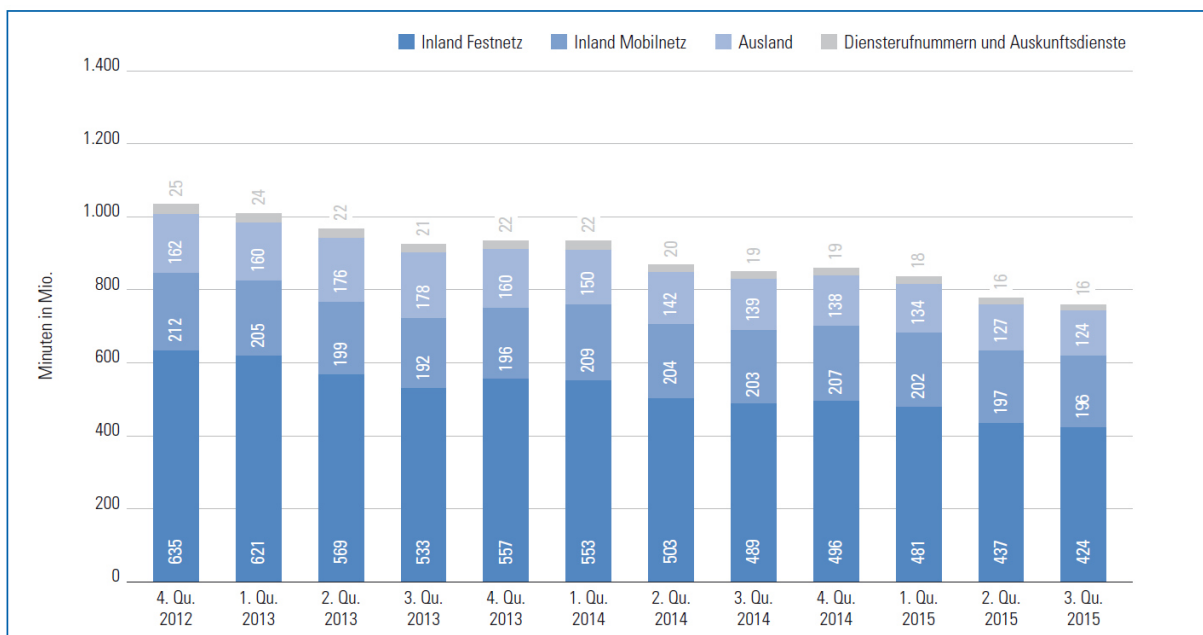
umfassen, nämlich (i) Inlandsgespräche für Privatkunden, (ii) Auslandsgespräche für Privatkunden, (iii) Inlandsgespräche für Geschäftskunden und (iv) Auslandsgespräche für Geschäftskunden.

Aus Sicht der Tele2 ist die Zusammenfassung von Festnetz- und Mobilnetz-Telefonie in einem Markt allerdings kritisch zu sehen. Wesentliche Gründe sprechen für eine getrennte Abgrenzung und Analyse der Märkte.

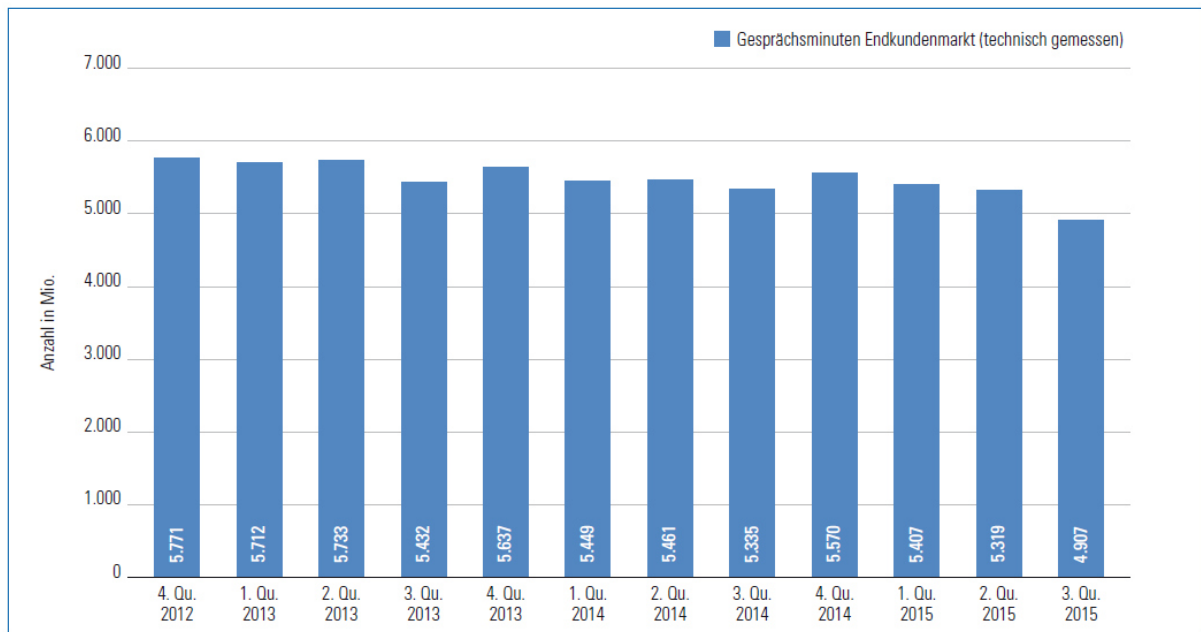
3.1. Entwicklung der Festnetz- und Mobilfunkminuten: Substitution nicht eindeutig da beide rückläufig

Im Bescheidentwurf wird u.a. der Rückgang des Anteils der Festnetzminuten bei Inlands- und Auslandsgesprächen als Begründung für die behauptete enge Substitution zwischen Festnetz- und Mobilnetz-Verbindungsleistungen herangezogen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass nicht nur Festnetzminuten rückläufig sind, sondern auch die Minuten im Mobilnetz diesen Trend zeigen. Wie aus der Abbildung unten aus dem RTR-Telekom-Monitor 1/2016 ersichtlich ist gingen die Festnetz-Gesprächsminuten im 3. Quartal 2015 zurück, und zwar um -2,4% gegenüber dem 2. Quartal.



Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Mobilnetz-Minuten. Auch diese gingen im 3. Quartal 2015 zurück, und zwar um 7,7% im Vergleich zu 2. Quartal wie aus der u.a. Abbildung ersichtlich ist.



In absoluten Zahlen bedeutete diese einen Rückgang von rd. 412 Mio. Minuten bei Mobilminuten und lediglich 17 Mio. Minuten im Festnetz.

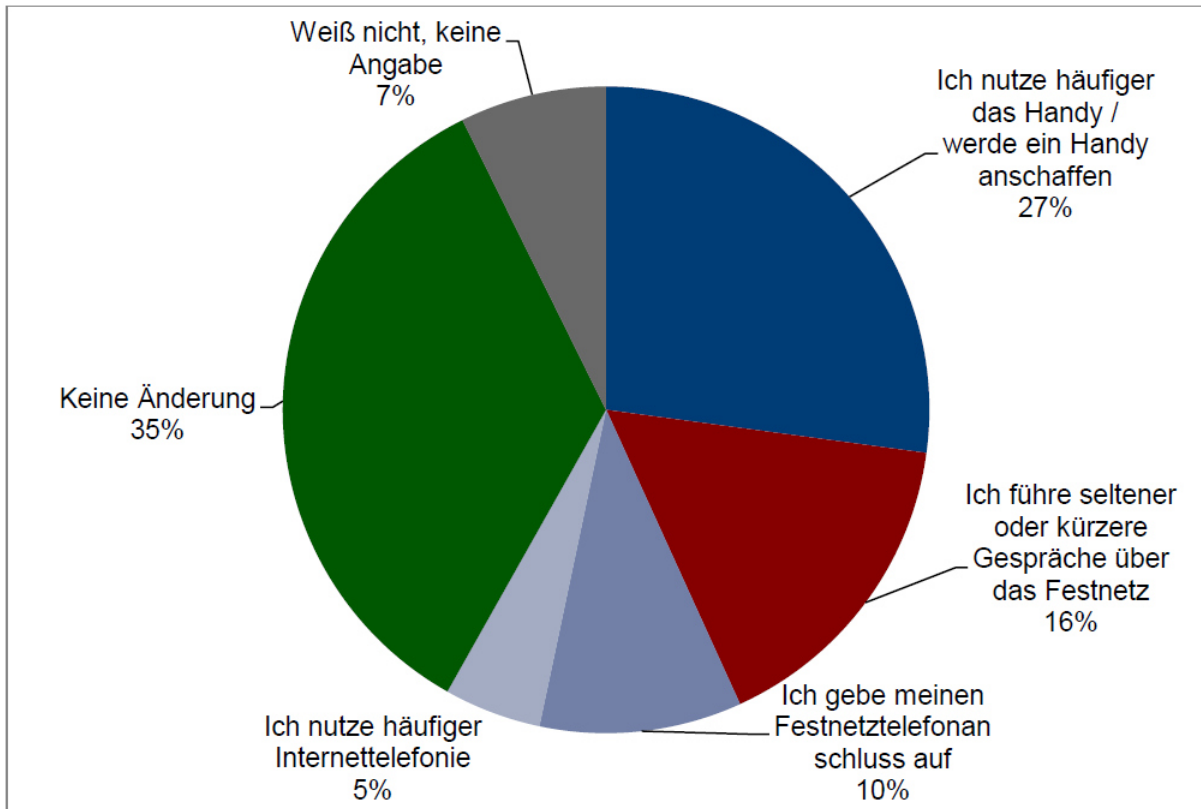
Der Anteil der Festnetz-Gesprächsminuten am gesamten Gesprächsmarkt ist – entgegen dem Trend der letzten Quartale – leicht angestiegen.

Der Umstand, dass sowohl Festnetz- als auch Mobilnetz-Minuten zurückgehen deutet darauf hin, dass – wenn überhaupt – keine starke Substitution zwischen diesen beiden stattfindet.

3.2. Hypothetisches Wechselverhalten von Privatkunden als Reaktion auf eine Preiserhöhung belegt schwache Substitution zwischen festen und mobilen Verbindungsleistungen

Der Bescheidentwurf stützt sich bei der Marktabgrenzung von Privatkunden u.a. auf das Ergebnis der nachfrageseitigen Erhebung der RTR vom Jänner 2015 (NASE 2015)¹⁵ bei Privatkunden, und zwar zu folgender 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?“ antworteten die 631 Befragten (n=631) folgendermaßen:

¹⁵ Die österreichischen Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Nachfrager im Jahr 2015, RTR, 2015 (idF NASE 2015)



Die Schlussfolgerung im Bescheidentwurf ist, dass „diese Mengenreaktion bedeutet, dass der Markt für Festnetzgespräche von Privatkunden um das nächstbeste Substitut, nämlich mobile Verbindungsleistungen, zu erweitern ist.“¹⁶ Dies ohne weiter Begründung, warum gerade diese Mengenreaktion diese Schlussfolgerung zulässt.

Dem ist Folgendes entgegenzuhalten¹⁷:

- Eine Betrachtung warum SMS, und Chat-Dienste oder E-Mail keine Substitute sein könnten, erfolgt nicht. Insofern stellt sich bereits die Frage, warum der Umfang der potenziellen Substitute von Beginn an eingeschränkt wird. Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund der NASE-Methodik. Beim HMP-Test der NASE (nachfrageseitige Erhebung) der RTR-GmbH wurde nicht auch die Möglichkeit der Nutzung von Email oder SMS oder Chat-Dienste bei einer Preiserhöhung um 10% abgefragt, sondern nur der Umstieg auf Mobilfunk oder Vol. Dies ist ein methodischer Fehler der NASE-Umfrage. Dem Kunden wird eine Antwort vorgegeben (Mobilfunk) ohne ihm die Möglichkeit andere mögliche Substitute auszuwählen. Dadurch werden die Ergebnisse verfälscht. Es wird demnach eine Substitution „wahrscheinlicher“, wenn Alternativen nicht aufgezeigt werden.
- Die NASE beschäftigt sich nicht mit der reziproken Frage, was passieren würde, wenn bei einem Mobilfunkanschluss die Verbindungspreise um 10% erhöht werden würden und ob dann die Kunden wieder zurück zum Festnetz wechseln würden. Die Regulierungsbehörde hat Preiserhöhungen im Mobilfunk nach dem Merger von Drei und Orange festgestellt. Als Reaktion der Endkunden ist jedoch kein nachhaltiger Umstieg vom Mobilfunk in Festnetzanschlüsse feststellbar. Die Produkte stellen daher maximal partielle Substitute dar – oder der HMT-Test

¹⁶ Bescheidentwurf, S. 9

¹⁷ Ergänzungs-Gutachten zur sachlichen Marktabgrenzung, der Berechnung von Elastizitäten und dem Drei-Kriterien-Test im Verfahren M1/15 (Festnetz-Originierung), Ruhle/Kittl, Juni 2016 (idF SBR 2016a), S. 9 ff

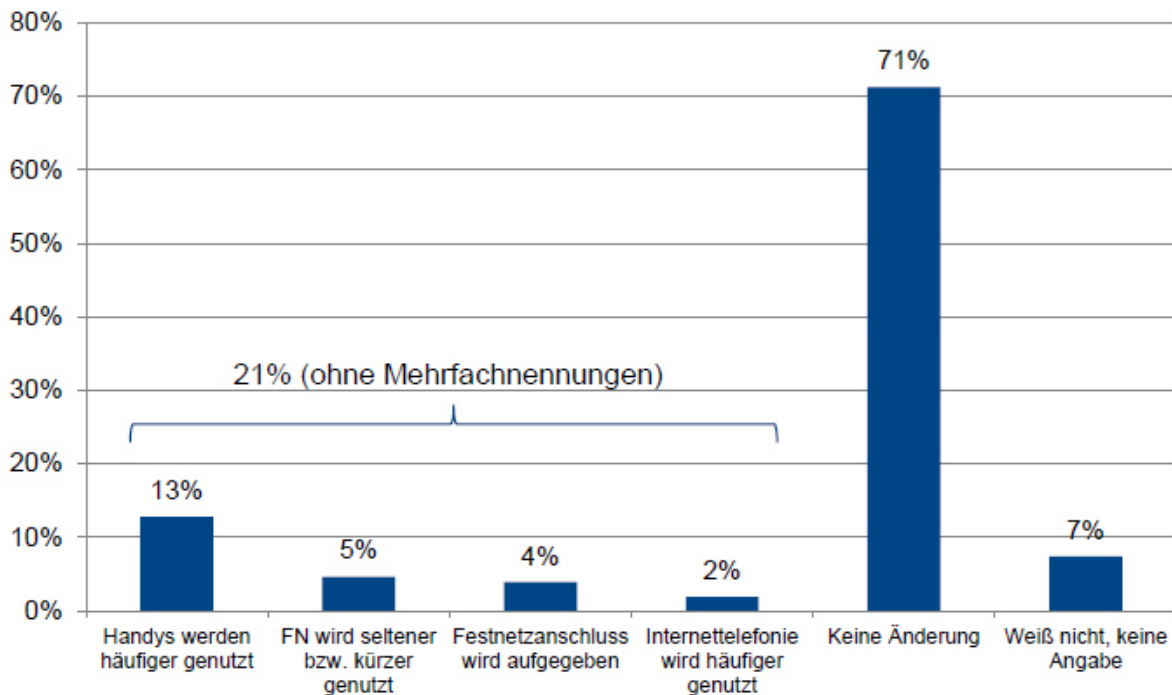
(„Hypothetischer Monopolisten Test“) ist ein rein akademisches Konstrukt und in der Realität sind ganz andere Entscheidungskriterien für einen Wechsel des Anschlusses (!) und damit einhergehend der Verbindungen von Relevanz. Die Produkte Verbindungen im Mobilfunk und Verbindungen im Festnetz scheinen keine Substitute zu sein. Daher greift der HMT-Test als Mittel zur Messung von Substitution zwischen Festnetz und Mobilfunk und vice versa wesentlich zu kurz.

- Eine Aussage zur Elastizität bei Privatkunden – wie diese bei einem HM-Test üblicher Weise erfolgt – unterbleibt im Bescheidentwurf. Im Gutachten der RTR wurde dazu ausgeführt, dass sich *„noch immer mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Elastizität [ergibt], die über der kritischen Elastizität liegt“*, wenn man bestimmte Kategorien nur teilweise für die Elastizität heranzieht. Es wurde aber auch dort verabsäumt, zumindest eine Bandbreite darzulegen um diese „Wahrscheinlichkeit“ auch darzulegen. Die Aussage ist im Wesentlichen eine Behauptung und nicht hinreichend abgesichert. Hinzu kommt, dass die durchgeführten Berechnungen (s.u.) mit methodischen Zweifeln versehen sind.
- Der Bescheidentwurf stützt sich bei der Analyse der NASE auf die reinen Zahlen, ohne die Aussagekraft der Umfrage generell zu beleuchten. Der HMT-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 Nachfrageerhebung ohne Bezug zum konkreten Verfahren. Wären die Endkunden befragt worden, ob aufgrund ihrer Antworten auch die Konsequenz sein könnte, dass VNB-Zugang bzw. CbC/CPS regulatorisch abgeschafft wird, dann hätten die Antworten ggf. anders ausgesehen.
- Es überrascht nicht, dass Endkunden bei der Frage, wie sie bei einer Preiserhöhung von 10% reagieren würden, zuerst einmal emotional reagieren und den Eindruck haben, diese Preiserhöhung ist enorm und sich eine Alternative suchen. Die vermehrte Nutzung des Mobilfunks ist hier eine Option, die den Menschen im Kopf ist – und die als mögliche Antwort aus der NASE auch suggeriert wird (siehe oben). Wenn dem Endkunden jedoch zusätzlich gesagt werden würde, dass eine 10% Preiserhöhung bei einem Preis von z.B. 0,025€ pro min für die Destination Deutschland sich bei einem Anbieter lediglich um 0,0025€ pro min niederschlägt, würde die Reaktion der Endkunden wohl anders lauten. Eine 10%-ige Preiserhöhung würde dann bedeuten, dass der Kunde erst ab einer Nutzung von 400 Minuten pro Monat (also 6 Stunden und 40 Minuten) in Summe 1 € mehr bezahlt. Privatkunden telefonieren aber lediglich in Summe unter 250 Minuten im Monat. Diese Rechnung dürfte ganz andere Assoziationen wecken als die Frage nach einer 10%igen Preiserhöhung. Letztlich bedeutet dies, dass die Schlussfolgerungen des Bescheidentwurfs sich auf „Suggestivfragen“ aus der NASE stützen. Der HMT-Test suggeriert bei sehr niedrigen Entgelten „gefühlte“ starke Preisänderungen – und damit auch falsche (emotionale) Reaktionen beim privaten Endkunden.
- Im Bescheidentwurf wird ausgeführt, dass die meisten Haushalte mit Festnetz auch über ein es oder mehrere Handys verfügen würden und daher die Verbindungsleistungen im Festnetz einfach durch mobile Verbindungsleistungen ersetzt werden könnten. Beim HMT werden Transaktionskosten völlig außer Acht gelassen. Auch wenn es z.B. Spezialanbieter für Auslandstelefonie im Mobilfunk gibt, benötigt man für diese Spezialanbieter ein zweites mobiles Endgerät – oder man wechselt ständig die SIM-Karte. Auch die Telefonnummern ändern sich. Dies erhöht die Transaktionskosten. Angesichts der diesen Transaktionskosten gegenüber stehende Gesamtersparnis von ggf. 1 € im Monat im Beispiel oben muss stark bezweifelt werden, ob Endkunden trotzdem wechseln.

- Weiters sind die Leistungen des Mobilfunks nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen, hügeligen und grenznahen Gebieten gibt es eine lückenhafte Mobilnetzabdeckung. Hierzu kommt, dass die Sprachqualität und – stabilität von Festnetzverbindungen höher ist als jene von Mobilfunkverbindungen. Eine Vergleichbarkeit und eine vollständige Substitution ist daher nicht gegeben. Die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt vor diesem Hintergrund daher an Grenzen.
- Zum Ergebnis der Befragung ist anzumerken, dass die Fragen „Ich führe seltener oder kürzere Gespräche, Ich nutze häufiger Internettelefonie“ prinzipiell gar nicht zu berücksichtigen sind, da diese Antworten keinerlei Substitution zum Mobilfunk ableiten lassen. Wenn man nun auch noch die Antwort „Ich gebe meinen Festnetztelefonanschluss auf“ nur teilweise berücksichtigt, (was sehr nachvollziehbar ist, denn wenn z.B. ein Mehrpersonenhaushalt ein Festnetztelefon „aufgibt“ müssten ggf. mehrere personenbezogene Mobilfunkanschlüsse beschafft werden, was in Summe auch deutlich teurer sein kann), weil auch hier nicht eindeutig ableitbar ist, dass ein Gesamtumstieg auf Mobil erfolgt, ist ein Wert unterhalb der kritischen Elastizität im Bereich des Möglichen.
- Der HMT bildet die Preissensitivität der Zielgruppe von CbC und CPS in keinster Weise ab. CbC und CPS wird bei Privatkunden vor allem auch von sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen wie Migranten, Asylanten und Asylwerber, Pensionisten und Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen genutzt. Vor allem diese Gruppen haben ein Anrecht auf eine Gebührenbefreiung vom monatlichen Grundentgelt. Beim Wegfall der Möglichkeit von CbC/CPS nimmt man diesen Menschen die Möglichkeit von Einsparungen beim Haushaltsbudget. Im Gegensatz zu Singlehaushalten sind diese Nutzergruppen vielfach Mehrpersonenhaushalte, in denen zusätzlich noch mehrere Personen einen Festnetzanschluss teilen. Eine Aufteilung in mehrere Mobiltelefonanschlüsse wäre sogar eine wesentliche finanzielle Belastung. Sowohl der HMT als auch die NASE gehen also nicht auf die Substitutionsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom Einkommen ein. Dies ist ein wesentlicher Schwachpunkt beider Studien, auf die sich die Ergebnisse der Analyse der Amtsgutachter stützt. Angesichts der typischen Nutzer von CbC/CPS gehen die Amtsgutachter daher von falschen Voraussetzungen zum Nutzungsverhalten und zu den Anreizen zur Substitution aus. Die Elastizität im Privatkundenmarkt wird erheblich überschätzt.

3.3.Reaktion von Firmenkunden auf 10% Preiserhöhung belegt schwache Substitution zwischen festen und mobilen Verbindungsleistungen

Der Bescheidentwurf stützt sich bei der Marktabgrenzung von Nichtprivatkunden u.a. auf das Ergebnis der nachfrageseitigen Erhebung der RTR vom Jänner 2015 bei Firmenkunden zu folgender 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/Ihr Unternehmen innerhalb eines Jahres reagieren? (Mehrfachnennungen möglich), Jänner 2015, n=910“ Unter den vorgegebenen Antworten wurde von den 910 befragten Unternehmen wie folgt ausgewählt:



Auf Grundlage dieses Ergebnisses kommt der Bescheidentwurf – fast wortgleich wie das RTR Gutachten, Änderungen und Auslassungen in eckige Klammer – zu folgendem Schluss¹⁸:

„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 [von -2,1], die im elastischen Bereich und (betragsmäßig) über der kritischen Elastizität liegt. Dies deutet darauf hin [würde darauf hindeuten], dass der Markt um das nächstbeste Substitut, nämlich 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. [anhand der Frage nicht beurteilt werden. Die Elastizität könnte also auch (betragsmäßig) unter -2,1 und sogar unter der kritischen Elastizität liegen. Das Ergebnis ist somit nicht eindeutig.]“

Das Ergebnis ist demnach nicht eindeutig. Das Ergebnis einer Elastizität von -2,1 im RTR Gutachten beruht darauf, dass sämtliche Antworten berücksichtigt werden, bis auf „Keine Änderung“ und „Weiß nicht, keine Angabe“. Tatsächlich gaben aber nur 13% als Antwort, dass die Handys im Falle einer solchen Preiserhöhung häufiger genutzt werden würden. Berücksichtigt man diese 13% anstatt von 21% an „Mengenbewegung“ dann ergibt sich daraus eine Elastizität von -1,3. Diese liegt unter der von den Gutachtern an anderer Stelle errechneten kritischen Elastizität, die sich im Bereich von -1,1 bis -1,4 bewegt.¹⁹

¹⁸ Bescheidentwurf, S. 10 f; RTR 2016, S. 31

¹⁹ RTR 2016, S. 26: „Die kritische Elastizität beträgt bei einem Anteil der variablen Kosten am Gesamtpreis von 20-40% und einer 10%-igen Preiserhöhung -1,1 bis -1,4 (entsprechend Formel (3), mit $m=0,6$ bis $0,8$ und $t=0,1$).“

Dazu weiter Folgendes²⁰:

- Für Geschäftskunden sind Mobilfunkanschlüsse kein Substitut. Dies belegen auch die Berechnungen der RTR Gutachter. Für 71% der Geschäftskunden würde eine Preiserhöhung um 10% keine Änderung im Nutzerverhalten bedeuten. Für Geschäftskunden ist der Festnetzanschluss in Verbindung mit Gesprächsverbindungen ein unverzichtbarer Bestandteil. Dies hat unter anderen mit Qualitätskriterien, generelle Verfügbarkeit sowie Verfügbarkeit in Gebäuden zu tun. Diese ist im Festnetz unvergleichlich besser als mit Mobilfunk. Auch haben Endkunden weniger Vertrauen zu Unternehmen, die nur Mobilfunkanschlüsse besitzen. Diese Faktoren wurden im Einzelnen alle nicht mit der NASE oder mit dem HMT abgefragt, sind jedoch wesentlich. Für eine große Zahl von Geschäftskunden käme eine Substitution des Festnetzes auf keinen Fall in Frage.
- Hinsichtlich der Berechnung der Elastizität bei Geschäftskunden möchten wir darauf hinweisen, dass das Ergebnis der Elastizität von -2,1 darauf beruht, dass sämtliche Antworten bis auf „Keine Änderung“ und „Weiß nicht, keine Angabe“ bei der Berechnung berücksichtigt wurden. Dies ist unseres Erachtens ein methodischer Fehler, weil konkret nur 13% als Antwort gaben, dass das Handy häufiger genutzt werden würde. Häufiger bedeutet aber auch, dass das Festnetz nicht vollkommen substituiert wird. Hierfür entscheiden sich nur 4% (bei möglichen Mehrfachangaben). Der Substitutionseffekt ist demnach lediglich -0,4 und damit deutlich unter der kritischen Elastizität. Diese liegt unter der von den RTR Gutachtern errechneten kritischen Elastizität von -1,1 bis -1,4. Berücksichtigt man auch noch jene Nutzer, die das Handy häufiger nutzen würden, ergibt sich an „Mengenbewegung“ maximal 13% statt 21%, und somit eine Elastizität von -1,3. Auch dies ist unter der kritischen Elastizität von maximal -1,4.
- Für Unternehmen gibt es vielfach technische Hindernisse für einen Umstieg auf Mobilfunk. Insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment ist ein Umstieg nicht möglich. Auch mobile Nebenstellenanlagen sind hierfür ungeeignet.
- Ein Umstieg vom Festnetz zum Mobilnetz wäre für Geschäftskunden auch mit dem Wechsel der Telefonnummer verbunden. Diese Transaktionskosten hat man im Festnetz und im Mobilfunk mit Nummernportabilität gelöst. Übergreifende Portabilität vom Festnetz ins Mobilnetz ist in Österreich jedoch nicht möglich und stellt eine enorme Wechselhürde dar.

Mobilfunkverbindungen sind demnach kein enges Substitut für Festnetzverbindungen für Geschäftskunden. Die Marktabgrenzung sollte daher revidiert werden.

3.4. Substitution zwischen festen und mobilen Verbindungsleistungen nicht so stark ausgeprägt wie angenommen

Die im Bescheidentwurf dargestellte Substitution zwischen mobilen und festen Verbindungsleistungen ist nicht derart stark ausgeprägt wie dies im Bescheidentwurf angenommen wird. Über die im Bescheidentwurf angeführten Indikatoren hinaus ist aus Sicht der Tele2 nämlich Folgendes zu berücksichtigen²¹:

²⁰ SBR 2016a, S. 12 f

²¹ SBR 2016, S. 30

- Das Argument der Fest-Mobil-Substitution ist nicht neu. Dieser Trend hat aber schon vor langer Zeit begonnen und ist in den letzten drei Jahren nicht signifikant angestiegen. Daher gibt es keine neue Situation im Vergleich zur letzten Marktanalyse. Man kann eher konstatieren, dass sich die Marktzahlen stabilisiert haben. Wie die Marktzahlen belegen, besteht demnach weiterhin ein signifikanter Bedarf an der Vorleistung für Verbindungsaufbau, unabhängig davon, dass die Verkehrsmengen im Mobilfunk steigen.
- Zusätzlich sei angemerkt, dass Sprachverbindungen ins Ausland von Mobilfunkanschlüssen für die Endkunden einen erheblichen Kostenanteil ausmachen. Diese sind meist wesentlich teurer als von Festnetzanschlüssen. Gerade für Verbindungen ins Ausland sind CbC und CPS demnach ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor.
- Die Leistungen des Mobilfunks sind nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen und grenznahen Gebieten gibt es eine lückenhafte Mobilnetzabdeckung. Hierzu kommt, dass die Sprachqualität und –stabilität von Festnetzverbindungen höher ist als jene von Mobilfunkverbindungen. Eine Vergleichbarkeit und Substitution ist daher nicht gegeben. Die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt vor diesem Hintergrund daher an Grenzen.
- Ein Umstieg auf Mobilfunk möglich ist nicht in allen Fällen möglich, z.B. insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment nicht. Die Aufhebung der Vorabverpflichtung würde also Geschäftskunden und KMU besonders treffen. Ebenso darf bezweifelt werden, ob ISDN Nebenstellenanlagen einfach durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt werden können.

3.5. Fazit

Wie oben dargelegt sprechen nach wie vor wesentliche Gründe dafür, den Festnetz- und Mobilnetz-Endkundenmarkt für Verbindungsleistungen getrennt zu betrachten. Die Substitution zwischen den beiden Endkunden-Services ist nicht als stark, eng, eindeutig oder vollständig einzustufen. Es sollte daher weiterhin eine getrennte Analyse der Festnetz- und Mobilnetz-Märkte erfolgen.

Allerdings wurden die Gesprächsmärkte während der letzten Jahre u.a. wegen der von der Regulierungsbehörde konstatierten fest-mobil Substitution aus der ex-ante Regulierung entlassen. Die Feststellungen, dass diese Märkte nicht mehr relevant für eine sektorspezifische Regulierung wären, erfolgte aber immer auf Grundlage einer fortgesetzten Anordnung von CbC/CPS als Vorabverpflichtung für den Incumbent. Damit war sichergestellt, dass die wettbewerblichen Effekte auf den Endkundenmärkten bestehen bleiben können und auch für Endkunden die Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Betreibern und damit verbunden günstigere Tarife erhalten bleiben.

An der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung von CbC/CPS in diesem Sinne hat sich aus Sicht der Tele2 nichts geändert. Die weiter oben dargelegte Bedeutung von CbC/CPS für Wettbewerb und Endkunden belegt dies. Der Wegfall einer ex-ante Regulierung auf Endkundenmärkten kann nicht automatisch auf den Vorleistungsmärkten übernommen werden. Denn das Wettbewerbsniveau auf dem Endkundenmarkt resultiert sehr stark aus den Verpflichtungen des Incumbent aufgrund seiner Position auf dem Vorleistungsmarkt.²²

4. Zur Relevanz der Märkte und zur Regulierungsrelevanz: CS/CPS aufgrund hoher Marktzutrittsbarrieren und fehlender Tendenz zu Wettbewerb weiterhin erforderlich

Für eine sektorspezifische Regulierung kommen nach § 36 Abs 3 TKG 2003 sowie Art 2 der Märkteempfehlung solche Märkte in Betracht, die folgende drei Kriterien erfüllen:

²² SBR 2016a, S. 7

- Es existieren hohe und dauerhafte Marktzutrittsbarrieren. Diese können struktureller, rechtlicher oder regulatorischer Natur sein.
- 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.
- Das allgemeine Wettbewerbsrecht alleine ist nicht ausreichend, um die auftretenden Wettbewerbsprobleme angemessen zu bekämpfen.

Diese drei Relevanzkriterien müssen kumulativ erfüllt sein damit es sich um für einen für sektorspezifische ex-ante Regulierung relevanten Markt handelt. Liegt nur eines dieser Kriterien nicht vor, ist der Markt nicht regulierungsrelevant.

4.1. Zu den Markteintrittsbarrieren

Bei der Beurteilung ob Barrieren für einen Eintritt in den Markt für Verbindungsleistungen für Privatkunden vorliegen kommt der Bescheidentwurf zu folgendem Ergebnis²³:

„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.“

Für Nichtprivatkunden wird Folgendes resümiert²⁴:

„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.“

Aus Sicht der Tele2 bestehen sehr wohl substantielle Markteintrittsbarrieren, und zwar sowohl für den Markt für Privatkunden als auch den für Geschäftskunden:

- Alternative Betreiber in Österreich haben es bisher nicht geschafft, aus eigener Kraft eigene Infrastruktur in größerem Umfang zu errichten (z.B. Glasfaseranschlüsse) oder mittels Entbündelung, Voice-over-Broadband, oder Bitstreamprodukte nachhaltig Marktanteile zu gewinnen. Das Gegenteil ist der Fall. Die Marktanteile der alternativen Betreiber auf Basis eigener Infrastruktur, Entbündelung, Resale, VoB, VULA etc. sinken. Der infrastrukturbasierte Wettbewerb ist noch immer schwach. Die Marktmacht der A1 ist beträchtlich und ein Verdrängungswettbewerb ist erkennbar. Ein hoher Anteil von Kunden kann demnach nicht auf Anschlüsse alternativer Netzbetreiber (aufgrund der Lage der entbündelten TASL oder dem Fehlen alternativer Infrastruktur) zurückgreifen. Wie die Gutachter der RTR selbst ausführen ist jedenfalls von signifikanten Marktzutrittsbarrieren beim Markteintritt mittels Entbündelung bzw. virtueller Entbündelung auszugehen.²⁵
- Auch der Aufbau eines MVNO ist mit substantiellen Investitionen verbunden, die auch die Übernahme von erheblichem Risiko für neueintretende Betreiber bedeuten. Und auch wenn sich aus dem Zusammenschluss von Orange und Drei eine Möglichkeit zum Anbieten von Telefonie-Services auf Basis eines virtuellen Mobilanbieters ergeben hat ist derzeit noch nicht

²³ Bescheidentwurf, S. 39

²⁴ Bescheidentwurf, S. 39

²⁵ SBR 2016, S. 29f

absehbar, ob sich MVNOs auch nachhaltig und langfristig auf dem Markt halten werden. Gemäß RTR Telekom-Monitor werden erst 3% aller Mobilanschlüsse von „anderen Mobilanbietern“, also MVNOs oder Resellern, bereitgestellt²⁶. Immerhin besteht das Commitment von Drei schon seit Ende 2012.

- Zusätzlich ergibt sich eine höhere Marktzutrittsbarriere für das Anbieten von mobilen Verbindungsleistungen schon daraus, dass eine Voraussetzung dafür eine Vertragsbeziehung mit dem Endkunden über die Zugangsleistung (ggf. Mobil-Grundgebühr) ist. Bei CPS/CbC reicht hingegen ein Vertrag über die Verbindungsleistungen aus. Demnach ist neben den Investitionen für den Aufbau der entsprechenden Infrastruktur auch von zusätzlichen und höheren - im Vergleich zu CPS/CbC - Investitionen in die Kundengewinnung auszugehen.

Betrachtet man den Festnetzbereich so sind zweifelsohne – wie dies im Bescheidentwurf auch bestätigt wird – Marktzutrittsbarrieren gegeben. Selbst unter Berücksichtigung des Mobilfunks wird festgestellt, dass signifikante Marktzutrittsbarrieren für den Nichtprivatkundenmarkt für Verbindungsleistungen bestehen.

Aus Sicht der Tele2 ergibt sich aus o.a. Gründen im Gegensatz zur Feststellung im Bescheidentwurf, dass auch für einen Eintritt in den Privatkundenmarkt hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren bestehen. Bei einem Wegfall von CbC/CPS als Vorleistungsprodukt würden diese Barrieren signifikant erhöht.

4.2. Zur Tendenz zu effektivem Wettbewerb

Die Amtssachverständigen kommen hinsichtlich des 2. Kriteriums zur Schlussfolgerung, dass sowohl bei Privatkunden als auch bei Geschäftskunden ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche existiert.

Sie argumentieren dies u.a. mit der Entwicklung der Marktanteile, der Infrastruktur und den angebotenen Preisen.

Marktanteile

Folgende Marktanteile werden im Bescheidentwurf und im RTR Gutachten angeführt²⁷:

Fest- und Mobilnetz		2011	2014
Privatkunden	Inlandsgespräche	40%	40%
Privatkunden	Auslandsgespräche	15%	25%
Geschäftskunden	Inlandsgespräche	53%-55%	53%-55% ²⁸
Geschäftskunden	Auslandsgespräche	48%	40%

Festnetz		2011	2014
Privatkunden	Inlandsgespräche	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>

²⁶ RTR Telekom Monitor für das 3. Quartal 2015, abrufbar unter www.rtr.at

²⁷ Bescheidentwurf, S. 14 ff; RTR 2016, S. 39 ff

²⁸ Woraus die Bandbreite bei dieser Angabe resultiert ist nicht nachvollziehbar.

Privatkunden	Auslandsgespräche	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>
Geschäftskunden	Inlandsgespräche	64%	54%
Geschäftskunden	Auslandsgespräche	51%	38%

Mobilnetz		2011	2014
Privatkunden	Inlandsgespräche	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>
Privatkunden	Auslandsgespräche	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>	<i>keine Angabe im Bescheidentwurf</i>
Geschäftskunden	Inlandsgespräche	53%	53%
Geschäftskunden	Auslandsgespräche	42%	42%

Daraus wird folgendes ersichtlich:

- Der Incumbent hält auf dem Markt für Privatkunden-Inlandsgespräche einen stabilen Marktanteil von 40% wenn sowohl Festnetz als auch Mobilnetz-Minuten berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Betrachtung der Marktanteile auf dem Festnetzmarkt, der Marktanteil des Incumbent substantiell über der 50%-Marke zu liegen kommt. Angaben dazu fehlen allerdings im RTR Gutachten und im Bescheidentwurf.
- Auf dem Markt für Privatkunden-Auslandsgespräche konnte der Incumbent seinen Marktanteil über die letzten Jahre erhöhen, konkret um 10%-Punkte. Diese Zugewinne belegen einen dem effektiven Wettbewerb gegenläufigen Trend. Angaben dazu, welcher Marktanteil sich daraus auf dem Festnetz-Markt für Auslandsgespräche für Privatkunden ergibt, fehlen im Gutachten. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser substantiell ist.
- Bei den Inlandsgesprächen für Geschäftskunden zeigt sich, dass der Incumbent stabil einen Marktanteil von über 50% hält, dies bei gemeinsamer Betrachtung von Fest- und Mobilgesprächen. Im Festnetz beträgt diese 54%, im Mobilnetz 53%. Es ist also eindeutig so, dass der Incumbent bei Inlandsgesprächen für Firmenkunden über der 50%-Marke zu liegen kommt und damit über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Zwar hat der Incumbent über die letzten drei Jahre Marktanteile abgegeben, eine Tendenz zu effektivem Wettbewerb ist daraus aber nicht ableitbar. Insbesondere fehlt es derzeit noch an messbaren Effekten durch neu eintretende alternative Anbieter, bspw. MVNOs.
- Bei Auslandsgesprächen von Geschäftskunden zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Marktanteil des Incumbent ging zwar zurück, beträgt auf Festnetz- und Mobilmarkt gemeinsam aber immer noch 40%, auf dem Festnetz-Markt 38% und auf dem Mobilmarkt 42%.
- Eine Darstellung der Marktanteile auf dem gesamten Festnetzmarkt ist im Gutachten nicht enthalten. Wie öffentlich verfügbare Daten belegen liegt der Marktanteil des Incumbent bei Festnetz-Minuten bei über 60% (s. dazu unter 2.). Woraus sich diese Diskrepanz zu den Daten im Gutachten ergibt ist nicht nachvollziehbar.

Aus Sicht der Tele2 ergibt sich daraus, dass, würde man auf die Festnetz-Verbindungs Märkte abstellen, der Incumbent nach wie vor über substantiell hohe Marktanteile verfügt und – aufgrund der Höhe der Marktanteile und der nur langsamen Reduktion dieser während der letzten Jahre – nach wie vor auch über eine marktbeherrschende Stellung.

Bei Betrachtung eines gemeinsamen Marktes aus mobilen und festnetz-basierten Gesprächen ergibt sich jedenfalls eine marktbeherrschende Stellung des Incumbent im Geschäftskunden-Segment. Aufgrund des nach wie vor hohen Marktanteils und der nur langsamen Veränderung über die letzten Jahre in diesem Segment ist eine starke Tendenz zu effektivem Wettbewerb nicht feststellbar.

Infrastruktur

Zur Infrastruktur wird im Bescheidentwurf ausgeführt, dass die Märkte für Inlands- und Auslandsgespräche für Privatkunden und Nichtprivatkunden sowohl feste als auch mobile Verbindungsleistungen umfassen und sowohl A1 Telekom Austria als auch die anderen Mobilfunkbetreiber T-Mobile und H3A Netze mit hoher Bevölkerungsabdeckung haben (alle >98% bei Sprache) würden und demnach kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur verfügen würde²⁹.

Im Festnetz-Bereich ist der Incumbent A1 das einzige Unternehmen in Österreich, das über ein flächendeckendes Netzwerk verfügt und damit sehr wohl über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Darüber hinaus ist der Incumbent für ca. 25-30% der Haushalte der einzige Anbieter von Anschlussleistungen und somit festen Verbindungsleistungen. A1 Telekom Austria verfügt somit über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Dies ist nicht nur für die Erbringung von festen Verbindungsleistungen von Relevanz sondern auch für Bündelprodukte aus Fest- und Mobilnetz-Services.

Preise

Im Bescheidentwurf wird dazu ausgeführt, dass bei Privatkunden „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.“³⁰ ausgeht.

Zu Nichtprivatkunden wird Folgendes ausgeführt: „Die Preise von A1 im Festnetz sind im Vergleich zu den Preisen ihrer größten Mitbewerber eher als hoch zu betrachten.“³¹

Aus Sicht der Tele2 dazu Folgendes:

- Wie bereits oben dargestellt hält der Incumbent am Festnetz-Gesamtmarkt über die letzten Jahre einen relativ konstanten Marktanteil von über 60%. Dass Marktanteile signifikant zurückgingen ergibt sich daraus nicht. Wenn man dies für den Geschäftskunden-Markt betrachtet dann lag der Rückgang des Incumbent bei Inlandsgesprächen bei lediglich 2 %-Punkten.
- Wie aus dem Gutachten von SBR ersichtlich hat der Incumbent im Festnetz-Bereich immer noch die Möglichkeit, über dem Wettbewerb liegende Preise zu verrechnen.³² Bei nationalen Gesprächen hat der Incumbent in der Geschäftszeit und in der Freizeit die höchsten Minutenentgelte. Sie liegen um fast 300 % (Geschäftszeit) bzw. 375 % (Freizeit) über dem Tarif des günstigsten Anbieters. Der Incumbent ist sohin nach wie vor in der Position seine Preise weitgehend unabhängig vom Wettbewerb festzusetzen.
- Wie die Behörde bei der letzten Marktanalyse treffend festgestellt hat, besteht die sehr hohe Wahrscheinlichkeit der Übertragung von Marktmacht des Incumbent in benachbarte Märkte sowie die Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern (insbesondere hinsichtlich der Preissetzung). Die Behörde hat mehrfach richtig festgestellt, dass Verbindungsnetzbetreiber über keine nachfrageseitige Gegenmacht verfügen, die eine Zugangsverweigerung oder das Setzen überhöhter Preise verhindern würde. CbC und CPS üben daher einen disziplinierenden

²⁹ Bescheidentwurf, S. 15 und S. 18

³⁰ Bescheidentwurf, S. 16

³¹ Bescheidentwurf, S. 19

³² SBR 2016, S. 17

Effekt auf die Preise der A1 aus. Ohne die disziplinierende Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der A1 auf Betreiber(vor)wahldienste wechseln, wären die Preise von A1 mit Sicherheit (noch) höher.

Aus diesen Gründen ist auch hinsichtlich der Preissetzung nicht evident, dass der Markt zu effektivem Wettbewerb tendieren würde.

4.3. Fazit

Aufgrund der nach wie vor hohen Marktanteile des Incumbent und der langsamen Entwicklung in Richtung effektivem Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sind aus Sicht der Tele2 eine fortgesetzte Regulierung des Originierungsmarkts sowie die fortgesetzte Verfügbarkeit von CbS/CPS erforderlich.

Insbesondere für Geschäftskunden und bei Auslandsgesprächen ist dies für die Ermöglichung von Wettbewerb essentiell. Der Marktanteil des Incumbent auf dem Geschäftskundenmarkt beträgt immer noch > 50%. Bei einer Einstellung der Regulierung auf dem Vorleistungsmarkt wäre die Wettbewerbssituation am Geschäftskundenmarkt neu zu prüfen.

So gesehen liegt ein effektiver Wettbewerb, bei dem auf CbC/CPS verzichtet werden kann, noch nicht vor. Vielmehr ist eine Fortsetzung der Regulierung auf Vorleistungsebene erforderlich – und sei es auch nur in einzelnen Marktsegmenten – um das derzeitige Wettbewerbsniveau zu halten und Wettbewerbsproblemen entgegen zu wirken.

5. Festnetz-Originierungsmarkt: Regulierungsrelevanz gegeben und Fortsetzung der Regulierung mittels CS/CPS erforderlich

Zur Regulierungsrelevanz des Festnetz-Originierungsmarktes wird im Bescheidentwurf Folgendes ausgeführt:

„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. [...] 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.“³³

Tele2 teilt diese Sichtweise nicht. Die Schlussfolgerung im Bescheidentwurf basiert auf einer unrichtigen Marktabgrenzung. Wie oben dargelegt sollten der Festnetz- und Mobil-Endkundenmarkt für Verbindungsleistungen getrennt betrachtet werden und eine getrennte Analyse der Festnetz- und Mobilnetz-Märkte erfolgen. Wie bereits oben ausgeführt ist die Zusammenführung von Festnetz- und Mobilnetz-Verbindungsleistungen nicht geboten und widerspricht auch den Marktverhältnissen. Insbesondere für Nichtprivatkunden ist Mobilfunk-Telefonie kein hinreichend enges Substitut für Festnetz-Telefonie.

Aus Sicht der Tele2 wäre zudem jedenfalls eine Analyse des Festnetz-Originierungsmarkts vorzunehmen. Dies auch im Hinblick auf den ursprünglichen Gutachtensauftrag der Telekom-Control-Kommission.³⁴ Und schließlich ist dieser Markt auch Verfahrensgegenstand.

³³ Bescheidentwurf, S. 40 f

³⁴ RTR 2016, S. 5: „Da A1 Telekom Austria auf dem Markt für Festnetzoriginierung gegenwärtig einer Regulierung unterliegt, ist er im Sinne des Gutachtensauftrags erneut zu überprüfen.“

Die Bezugnahme auf § 36 (3) TKG in der Begründung des Bescheidentwurfs erfolgt zwar, die darin vorgesehene Prüfung hinsichtlich der angeführten Kriterien (beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendierend, Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreichend) fehlt allerdings.

5.1. Regulierungsrelevanz

Bei getrennter Analyse der Festnetz- und Mobilnetzmärkte für Verbindungsleistungen und daran anschließender Analyse des Festnetz-Originierungsmarkts ist von folgenden Ergebnissen auszugehen:

Markteintrittsbarrieren

- Voraussetzung für das Anbieten von Originierungsleistungen ist ein entsprechendes Netzwerk. Wie bereits oben ausgeführt ist es alternativen Betreibern in Österreich bisher nicht gelungen, aus eigener Kraft eigene Infrastruktur in größerem Umfang zu errichten (z.B. Glasfaseranschlüsse) oder mittels Entbündelung, Voice-over-Broadband, oder Bitstreamprodukte nachhaltig Marktanteile zu gewinnen. Vielmehr zeigt sich das Gegenteil, die Entbündelungszahlen sind rückläufig, die virtuelle Entbündelung wird bis dato vom Markt nicht angenommen, ebenso wenig VoB-Vorleistungsprodukte. Der infrastrukturbasierte Wettbewerb ist noch immer schwach ausgeprägt und die Marktmacht des Incumbent ist beträchtlich. Schließlich ist er der einzige Betreiber, der auf ein österreichweites Festnetz zurück greifen kann. Für einen Markteintritt ist sohin von signifikanten Markteintrittsbarrieren auszugehen.
- Zudem entstehen Markteintrittsbarrieren dadurch, dass der Incumbent nicht nur auf dem Originierungsmarkt sondern auf praktisch allen Telekommunikationsmärkten aktiv ist. Die bestehende Infrastruktur kann sohin für die Erbringung unterschiedlicher Services genutzt werden. Solche Verbundvorteile lassen sich von Neueinsteigern, aber auch von Unternehmen, die schon geraume Zeit am Markt tätig sind, nicht erzielen. Wäre dies der Fall, hätten ev. auch alternative Festnetz-Anbieter österreichweite Netz aufgebaut.

Tendenz zu effektivem Wettbewerb

- Marktanteile: Als Ergebnis der zuletzt durchgeführten Marktanalyse des Vorleistungsmarkts wurde ein Marktanteil des Incumbent von > 75% festgestellt. Diesem Status ging ein leichter Rückgang des Marktanteils um rd. 7 %-Punkte seit 2008 voraus. Die Entwicklung auf dem Endkundenmarkt für Festnetz-Sprachtelefonie zeigt, dass der Incumbent seit Beginn 2013 relativ konstant einen Marktanteil von 60-61% hält. Unter Berücksichtigung des Rückgangs von Originierungsleistungen für Verbindungsnetzbetreibers kann von einem signifikanten Marktanteil des Incumbents auf diesem Vorleistungsmarkt von 65-75% ausgegangen werden. Eine Reduktion in der Zukunft ist nur in geringem Ausmaß zu erwarten.

Wie bereits ausgeführt ist der Incumbent das einzige Unternehmen in Österreich, das über ein flächendeckendes Netzwerk verfügt und damit über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Es ist zudem davon auszugehen, dass der Incumbent nach wie vor für ca. 25-30% der Haushalte der einzige Anbieter von Anschlussleistungen und somit festen Verbindungsleistungen ist. A1 verfügt somit über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

- Vertikale Integration: Aufgrund der vertikalen Integration des Incumbent als Unternehmen das sowohl am Vorleistungsmarkt als auch am Endkundenmarkt tätig ist, ist davon auszugehen, dass Anreize bestehen, das eigene Unternehmen gegenüber Mitbewerbern zu benachteiligen. Kein anderes Unternehmen in Österreich verfügt über eine derart weitreichende vertikale Integration wie A1. Eine solche Benachteiligung bei Originierungsleistungen würde im Endeffekt dazu führen, dass Mitbewerber, bspw. durch Erhöhung des Vorleistungsentgelts oder

Verweigerung des Zugangs zum Vorleistungsmarkt, vom Endkundenmarkt verdrängt werden und die Marktposition des Incumbent am Endkundenmarkt abgesichert oder verstärkt wird.

- Nachfrageseitige Gegenmacht: Nachfrager nach der Originierungsleistungen der A1 sind Verbindungsnetzbetreiber und Dienstenetzbetreiber. Beide sind bei der Erbringung ihrer Endkunden-Services auf den Incumbent angewiesen. Verbindungsnetzbetrieb ist lediglich im Netz des Incumbent ökonomisch sinnvoll möglich. Einzig A1 verfügt über ein österreichweites Festnetz und hat damit Zugang zu praktisch allen österreichischen Haushalten. Selbst wenn ein Betreiber neben dem Verbindungsnetzbetrieb über andere Services als Leistungsbereitsteller für den Incumbent relevant ist (bspw. Terminierungsleistungen zu direkt angeschlossenen Kunden) so lässt sich damit keine nachfrageseitige Gegenmacht aufbauen, da die Marktanteile am Endkundenmarkt und damit die Volumina zu gering sind.

Dasselbe gilt für Diensteanbieter. Insbesondere für auf Diensternummern spezialisierte Unternehmen ist die Originierungsleistung des Incumbent eine unersetzbare Vorleistung. Eine Diensteanbieter (Hotlines, Voting-Services etc.) würde keinen Vertrag mit Dienstenetzbetreibern abschließen, die die Erreichbarkeit ihrer Rufnummern aus dem Festnetz der A1 nicht sicherstellen können. Nachdem A1 selbst als Diensteanbieter am Markt tätig ist besteht jedenfalls ein Anreiz dazu, durch Einstellung der Bereitstellung der Originierungsleistung andere Diensteanbieter aus dem Markt zu drängen.

- Preise: Nachdem das Originierungsentgelt während der letzten Jahre reguliert war kann ein Blick auf die Endkundenpreise Aufschluss darüber geben, inwieweit sich eine Marktmacht des Incumbent ableiten lässt. Wie aus dem Gutachten von SBR ersichtlich hat der Incumbent im Festnetz-Bereich immer noch die Möglichkeit, über dem Wettbewerb liegende Preise zu verrechnen.³⁵ Bei nationalen Gesprächen hat der Incumbent in der Geschäftszeit und in der Freizeit die höchsten Minutenentgelte. Sie liegen um fast 300 % (Geschäftszeit) bzw. 375 % (Freizeit) über dem Tarif des günstigsten Anbieters. Dies trotz CbC und CPS. Ohne die disziplinierende Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der A1 auf CbC/CPS wechseln, wären die Preise von A1 noch höher.
- Fazit: Der Marktanteil von 65-75%, die bestehende Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur, der Anreiz zur Verdrängung von Mitbewerbern basierend auf der vertikalen Integration des Incumbent, das Fehlen einer nachfrageseitigen Gegenmacht und die Möglichkeit des Incumbent, immer noch Preise über dem Wettbewerb anbieten zu können deuten darauf hin, dass es derzeit keine Tendenz zu effektivem Wettbewerb gibt.

Zur Behebung der Wettbewerbsprobleme durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen

- Zutreffend wurde dazu von der RTR im Gutachten zur Festnetz-Originierung im Juli 2012 folgendes ausgeführt: *„Die Relevanz des Festnetz-Originierungsmarktes folgt aus den hohen Marktzutrittsbarrieren sowie der hohen Marktkonzentration, der Marktstruktur und den damit einhergehenden Anreizen zur Marktmachtübertragung und Setzung überhöhter Preise durch A1. Eine Tendenz in Richtung effektiven Wettbewerb ist nicht gegeben. Schließlich erfordert eine effektive Regulierung von Originierungsentgelten eine detaillierte Bewertung der Kosten sowie eine laufende Kontrolle der Einhaltung. Um anderen Betreibern Rechts- und Planungssicherheit zu geben, sollten Originierungsentgelte ex ante festgelegt werden. Aus diesen Gründen ist das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht geeignet, um allfällig festgestellte Wettbewerbsprobleme auf den Märkten für Festnetz-Terminierung wirkungsvoll zu bekämpfen.“*³⁶ Aus Sicht der Tele2 hat dies nach wie vor Gültigkeit, das allgemeine

³⁵ SBR 2016, S. 17

³⁶ Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/12, RTR, 2012 (idF) RTR 2012, S. 24

Wettbewerbsrecht ist derzeit nicht geeignet die für den Originierungsmarkt relevanten Wettbewerbsprobleme wirkungsvoll zu bekämpfen.

Der Festnetz-Originierungsmarkt wäre demnach als ein der sektorspezifischen Regulierung unterliegender relevanter Markt festzustellen.

5.2. Potentielle Wettbewerbsprobleme

Die potentiellen Wettbewerbsprobleme, die sich auf dem Festnetz-Originierungsmarkt ergeben, sind:

- die Übertragung von Marktmacht in benachbarte Märkte, sowie
- die Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern.

Dazu Folgendes:

- A1 hat bei einer Aufhebung der Regulierung die Möglichkeit, den Zugang zu Originierungsleistungen sowie die Ermöglichung von CbC/CPS einzustellen. Damit würde die bestehende Marktmacht auf dem Festnetz-Originierungsmarkt auf nachgelagerte Märkte, und zwar sowohl Festnetz als auch mobile Gesprächsmärkte, übertragen. Dies kann einerseits dadurch erfolgen, dass die Möglichkeit zur Originierung und zu CbC eingestellt wird, kann aber auch indirekt dadurch erfolgen, dass das Preisniveau für diese Leistungen über das kostenorientierte bzw. angemessene Niveau angehoben wird und im Extremfall zu einem Margins-Squeeze für alternative Anbieter führt. Damit könnten derzeit am Markt tätige Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden können. Derzeit bieten rd. 60 Betreiber Produkte an, die auf CbC/CPS basieren. Diese Umsätze und Gewinne würden dann dem Incumbent zufallen.
- Darüber hinaus bieten zahlreiche Unternehmen Diensterufnummer in ihren Netzen an für die Erreichbarkeit aus anderen Netzen, insbesondere jenem des Incumbent als größtem Festnetzanbieter, essentiell ist. Wird die Originierung aus dem Netz des Incumbent nicht ermöglicht, wird das Produkt des Incumbent am Endkundenmarkt gegenüber jenen anderer Anbieter attraktiver.
- Mittels Anhebung des Originierungsentgelts könnten aber auch Telefonate über Diensterufnummern, insbesondere ins Ausland, nicht mehr angeboten werden kann bzw. nicht mehr zu den aktuellen Tarifen. Ein Umweg über geographische Rufnummern wäre – wie die Gutachter ausführen – zwar möglich ist jedoch im Vertrieb und auch für den Kunden dadurch aufwendiger, dass zuerst eine Calling Card beworben werden muss oder kundenseitige eine Anmeldung erforderlich ist.
- Wie die Gutachter selbst resümieren ist von signifikanten Marktzutrittsbarrieren beim Markteintritt in die Verbindungsmärkte auf Endkundenebene mittels Entbündelung bzw. virtueller Entbündelung auszugehen. Insbesondere ist mit den derzeit verfügbaren Vorleistungsprodukten ein österreichweites Angebot nicht realisierbar, jedenfalls nicht für Festnetz-Verbindungsleistungen. Auch VoB-Vorleistungsprodukte bieten keine Möglichkeit eines Markteintritts, ansonsten wären diese von alternativen Anbietern nachgefragt worden und hätten sich entsprechende Produkte am Markt etabliert.
- Die Ausübung von Marktmacht gegenüber den Abnehmern würde sich vor allem in überhöhten Preisen manifestieren. So kann angenommen werden, dass A1 Telekom Austria die Preise erhöhen kann, um auf der Vorleistungsebene (und letztlich auch auf der Endkundenebene) ihre Gewinne zu erhöhen.

- Darüber hinaus würde sich dem Incumbent auch die Möglichkeit einer Ungleichbehandlung von Beziehern seiner Vorleistungen hinsichtlich Qualität, Verfügbarkeit, zeitlichen Komponenten (Einrichtungsdauer), Leistungsumfang u.ä. eröffnen.

Der Incumbent kann sohin auf vielfältige Weise den Wettbewerb auf den Verbindungsmärkten, bspw. durch Einstellen der Bereitstellung von Originierungsleistungen für anderer Anbieter, zu seinem Vorteil beeinflussen. Die damit erzielbaren zusätzlichen Marktanteile und Gewinne bieten ausreichend Anreiz dafür. Für alternative Anbieter und folglich Endkunden hätte diese nachhaltig negative Auswirkung.

5.3. Erforderliche Regulierungsmaßnahmen: CS/CPS - jedenfalls für bestehende Kundenverträge

Aufgrund der aktuellen und potentiellen Wettbewerbsprobleme sollte die Regulierungsbehörde Maßnahmen ergreifen, die diesen Wettbewerbsproblemen entgegen wirken. Der A1 sollten auf dem Festnetz-Originierungsmarkt die folgenden Verpflichtungen auferlegt werden³⁷:

Wettbewerbsproblem	Regulierungsinstrumente
Überhöhte Preise	<ul style="list-style-type: none"> • Entgeltkontrolle: Kostenorientierung, Margin Squeeze freie Entgelte • Getrennte Buchführung
Zugangsverweigerung	<ul style="list-style-type: none"> • Zugangsverpflichtung
Preisdiskriminierung/Margin Squeeze	<ul style="list-style-type: none"> • Entgeltkontrolle: Kostenorientierung, Margin Squeeze freie Entgelte • Getrennte Buchführung
Nicht preisbezogene Aspekte (Verzögerung, Bündelung, ungerechtfertigte Konditionen, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Zugangsverpflichtung • Gleichbehandlungsverpflichtung, SZA

Hinsichtlich der Operationalisierung der Regulierungsinstrumente verweist Tele2 auf die Ausführungen der Regulierungsbehörde im Gutachten und den Bescheid zum Originierungsmarkt im Verfahren M 1/12.

Für den Fall, dass der Regulierungsbehörde aufgrund der Marktentwicklung eine Lockerung der Regulierung gegenüber M 1/12 als erforderlich erachtet, könnte diese derart erfolgen, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung CS/CPS nur für diejenigen Kunden alternativer Anbieter gelten soll, die über einen aufrechten Vertrag mit dem Anbieter verfügen (bestehende Kundenverträge).

Damit würde einerseits sichergestellt, dass Endkunden ihre bereits gewählten Anbieter weiterhin nutzen können und daraus resultierende und wahrgenommene Vorteile hinsichtlich Preisen und Service weiterhin konsumieren können. Die Versorgung dieser Kunden mit zuverlässigen und preiswerten Telefonie-Diensten wäre damit gesichert. Andererseits würde damit der Wettbewerb durch alternative Anbieter im bisherigen Ausmaß und die Möglichkeit einer sukzessiven Weiterentwicklung zu Produkten, die auf anderen Vorleistungen als CbC/CPS basieren, ermöglicht.

Aus Sicht der Tele2 entsteht mit der abrupten Einstellung der Regulierung die Gefahr, dass eine Migration zu solchen „neuen“ oder „anderen“ Vorleistungsprodukten (bspw. zum vorgesehenen POTS/ISDN Vorleistungsprodukt) nicht erfolgen kann, da diese ev. noch gar nicht verfügbar sind. Damit würden alternative Anbieter einen entscheidenden Nachteil gegenüber dem Incumbent erleiden, nämlich dass bestehende Kundenbeziehungen, in die über die letzten Jahre substantiell investiert wurde, nicht mehr aufrecht erhalten werden können.

³⁷ Vgl. RTR 2012, S. 37

6. Zur Beweiswürdigung der TKK betreffend das bisherige Parteivorbringen

Unter Punkt C.2. des Bescheidentwurfs wird u.a. auf das bisherige Vorbringen von Tele2 eingegangen. Darauf replizierend legt Tele2 mit diesem Schriftsatz das „Gutachten zum Entwurf einer Vollziehungshandlung der TKK im Verfahren M1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung)“ von Ruhle/Kittel/Wimmer, SBR-net Consulting AG, Jänner 2017 vor. Darin wird im Detail auf die Argumentation Ausführungen der Tele2 und der SBR-Net Consulting im Bescheidentwurf eingegangen und dieser entgegnet.

7. Fehlen einer Übergangsfrist bei Aufhebung der Regulierung

7.1. Ökonomische Notwendigkeit einer Übergangsfrist

Wie oben im Detail ausgeführt, übernimmt der Entscheidungsentwurf verschiedene Fehleinschätzungen der Amtssachverständigen und würde - sollte er in dieser Form angenommen werden - zu Unrecht den Markt für Festnetzoriginierung als nicht (mehr) relevant iS von § 37 Abs 2 TKG beurteilen.

Selbst wenn man dieser (aus Sicht der Tele2 evident unrichtigen) Beurteilung folgte, würde die fristlose Aufhebung der Betreiber(vor)auswahl gegen Art. 16 Abs 3 Rahmen-RL und § 37 Abs 2 TKG verstoßen.

Art. 16 Abs 3 Rahmen-RL sieht für den Fall der Aufhebung bereichsspezifischer Verpflichtungen vor, dass diese den betroffenen Parteien innerhalb einer angemessenen Frist im Voraus anzukündigen ist. Der österreichische Gesetzgeber hat zutreffend erkannt, dass diese angemessene Frist den begünstigten Unternehmen ermöglichen soll, eine Ersatzlösung zu finden, sollte die Vorleistung nicht freiwillig angeboten werden (*Röthler in Riesz/Schilchegger TKG § 37 Rz 15 unter Verweis auf EBRV 845 BlgNR XXV. 10*).

Tele2 hat bereits in ihrer Stellungnahme vom 17.05.2016 auf die klare Aussage der Amtssachverständigen verwiesen, die aus der großen Anzahl der betroffenen Betreiber und Kunden und den großen Auswirkungen einer möglichen Einstellung der Regulierung die Bedeutung einer Übergangsfrist unterstreichen (Gutachten, S. 57):

„Aufgrund der signifikanten Anzahl der betroffenen Betreiber und Kunden sowie der großen Auswirkungen der (möglichen) Einstellung der CS/CPS-Regulierung auf die Geschäftsmodelle alternativer Betreiber, empfehlen die Gutachter die Frist für die Aufhebung mit der Obergrenze der möglichen Fristen, also mit einem Jahr nach Entscheidung, festzulegen. Gleichzeitig wäre es aus Sicht der Gutachter sinnvoll, die CS/CPS-Regulierung erst dann aufzuheben, wenn die oben dargestellten alternativen Vorleistungsprodukte auf den Markt für den zentralen Zugang von A1 Telekom Austria bereits angeboten werden.“

Diese Überlegungen sind zutreffend.

Sie basieren offensichtlich auf der weiteren Annahme, dass die Betreibervorauswahl nach Ablauf des Monats der Bescheiderlassung gekündigt werden könnte und A1 Telekom Austria nach Ablauf der Kündigungsfrist die Leistungen einstellen könnte. Die Frage, ob diese Annahme zulässig ist, stellt sich im Marktanalyseverfahren und wird gegebenenfalls im Fall einer Kündigung der entsprechenden Dienstleistungen zu prüfen sein.

Unter diesen Annahmen könnten allerdings Tele2 und andere Anbieter schlagartig erhebliche Umsätze verlieren. Zugleich wären Ressourcen, welche Tele2 entweder selbst bereitstellt oder aufgrund des Standardzusammenschaltungsangebotes der A1 Telekom Austria (und weiterer Standardangebote) bzw. dem daraus resultierenden Zusammenschaltungsvertrag von A1 Telekom Austria bezieht schlagartig, obsolet:

So wären Zusammenschaltungsleitungen nicht mehr ausgelastet, Kollokationsräume möglicherweise entbehrlich. Nach dem Wortlaut der genehmigten Zusammenschaltungsbedingungen wären Kündigungsfristen für Mietleitungen, Zusammenschaltungsleitungen etc. zu beachten oder fielen gar Pönale an. Dies wäre völlig unverhältnismäßig.

Bei einem solchen Verständnis würde - für den Fall, dass die Annahmen zutreffen - eine fristlose Beendigung der Verpflichtung zum Dienstangebot CbC/CPS-Anbieter damit doppelt strafen.

Der Bescheidentwurf scheint diese von den Amtssachverständigen zutreffend aufgeworfenen Bedenken grundsätzlich zu teilen (Bescheidentwurf S. 42, letzter Absatz), zieht daraus jedoch unzutreffende Schlussfolgerungen, wenn er aufgrund der Aufhebung der Bescheide M 4/09 und M 1.9/12 durch den Verwaltungsgerichtshof von der gebotenen Übergangsregelung Abstand nehmen will.

Der Bescheidentwurf würde damit nicht nur den Umstand, dass zwei aufeinanderfolgende Verfahren nach § 37 TKG nicht mit einem der Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof standhaltenden Bescheid geendet haben, zu Lasten der Mitbewerber der A1 Telekom Austria AG werten, sondern verkennt auch die Relevanz des Bescheides M 7/06-58 und misst § 37 Abs 2 TKG, letzter Satz einen zu engen Inhalt bei.

7.2. M 7/06-58 enthält einer Übergangsfrist fähige spezifische Verpflichtungen

Entgegen der Überlegungen im Entscheidungsentwurf enthält der Bescheides M 7/06-58 spezifische Verpflichtungen zur Betreiber(vor)auswahl, die einer Fortgeltung zugänglich sind:

7.2.1. Inhalt des Bescheides M 7/06-58

Mit Spruchpunkt 2.1.wurde der A1 Telekom Austria folgende spezifische Verpflichtung auferlegt:

Telekom Austria AG hat gemäß § 41 TKG 2003 die direkte und indirekte 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 zu gewährleisten.

A1 Telekom Austria unterlag und unterliegt damit der spezifischen Verpflichtung, Originierungsleistungen und Annex-Leistungen anzubieten.

Diese Leistungen umfassten und umfassen aber auch jedenfalls Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl. In Spruchpunkt 2.4 wurde der A1 Telekom Austria folgendes spezifisch auferlegt:

2.4. Telekom Austria AG hat gemäß § 38 Abs. 3 TKG 2003 bis längstens 05.03.2007 ein Standardangebot betreffend die unter Spruchpunkt 2.1. genannten Leistungen auf ihrer Unternehmenshomepage zu veröffentlichen und laufend auf aktuellem Stand zu halten. Sämtliche Leistungen sind hinreichend entbündelt, d.h. derart aufgegliedert anzubieten, dass nur solche zu bezahlen sind, die auch tatsächlich benötigt werden. Dieses Standardangebot hat zumindest folgende näher zu bestimmenden Mindestinhalte aufzuweisen:

1.	Regelungen betreffend Zusammenschaltungsverbindungen
2.	Informationen über Standorte der Vermittlungsstellen
3.	Verkehrsarten und Entgelte
4.	Regelungen betreffend Betreiberauswahl
5.	Regelungen betreffend die Zusammenschaltung auf Ebene der ersten zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen
6.	Regelungen betreffend Zugang zu tariffreien Diensten (Bereich 802)
7.	Regelungen betreffend Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze (inkl. 800) und frei kalkulierbare Mehrwertdienste
8.	Regelungen betreffend sonstiger Dienste (Telefonauskunftsdienste)
9.	Regelungen betreffend Betreibervorauswahl
10.	Regelungen betreffend den tariffreien Zugang zu Online-Diensten (Bereich 804)
11.	Regelungen betreffend eventtarifizierter Dienste
12.	Regelungen betreffend die Verkehrsübergabe an Transitnetzbetreiber im Auftrag von Dritten

Die Punkte 4 und 9 des Mindestinhaltes des Standardangebotes lassen keinen Zweifel daran, dass der A1 Telekom Austria die spezifische Verpflichtung auferlegt wurde, sowohl Betreiberauswahl als auch Betreibervorauswahl anzubieten. Jedenfalls mussten beide Dienste im Standardangebot aufgenommen werden.

Die TKK hat damit der A1 Telekom Austria eine spezifische Verpflichtung zum Angebot von Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl auferlegt, die (aufgrund der Aufhebung der Folgebescheide durch den Verwaltungsgerichtshof) nach wie vor in Kraft ist.

7.2.2. Übergangsfrist

Es bestehen daher spezifische Verpflichtungen, welche im Sinne der vom Bescheidentwurf (*prima facie*) geteilten Überlegungen der Amtssachverständigen so überhaupt, allenfalls unter Ausschöpfung der Übergangsfrist des § 37 Abs 2, letzter Satz aufgehoben werden dürften.

Dass diese Verpflichtungen auch nach Ansicht der TKK einer Übergangsfrist zugänglich sind, zeigt auch der (später aus anderen Gründen aufgehobene) Bescheid M 4/09-124. Auch mit diesem Bescheid hat die TKK die Verpflichtungen gemäß Spruchpunkt 2.4. unter Anwendung einer Übergangsfrist zeitverzögert aufgehoben, um sicherzustellen, dass A1 Telekom Austria bestehenden Verpflichtungen fortgesetzt nachkommt (M 4/09-124, S. 49).

Die Ausschöpfung der gesetzlichen Frist für die Aufhebung von spezifischen Leistungen von einem Jahr ist daher angezeigt – und gesetzlich geboten. Die Amtssachverständigen haben diese Frist vorgesehen. Wenn sich die Telekom-Control-Kommission sich über diesen Vorschlag hinwegsetzt, käme es zu einer

Diskrepanz in der Auffassung zwischen der Telekom-Control-Kommission und den Amtssachverständigen.

7.3. Telos des § 37 Abs 2 TKG gebietet die Gewährung einer Übergangsfrist

§ 37 Abs 2, letzter Satz TKG setzt Art 16 Abs 3 Rahmen-RL um. Ziel beider Bestimmungen ist in beiden Fällen, in den bestehende spezifische Verpflichtungen ersatzlos aufzuheben sind, ein disruptives der Regulierung zu vermeiden und den aus spezifischen Verpflichtungen begünstigen Unternehmen einen angemessenen Planungshorizont zu bieten und ihnen längerfristige Dispositionen erlauben.

Der Gesetzgeber geht mit der Gewährung einer Übergangsfrist erkennbar davon aus, dass Dispositionen erst nach Vorliegen einer (rechtskräftigen) Entscheidung der TKK möglich sind. Dies muss umso mehr für Marktteilnehmer gelten, die wie Tele2 die Netzbetreibervorauswahl seit dem Inkrafttreten des § 11 NVO im Jänner 2000 zunächst auf Basis der NVO und in der Folge nach Inkrafttreten des TKG 2003 auf Basis zahlreicher Marktanalysebescheide, darunter M 1,2 und 7/03, M 7/06, M 4/09, M 1.9/12 durchgehend nutzen und bislang zu Recht darauf vertrauen konnten, dass die Netzbetreibervorauswahl im Rahmen der Marktanalyseverfahren erhalten blieb. Es wären solchen Betreibern weder zumutbar noch möglich (gewesen), vor jeder Entscheidung in den zahlreichen Marktanalyseverfahren Dispositionen zu treffen, die ein disruptives Ende der Regulierung vorwegnehmen.

Selbst wenn man die Ansicht teilte, dass aufgrund der Aufhebung der beiden jüngsten Entscheidungen in Marktanalyseverfahren durch den Verwaltungsgerichtshof derzeit keine spezifischen Verpflichtungen bestünden, gebietet der erkennbare Zweck den § 37 Abs 2 TKG, letzter Satz den begünstigen Marktteilnehmer nach der Entscheidung die gebotene Umstellungsfrist einzuräumen.

Tele2 ist sich bewusst, dass die Auferlegung spezifischer Verpflichtungen für die Vergangenheit grundsätzlich nicht möglich ist (VwGH 25.06.2008, 2007/03/0211), was wohl auch zur Einstellung des Verfahrens M 1.9/12 führt. Es würde allerdings den Zweck des § 37 Abs 2, letzter Satz TKG konterkarieren, wenn die spätere Aufhebung von Marktanalysebescheiden durch den Verwaltungsgerichtshof jede Übergangsregelung ausschließen würde. Erkennbar hat der Gesetzgeber bei Umsetzung des Art 16 Abs 3 Rahmen-RL durch § 37 Abs 2, letzter Satz TKG ein Szenario nicht bedacht, in dem nach der Aufhebung mehrerer aufeinanderfolgender Bescheide, mit denen spezifische Verpflichtungen auferlegt wurden, über einen Zeitraum von rund 10 Jahren keine spezifischen Verpflichtungen wirksam erlassen werden können.

Wollte man daher im Einklang mit dem Bescheidentwurf davon ausgehen, dass derzeit allein deshalb keine spezifischen Verpflichtungen bestehen, weil die beiden vorausgegangenen Marktanalyseentscheidungen behoben wurden, läge eine planwidrige Gesetzeslücke vor, welche im Wege der Analogie zu schließen ist (VwGH 19.12.2007, 2006/08/0319). Die von Art. 16 Abs 3 Rahmenrichtlinie geforderte Vorankündigung und der vom Gesetzgeber ausdrücklich gewünschte Planungshorizont lassen sich nur dadurch erreichen, dass man § 37 Abs 2, letzter Satz TKG dahingehend versteht, dass er nicht nur die Anordnung der Fortgeltung tatsächlich bestehender Verpflichtung erlaubt, sondern auch im Fall der Aufhebung früherer Bescheide durch den Verwaltungsgerichtshof ein auf die Übergangsfrist beschränkte Anordnung von spezifischen Verpflichtungen erlaubt, die im Zeitpunkt der Aufhebung gelten würden, wenn die TKK jene Fehler, die schließlich zur Aufhebung der Vorbescheide M 4/09 und M 1.9/12 geführt haben, nicht gesetzt hätte. Welche spezifischen Verpflichtungen dies wären, ist als Vorfrage zu ermitteln. Netzbetreiber(vor)auswahl in dem seit 2000 angebotenen Umfang viele, jedenfalls darunter.

8. Anträge

Tele2 stellt die

Anträge

- den Markt für Festnetzoriginierung als einen für die sektorspezifische Regulierung relevanten Markt festzustellen;
- die Telekom-Control-Kommission möge eine Analyse des Marktes für Festnetzoriginierung durchführen und feststellen, ob auf diesem ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen oder aber effektiver Wettbewerb gegeben ist; und
- der A1 Telekom Austria insbesondere die spezifische Verpflichtung der Gewährung des Zugangs zu Netzkomponenten der A1 Telekom Austria mittels Carrier Selection (Betreiberauswahl) und Carrier Preselection (Betreibervorauswahl) zu kostenorientierten Entgelten aufzuerlegen.

Für den Fall, dass die TKK tatsächlich aus einem der in § 37 Abs 2 TKG vorgesehenen Gründe von der Auferlegung spezifischer Verpflichtungen zur Netzbetreiber-Vorauswahl Abstand nehmen und bestehende spezifische Verpflichtungen aufheben wollte, stellt Tele2 die

Eventual-Anträge

- die mit Bescheid M 7/06-58 auferlegten Verpflichtungen, insbesondere die Verpflichtungen gemäß den Spruchpunkten 2.1 und 2.4 binnen eines Jahres ab Rechtskraft des Bescheides aufzuheben; *in eventu*
- der A1 Telekom Austria aufzuerlegen für den Zeitraum von einem Jahr ab Rechtskraft des Bescheides die Kündigung bestehender Vereinbarungen über Carrier Selection (Betreiberauswahl) und Carrier Preselection (Betreibervorauswahl) zu untersagen.

Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Andreas Koman

Tele2 Telecommunication GmbH

Beilagen:

Gutachten zur Bedeutung von Call-by-Call und Carrier Preselection für den Wettbewerb und für Endkunden in Österreich, Ruhle/Kittl/Wimmer, Mai 2016

Ergänzungs-Gutachten zur sachlichen Marktabgrenzung, der Berechnung von Elastizitäten und dem Drei-Kriterien-Test im Verfahren M1/15 (Festnetz-Originierung), Ruhle/Kittl, Juni 2016

Gutachten zum Entwurf einer Vollziehungshandlung der TKK im Verfahren M1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung), Ruhle/Kittl/Wimmer, Jänner 2017

Gutachten zur Bedeutung von Call-by-Call und Carrier Preselection für den Wettbewerb und für Endkunden in Österreich

**für
Tele2 Telecommunication GmbH**

Autoren:

**Dr. Ernst-Olav Ruhle
Mag. Jörg Kittl
Thomas Wimmer, BSc**

Wien, 09.05.2016

**SBR-net Consulting AG
Parkring 10/1/10
1010 Wien**

<http://www.sbr-net.com>

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY		4
1	Einleitung	5
2	Die bisherigen regulatorischen Verpflichtungen zur Ermöglichung von Call by Call und Carrier Preselection	6
2.1	CbC/CPS – der Beginn des Wettbewerbs im Kernbereich der Sprachtelefonie ...	6
2.2	CbC und CPS in der jüngsten Entscheidung der Regulierungsbehörde.....	8
2.3	Aktuelles Gutachten der Regulierungsbehörde.....	10
3	Marktentwicklung in Österreich.....	12
3.1	Aktuelle Marktzahlen	12
3.2	Entwicklung von Kundenzahlen und Verkehrsmengen im Zeitablauf	14
3.3	Marktteilnehmer und Preise	16
3.4	Entbündelung	22
3.5	Bündelprodukte	23
4	Der regulatorische Hintergrund.....	25
5	Die Bedeutung von CbC/CPS für den Wettbewerb auf Anschluss- und Gesprächsmärkten sowie für Endkunden.....	28
5.1	CbC/CPS und der österreichische Festnetzmarkt.....	28
5.2	Den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen)	29
5.3	Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen	30
5.4	Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Dienste	31
5.5	Zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten	32
5.6	CbC/CPS und der Beitrag zum Preiswettbewerb	33
5.7	MVNO als CbC/CPS-Ersatz?.....	34
6	Der Nutzen von CbC/CPS für Endkunden	35

7	Konsequenzen des Wegfalls der regulatorischen Verpflichtungen.....	36
8	Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	37

EXECUTIVE SUMMARY

Wettbewerbsmöglichkeiten für alternative Anbieter von Sprachdiensten mittels Betreiber Auswahl (Call by Call Selection, CbC) und Betreibervorauswahl (Carrier Preselection, CPS) bestehen seit 1998. Auf der Grundlage der Märkteempfehlung der EU steht zur Diskussion an, ob der Markt für Verbindungsaufbauleistungen in Festnetzen weiterhin einer Ex-ante-Regulierung unterliegen soll. Eine Analyse des österreichischen Marktes zeigt, dass eine Entlassung dieses Marktes aus der Regulierung nicht angezeigt ist. Ein Fortbestand der Regulierung des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen ist aus folgenden Gründen weiterhin erforderlich:

- Die Betreibervorauswahl ist weiterhin ein wesentliches und alternativloses Element für einen kundenorientierten Wettbewerb in den Festnetz-Telefonie Märkten. Etwa 21 % der österreichischen A1TA Festnetzkunden nutzen dieses Produkt nach wie vor. Die Marktrelevanz ist daher gegeben.
- Der 3-Kriterien-Test spricht dafür, dass die Voraussetzungen gegeben sind, den Markt weiterhin zu definieren zu analysieren und bei entsprechender Marktmacht geeignete Vorabverpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen.
- Wettbewerbern fehlt angesichts der Marktsituation bei Entbündelung, VULA und Bitstream Access ein Substitutionsprodukt, auf das sie für das Angebot von Sprachverbindungen ausweichen könnten.
- Insbesondere bei Verbindungen ins nationale Festnetz und ins Ausland sind die Preise der A1TA um ein Vielfaches höher als jede der CbC/CPS-Anbieter. Ohne diese Anbieter würde die A1TA ihr Potenzial nutzen, Preise weiter zu erhöhen. Dadurch entsteht ein Verlust an Konsumentenrente von mindestens 21 Mio. € p.a..
- Es gibt ohne entsprechende Verpflichtung der A1TA keine nachfrageseitige Gegenmacht, die bei der Preissetzung der A1TA disziplinierend wirken würde.
- Kunden droht bei Wegfall der Verpflichtung eine wesentliche Verteuerung der von ihnen genutzten Leistungen und damit ein volkswirtschaftlicher Nachteil.
- Wettbewerbern droht eine Beschränkung ihrer allgemeinen Wettbewerbschancen und daraus folgt ein allgemeines Risiko der Remonopolisierung des Marktes für Festnetz-Telefonie aber auch für Zugang im Allgemeinen. Alternative Anbieter würden z.B. darin eingeschränkt, Bündelprodukte im Wettbewerb anbieten zu können.
- Für die A1TA ist eine Fortsetzung der Regulierung keine Belastung, da sie durch massiv höhere Vorleistungsentgelte für Originierung und höhere Endkundenentgelte Vorteile erzielt.
- CbC/CPS ist eine Erfolgsgeschichte für die Liberalisierung des österreichischen TK-Marktes. Die Nutzung und der Nutzen für die Endkunden sind hoch. Diese Vorteile für die Endnutzer zu beenden, findet keine Begründung in der Marktrealität.

1 Einleitung

Mit Call-by-Call und Carrier Preselection (CbC/CPS) wurden Ende der 1990er Jahre viele europäische Festnetzmärkte und auch der österreichische Markt erstmals dem Wettbewerb im Kernbereich der Sprachtelefonie geöffnet. Dieses sehr erfolgreiche Produkt aus der Marktöffnungsphase wird heute in Bezug auf eine fortgesetzte Erforderlichkeit aus regulatorischer Sicht verstärkt hinterfragt. Daher ist eine Betrachtung der aktuellen Angebots- und Nachfragesituation in Bezug auf die entsprechenden Produkte vorzunehmen. Viele private wie auch geschäftliche Endkunden nutzen diese Produkte nach wie vor. CbC/CPS ist dabei auch in seiner Bedeutung als Ermöglicher anderer wettbewerbllicher Angebote zu sehen (Bündelprodukte) und zu bewerten.

Vor dem Hintergrund der Befassung der Regulierungsbehörde mit diesem Markt im Rahmen der Marktanalyse möchte Tele2 gutachterlich untersucht haben, ob und inwieweit weiterhin eine Erforderlichkeit dieser Produkte gegeben ist und ob daher die fortgesetzte Vorabregulierung der dafür notwendigen Leistungen bestehen bleiben soll.

Dazu enthält das vorliegende Gutachten folgende Elemente:

- Analyse der Entscheidungen der Regulierungsbehörde betreffend der verwendeten qualitativen und quantitativen Argumente für eine Verpflichtung zum Vorleistungsangebot der Originierung und somit zu CbC/CPS;
- Betrachtung der Marktentwicklung;
- Funktion der Vorabregulierung der Vorleistungsmärkte für CbC/CPS (direkte und indirekte Effekte);
- Bewertung in Form von Zusammenfassung und Schlussfolgerung.

2 Die bisherigen regulatorischen Verpflichtungen zur Ermöglichung von Call by Call und Carrier Preselection

2.1 CbC/CPS – der Beginn des Wettbewerbs im Kernbereich der Sprachtelefonie

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte begann im Bereich des Festnetzes mit der Schaffung von Wettbewerbsmöglichkeiten für alternative Anbieter von Sprachdiensten mittels BetreiberAuswahl (Call by Call Selection, CbC) und etwas später auch mittels Betreibervorauswahl (Carrier Preselection, CPS). Mit Bescheid der Regulierungsbehörde im Verfahren Z1/98 wurde die Telekom Austria (heute: A1TA) verpflichtet, Verbindungsnetzbetreiberauswahl zu ermöglichen, und zwar sowohl zu technisch als auch zu kommerziell definierten Bedingungen. Beide Produkte waren – und sind auch aus heutiger Sicht noch – der Einstieg in den Wettbewerb im Festnetz.

Die Behörde begründete dies damals wie folgt.¹

„4.5.2 Die Verpflichtung zur Gewährung von Netzzugang hinsichtlich der beantragten Dienste

Nach §37 Abs 1 TKG hat „[d]er Betreiber eines Telekommunikationsnetzes, der Telekommunikationsdienstleitungen für die Öffentlichkeit anbietet und über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, [...] anderen Nutzern Zugang zu diesen Telekommunikationsnetz oder zu entbündelten Teilen desselben zu ermöglichen.“ Nutzer ist dabei gemäß §37 Abs 1 TKG jeder „Nachfrager nach Telekommunikationsdienstleistungen, einschließlich Endbenutzer (Konsumenten) und Diensteanbieter als Nachfrager nach Dienstleistungen bei anderen Diensteanbietern“. Die TA ist jedenfalls Betreiber eines Telekommunikationsnetzes und bietet die Nutzung von ISDN-Merkmalen (einschließlich 64 kbit/s unrestricted), die Erreichbarkeit von Notrufträgern sowie von tariffreien Diensten an ihren Netzabschlußpunkten den Endbenutzern öffentlich an. Die Antragstellerin ist aber jedenfalls ein Nutzer in dem Sinn, als die genannte Dienstleistung des Netzzugangs durch die Antragstellerin nachgefragt wird. Die TA hat also hinsichtlich dieser nachgefragten Dienste der Antragstellerin den Zugang zu ihrem Telekommunikationsnetz sowie zu entbündelten Teilen desselben zu ermöglichen (zur Gewährung von Zugang auf NVSt- und OVSt-Ebene siehe sogleich unten).

Auch die Verpflichtung des § 34 Abs. 1 TKG unterstützt dieses Interpretationsergebnis: Demnach haben marktbeherrschende Anbieter Wettbewerbern unter Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung unter vergleichbaren Umständen zu gleichwertigen Bedingungen in derselben Qualität Leistungen bereitzustellen, die sie am Markt anbieten oder die sie für ihre eigenen Dienste oder für Dienste verbundener Unternehmen bereitstellen. Nun ist unstrittig, daß die TA ISDN-Merkmale, die Erreichbarkeit von tariffreien

¹ Vgl. Bescheid Z1/98-1277, Seite 55/56

Diensten und Notrufträgern sowie den Dienst als Verbindungsnetzbetreiber (der TA wurde zu diesem Zweck durch die Telekom-Control GmbH die Verbindungsnetzbetreiberkennzahl 1001) zugewiesen) sowohl an Endkunden am Markt anbietet, als auch sich selbst bereit stellt. Daher ist die TA jedenfalls schon auf Grund von § 34 Abs. 1 TKG dazu verpflichtet, auch Wettbewerbern den Zugang zu diesen intern bereit gestellten Diensten des Netzes (Core Network) und damit die Zusammenschaltung auch für diese Dienste zu ermöglichen.“

Dabei wurden auch wettbewerbliche Aspekte in einem bis dahin monopolisierten Markt berücksichtigt:²

Die durchgehende Erreichbarkeit aller Nutzer aus allen Netzen ist dabei die wesentliche Voraussetzung um einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen (§ 32 Abs. 1 Z1 TKG); neue Anbieter können sich zudem nur dann am Telekommunikationsmarkt etablieren, wenn ihre Kunden auch alle anderen Nutzer aus anderen Netzen erreichen können (§ 32 Abs. 1 Z2 TKG). Die Verweigerung des Zugangs zu wesentlichen Einrichtungen würde einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstellen (§ 32 Abs. 1 Z3 TKG).

Ebenso klar war die Behörde in ihrer Betrachtung der Verpflichtung der TA auf der Grundlage der damals geltenden rechtlichen Bestimmungen:³

Weiters besteht aufgrund des allgemeinen europäischen Wettbewerbsrechts ((Art 86 EGV) eine Pflicht marktbeherrschender Anbieter – und damit der TA -, den Zugang zu wesentlichen Einrichtungen zu gewähren. Dazu zählt insbesondere die Pflicht zur Zusammenschaltung der Netze (Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen im Telekommunikationssektor vom 22.8.1998, ABI Nr. C 265, S. 2 ff; im folgenden Mitteilung).

Welche Einrichtungen in diesem Sinn als wesentlich anzusehen sind, wird von der Europäischen Kommission in Rn 91 der Mitteilung dargelegt: „Es reicht nicht aus, daß die Stellung des Unternehmens, das den Zugang beantragt, bei Gewährung des Zugangs vorteilhafter wäre; vielmehr muß die Verweigerung des Zugangs dazu führen, daß die beabsichtigten Aktivitäten entweder gar nicht durchgeführt werden können oder aber auf unvermeidbare Weise in hohem Maße unwirtschaftlich werden.

sowie

Oberstes Ziel der Zusammenschaltungsrichtlinie 97/33/EG ist es, die durchgehende Interoperabilität der Dienste für die Benützer in der Gemeinschaft sicherzustellen. ⁴

Trotz geänderter Rahmenbedingungen am Markt bleiben die wesentlichen Argumente bis heute gültig. Sollte der Zugang auf Vorleistungsebene für die Gesprächsoriginierung verweigert werden, könnten alternative Anbieter Sprachdienste im Festnetz und ggf.

² Ebd., S. 59.

³ Ebd., S. 62.

⁴ Ebd., S. 64.

darüber hinausgehende Dienste entweder gar nicht mehr oder nur mit erheblichen, dauerhaften Mehraufwänden durchführen.

2.2 CbC und CPS in der jüngsten Entscheidung der Regulierungsbehörde

CbC und CPS haben sich als Produkt seit nunmehr fast 18 Jahren am Markt gut etabliert. In diesen 18 Jahren haben sich die Märkte weiterentwickelt. Die regulatorischen Rahmenbedingungen haben sich u.a. im Hinblick auf die Feststellung beträchtlicher Marktmacht und die Ableitung von Konsequenzen daraus wesentlich geändert. Im Festnetz haben sich nur wenige alternative Anbieter am Markt etabliert, während sich wesentliche Änderungen im Bereich der Zugangstechnologien ergeben haben (z.B. durch Voice over Broadband). Trotzdem – die Marktanteile der A1TA verharren seit Anbeginn der Regulierung auf einem hohen Niveau. Ihre Position als Marktführer wurde zu keiner Zeit ernsthaft in Frage gestellt. Auch im Sprachbereich ist A1TA nach wie vor dominant.

Die Regulierungsbehörde hat sich im Verfahren M1.12 mit der Frage auseinander gesetzt, ob es auf dem relevanten Markt für Vorleistungszugang eine beträchtliche Marktmacht gibt und falls ja, welche möglichen Vorabverpflichtungen zu erlassen wären. Die wesentlichen Aussagen dazu sind.⁵

*„Bei der Betrachtung der Endkundenmärkte zeigt sich, dass die Originierungs- bzw C(P)S- Regulierung insbesondere im Geschäftskundenbereich bzw bei Auslandsgesprächen eine wesentliche Voraussetzung für die Senkung der Marktzutrittsbarrieren und die Intensivierung des Wettbewerbs ist. Ohne diese Regulierung wäre die „Nicht-Relevanz“ der Endkundenmärkte in Frage zu stellen. Folglich kann **nicht davon ausgegangen werden, dass auf diesen Märkten ein selbsttragender Wettbewerb vorliegt, der die Originierungs- bzw die C(P)S-Regulierung obsolet werden lassen könnte.**“
(Hervorhebung nur hier)*

Die Behörde betrachtet auch ein mögliches Marktverhalten der A1TA ohne regulatorische Verpflichtung.⁶

„A1 TA hat ohne Regulierung keinen (ökonomischen) Anreiz, alternativen Betreibern Zugang zu Originierungsleistungen zu kostenorientierten Entgelten zu gewähren. Vor diesem Hintergrund kann gefolgert werden, dass Verbindungsnetzbetreiber über keine nachfrageseitige Gegenmacht verfügen, die eine Zugangsverweigerung oder das Setzen überhöhter Preise verhindern würde. Dies gilt auch unter Berücksichtigung von Multimarktkontakten, da Verbindungsnetzbetreiber in aller Regel auch auf anderen Märkten wesentlich mehr bei A1 TA nachfragen als A1 TA bei ihnen. Insbesondere gilt dies auch für die größten alternativen Betreiber Tele2 und UPC.“

⁵ S. Bescheid M1.12, S. 6

⁶ Ebd., S. 9.

Es wird anerkannt, dass ohne Regulierung auf diesem Markt beträchtliche Wettbewerbsprobleme relevant bleiben.⁷

„Potentielle (für den Fall der Nicht-Regulierung bestehende) Wettbewerbsprobleme auf dem Festnetz-Originierungsmarkt sind die Übertragung von Marktmacht in benachbarte Märkte sowie die Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern (insbesondere hinsichtlich der Preissetzung).

Im Konkreten kann A1 TA durch die Verweigerung eines adäquaten Zuganges zu Originierungsleistungen bzw CS/CPS ihre Marktmacht auf die nachgelagerten Gesprächsmärkte ausdehnen. Dies umfasst neben der direkten Zugangsverweigerung auch das Ausüben eines Margin Squeeze oder Diskriminierung bei nicht-preislichen Parametern (Qualität, Zeit, Information, Bündelungen, Festlegung technischer Normen oder Standards, die für das eigene Unternehmen leichter zu erfüllen sind als für alternative Betreiber, etc).

Ohne Zugang zu Originierungsleistungen und C(P)S kann ein alternativer Betreiber nur mit eigener Infrastruktur, (virtueller) Entbündelung und VoB-Vorleistungsprodukten (zusätzlich zu Bitstreaming oder „stand alone“) in die Verbindungsmärkte auf Endkundenebene einsteigen. Der Markteintritt mit eigener Infrastruktur oder (virtueller) Endbündelung ist jedoch mit hohen Markteintrittsschranken verbunden und ein österreichweites Angebot ist damit praktisch nicht möglich. VoB-Vorleistungsprodukte wurden bisher nur in geringem Umfang genutzt. Insofern kann A1 TA den Wettbewerb um Verbindungsleistungen auf Endkundenebene durch Verweigerung eines adäquaten Zugangs zu Originierungsleistungen sowie C(P)S signifikant reduzieren und hat somit auch einen Anreiz zu einem solchen Verhalten.

Die Ausübung von Marktmacht gegenüber den Abnehmern würde sich vor allem in überhöhten Preisen manifestieren.“

Die Behörde führt auch die Unerlässlichkeit der Maßnahmen zur Vorabregulierung ins Feld.⁸

Bereits im Kontext der Marktabgrenzung wurde festgestellt, dass Verpflichtungen zur Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl für den Wettbewerb auf Endkundenebene und die damit einhergehende Deregulierung von Verbindungsmärkten unerlässlich sind.

Vor dem Hintergrund der Förderung von Wettbewerb sowohl auf den Verbindungsmärkten als auch auf den Zugangsmärkten auf Endkundenebene ist es allerdings erforderlich, dass alternative Betreiber nicht – wie bei C(P)S – nur Verbindungsleistungen, sondern auch Zugangsleistungen flächendeckend anbieten könnten. Dies wäre gegenwärtig mit dem VoB- Vorleistungsprodukt (VoB-only) bzw der VoB-Option zusätzlich zu einem Bitstream- Anschluss möglich. Diese Vorleistungsprodukte werden gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt, es werden jedoch Verbesserungen vorgenommen (vgl M 1.3/12, M 1.4/12), von denen zu erwarten ist, dass sie zu einer Erhöhung der Akzeptanz führen. Da sich die Auswirkungen dieser

⁷ Ebd., S. 10.

⁸ Ebd., S. 12

Verbesserungen erst in den nächsten Jahren zeigen, ist die Aufrechterhaltung einer C(P)S Regulierung für diesen Marktanalysezyklus notwendig.

Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Verpflichtung sieht die Behörde als gegeben und es stellt sich die Frage, ob die 2012 gültigen Argumente auch heute weiterhin im gleichen Lichte zu sehen sind.

2.3 Aktuelles Gutachten der Regulierungsbehörde

Im März 2016 wurde ein Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/15 Markt für Festnetzoriginierung durch die Amtssachverständigen erstellt.

Im ersten Schritt wurde eine Marktabgrenzung durchgeführt. Es werden folgende vier Verbindungsmärkte abgegrenzt, die jeweils feste und mobile Verbindungsleistungen (nicht aber Voice over Internet) umfassen:

- Inlandsgespräche für Privatkunden
- Auslandsgespräche für Privatkunden
- Inlandsgespräche für Geschäftskunden
- Auslandsgespräche für Geschäftskunden

Geografisch umfassen alle Märkte das gesamte Bundesgebiet.

Im nächsten Schritt wird untersucht, ob auf der Endkundenebene Wettbewerbsprobleme auftreten. Die Gutachter kommen zu folgendem Schluss:

Die Notwendigkeit einer Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung besteht nur dann, wenn ohne Regulierung auf der Endkundenebene Wettbewerbsprobleme auftreten würden. Wie in den Abschnitten 3.3.1.2.4 und 3.3.2.2.4 dargelegt, ist dies aus Sicht der Gutachter gegenwärtig und auch in einer zukunftsgerichteten Betrachtung nicht der Fall.

Begründet wird dies im Wesentlichen mit den geringen Marktzutrittsbarrieren im Mobilfunk als MVNO oder Wiederverkäufer. Dies gilt insbesondere im Privatkundenbereich:

Die Analyse der Endkundenmärkte (im Zuge des Drei-Kriterien-Tests) zeigt, dass die Marktzutrittsbarrieren im Privatkundenbereich auch ohne CS/CPS gering sind. So 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 ganz überwiegende Teil der Verbindungsleistungen mobil ist, ist das erste Kriterium (hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren) nicht erfüllt. Die Märkte für In- und Auslandsgespräche für Privatkunden sind somit keine relevanten Märkte im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission. Diese Schlussfolgerung wurde schon in vergangenen Analysen getroffen, war aber damals (auch) abhängig vom Bestehen

der CS/CPS-Regulierung auf Vorleistungsebene. Dies ist aufgrund der weiter gestiegenen Bedeutung des Mobilfunks nun nicht mehr der Fall.

Im Geschäftskundenbereich sind die Marktzutrittsbarrieren höher, aber aus Sicht der Gutachter existiert ausreichend Wettbewerb:

Für In- und Auslandsgespräche von Geschäftskunden wurde ebenfalls ein Drei-Kriterien- Test durchgeführt. Dieser ergab, dass die Marktzutrittsbarrieren im Geschäftskundenbereich höher sind. Die neu eingetretenen MVNOs und Wiederverkäufer wurden bisher kaum in diesem Bereich aktiv (der Erfolg des im Oktober 2015 mit mobilen Geschäftskunden- produkten in den Markt eingetretenen Betreibers Tele2 ist noch abzuwarten).

Somit war auch das zweite Kriterium (Tendenz in Richtung Wettbewerb) zu prüfen. Bei Inlandsgesprächen liegt der Marktanteil von A1 Telekom Austria zwar relativ stabil bei über 50%, jedoch werden inzwischen ca. 70% dieser Gespräche über Mobilnetze abgewickelt. Dabei sind in den monatlichen Entgelten meist auch (große) Minutenbündel bzw. Minutenflatrates inkludiert, womit die Ausübung von Marktmacht bei Verbindungsleistungen praktisch nicht möglich ist. Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 Telekom Austria 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. Somit existiert ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche von Geschäftskunden, sodass das zweite Kriterium als nicht erfüllt betrachtet werden kann.

Die Analyse der Endkundenmärkte zeigt auch,

dass eine CS/CPS-Regulierung aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch Mobilfunkbetreiber und Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern nicht mehr erforderlich ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

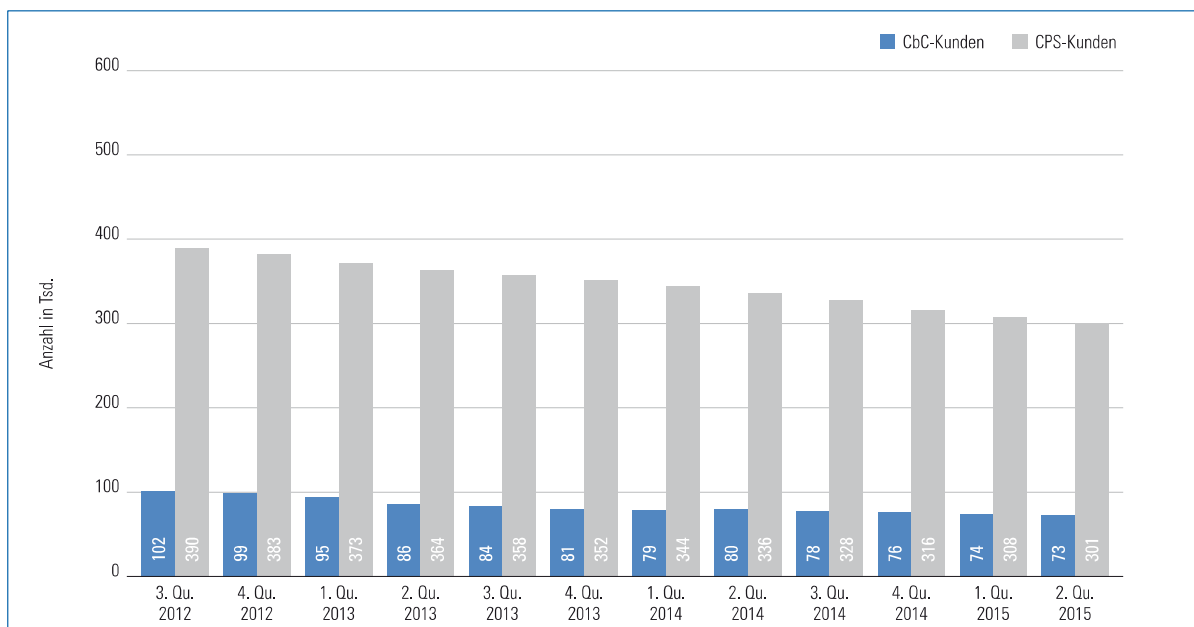
Die Gutachter empfehlen daher die Aufhebung der sektorspezifischen Ex-ante-Regulierung auf dem Festnetzoriginierungsmarkt.

3 Marktentwicklung in Österreich

Zur Beantwortung der im vorherigen Abschnitt gestellten Frage ist es sinnvoll, sich die Marktentwicklungen der letzten Jahre vor Augen zu führen, um deutlich zu machen, wo CbC und CPS heute im Markt stehen. Dabei betrachten wir zunächst die Entwicklungen seit der letzten Entscheidung der Regulierungsbehörde (2012).

3.1 Aktuelle Marktzahlen

Der Telekom Monitor 4/2015 der RTR GmbH zeigt die Entwicklung der Kundenzahlen für Carrier Selection und Carrier Preselection seit der Entscheidung M1.9/12:



Die Abbildung zeigt die Anzahl der Kunden, deren Anschlüsse über Carrier Preselection (CPS) realisiert sind, sowie die Anzahl der Call-by-Call-Kunden (CbC), die CbC zumindest einmal im betreffenden Quartal genutzt haben (siehe Glossar).

Abbildung 1: Teilnehmerzahlen CbC und CPS

Insbesondere die über CPS/CbC realisierten Anschlüsse sind mit etwa 350 000⁹ nach wie vor signifikant und betragen etwa 20 % aller A1TA Festnetzanschlüsse mit Sprachtelefonie.¹⁰ Die folgende Tabelle zeigt die Gesamtanzahl der Privat- und Geschäftskunden sowie die Marktanteile gemäß RTR Gutachten in 2011 und Ende 2014.

⁹ Siehe RTR Telekom Monitor 1/2016

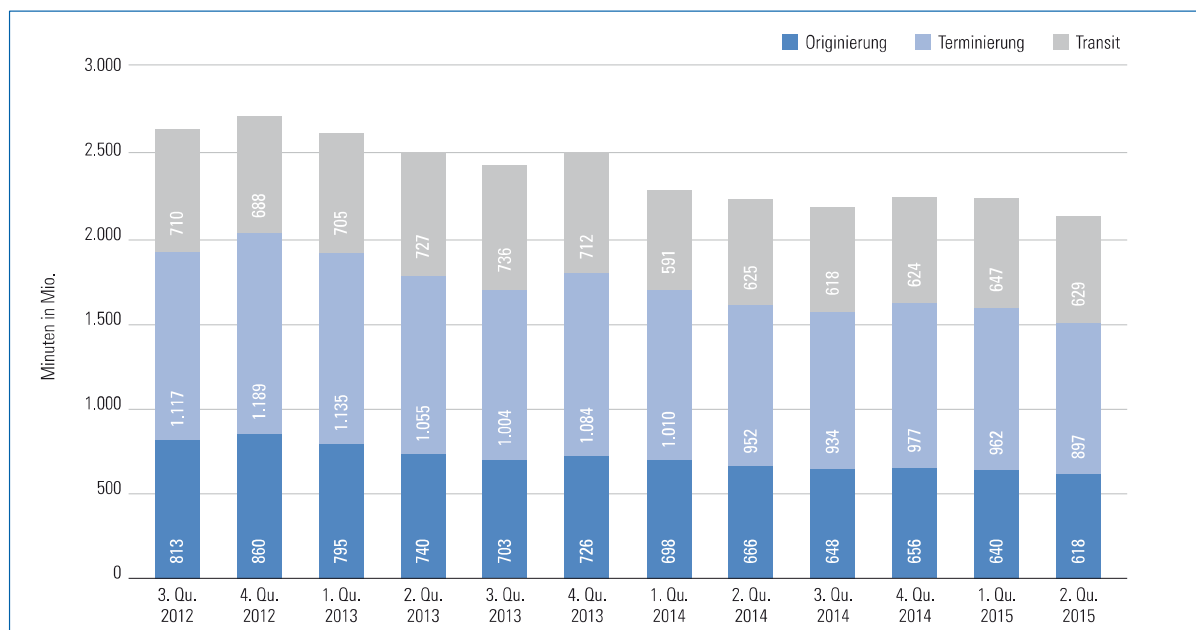
¹⁰ Die Anzahl der relevanten A1TA Teilnehmer (POTS, ISDN, VoB) haben wir aus dem wirtschaftlichen Gutachten der RTR im Verfahren M 1/15 „Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ entnommen (im folgenden als „RTR-Gutachten“ zitiert); siehe auch <http://www.telekomautria.com/de/ir/quartalsergebnisse>

Kunden	2011	Ende 2014
Privatkunden (RTR Gutachten Abb. 6)	2.117.904	1.940.000
Geschäftskunden (RTR Gutachten Abb. 17)	672.000	636.000
A1TA Marktanteil PK (RTR Gutachten Absatz unter Abb 31)	74%	66%
A1TA Marktanteil GK (RTR Gutachten Abb. 30)	85%	85%
A1TA Kunden Gesamt (Summe Marktanteil * Kunden)	2.138.449	1.821.000
CbC/CPS Kunden	708.600	374.200
Prozentsatz der CbC/CPS Kunden von den A1TA Kunden	33%	21%

Tabelle 1: Anzahl der A1TA Kunden, die CbC/CPS nutzen können

Zwar zeigt sich sowohl bei CbC als auch CPS ein Rückgang der Teilnehmerzahlen, diese ist aber moderat und verdeutlicht, dass CbC und CPS nach wie vor Produkte sind, die von einer Vielzahl von Nutzern in Anspruch genommen werden.

Die folgende Tabelle zeigt die korrespondierenden Originierungsminuten. Diese betragen aktuell 618 Millionen Minuten pro Quartal. Die Vorleistungsumsätze lagen im zweiten Quartal 2015 gemäß Telekom Monitor 4/2015 bei 6,8 Millionen Euro.



Bei Vorleistungen im Bereich der Festnetz-Sprachtelefonie lassen sich drei Teilleistungen unterscheiden: Originierung, Terminierung und Transit (siehe Glossar). In der Grafik sind Vorleistungsminuten dargestellt; korrespondierende Umsätze finden sich in der Tabelle im Anhang des Kapitels.

Abbildung 2: Verkehrsminuten bei der Zusammenschaltung in Österreich

Auch hier zeigt sich ein leicht rückläufiger Trend, der aber alle Verkehrsarten der Zusammenschaltung betrifft und auch moderat ist. Da im Jahr 2012 die Entgelte für die Originierung auf der Grundlage einer Entscheidung der TTK – die mittlerweile vom VwGH

gehoben wurde - um ein Vielfaches im Vergleich zu den früheren Tarifen angehoben wurden,¹¹ hätte man einen starken Verkehrsrückgang erwarten können, der aber nicht eingetreten ist. Das Angebot von CbC/CPS-Anbietern bleibt demnach für Endkunden attraktiv.

3.2 Entwicklung von Kundenzahlen und Verkehrsmengen im Zeitablauf

Bei einer längeren Betrachtungsperiode (ab 2008) fällt auf, dass der Nutzungstrend zwar kontinuierlich leicht fallend ist, aber nach wie vor sowohl die Teilnehmerzahlen als auch die Verkehrsmengen in signifikanter Höhe gegeben sind.

In Abbildung 3 ist der Verlauf der CPS/CbC Teilnehmerzahlen dargestellt. Die Originierungsminuten sind in den veröffentlichten Unterlagen der RTR jedoch nur ab Jänner 2012 enthalten. Originierung bezeichnet Verkehr, der von einem festen Netzabschlusspunkt im eigenen Netz ausgeht. Im Gutachten zu M1/15 werden die Originierungsminuten nach folgenden Destinationen aufgeschlüsselt: VNB, eigenes FN, anderes FN, Mobilnetz, Ausland, Diensterufnummern und Onlinedienste. Im Bescheid M1.9/12 ist ausgeführt, dass der Prozentsatz an VNB Minuten an den gesamten Originierungsminuten 2008 bei 29,1 % und 2009/2010 bei 24 % betrug. Im Gutachten zu M1/15 wird auf Seite 14 ausgeführt, dass der Anteil der Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern im Betrachtungszeitraum von ca. 19% auf ca, 15% zurückgegangen ist. Zur Plausibilitätsprüfung der Berechnung der VNB Minuten haben wir folgende Annahmen getroffen:

- Der Prozentsatz der VNB Minuten hängt vom Verhältnis der Anzahl der A1TA Teilnehmer zu den CPS/CbC Teilnehmern ab. Entsprechend dem wirtschaftlichen Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 „Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ hat sich die Anzahl der A1TA Teilnehmer von 2,15 Millionen im Jahr 2011 auf 1,86 Millionen Ende 2014 reduziert (siehe Tabelle 1). Der Anteil der CbC/CPS Kunden von den A1TA Kunden hat sich daher von 33% auf 20% reduziert. Geht man davon aus, dass sich die VNB Minuten im gleichen Verhältnis reduziert haben, so erhält man einen Prozentsatz von 15% für die VNB Minuten im Jahr 2015. Wir halten dies für eine konservative Annahme. Wir haben für die folgende Berechnung einen linearen Rückgang von 24% in 2010 auf 15% in 2015 angenommen.
- Von 2008 bis 2012 weist der RTR Monitor nur die Umsätze für Originierung aus. Ab 2012 sind sowohl Umsätze als auch Originierungsminuten ausgewiesen. Wir haben

¹¹ Die Reaktion der VNB auf diese Preiserhöhung auf der Vorleistungsebene war entweder ein Verzicht auf eine Marge durch konstante Preise oder – eher seltener - eine Erhöhung der eigenen Endkundenpreise, siehe z.B. die höheren Entgelte heute im Vergleich zu 2007 bei <http://www.hostprofis.com/website/index.php?site=main.php&land=at>. (Auch Tele2 hat die Preise im Vgl. zum Festnetz Classic Tarif 2012 erhöht (in der GZ von 4,2 auf 4,6 bzw. 5,6 cent, dafür aber in der Freizeit gesenkt)

aus den Jahren 2012 bis 2015 den Wert einer durchschnittlichen Originierungsminute mit 0,35 Eurocent errechnet.¹² Da Eigenleistungen einen immer größeren Anteil ausmachen, rechnen wir für die Jahre 2008 bis 2012 mit einem etwas höheren Wert von 0,40 Cent je Originierungsminute. Aus den Originierungsumsätzen können über diesen Wert die Originierungsminuten und über den angenommenen Prozentsatz wieder die VNB Minuten berechnet werden.¹³

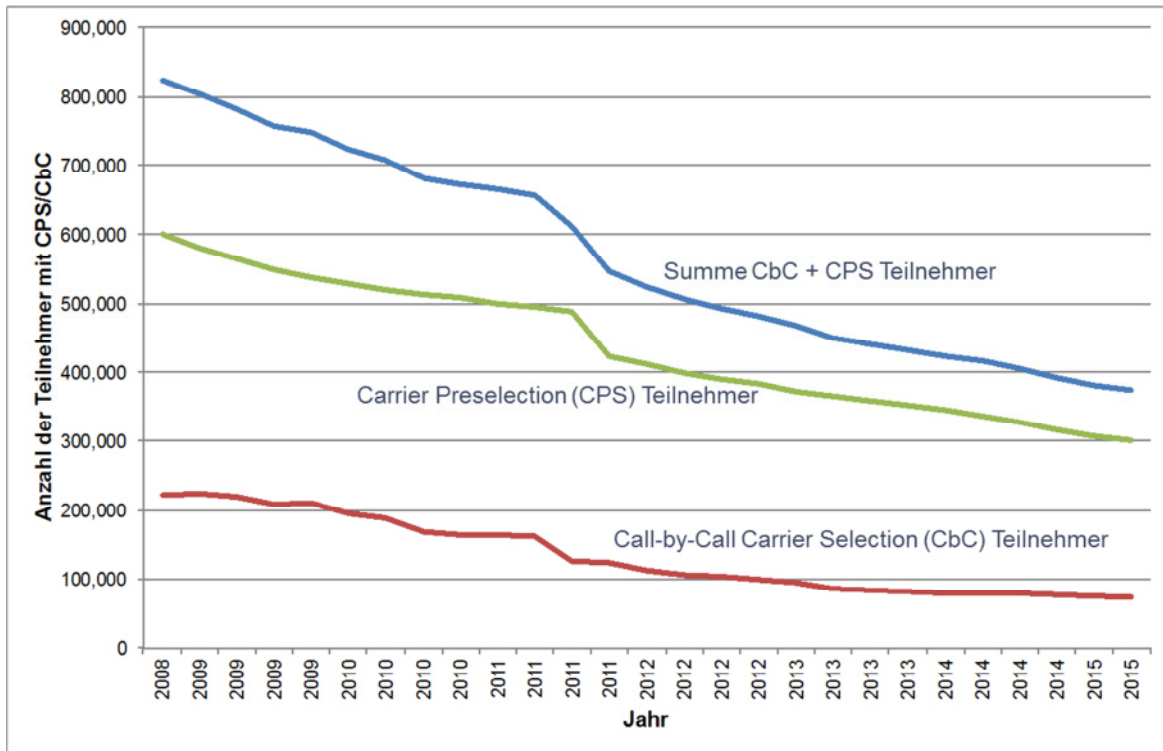


Abbildung 3: Teilnehmerzahlen CbC und CPS 2008-2015

Die Berechnung der VNB-Minuten unter den getroffenen Annahmen führt zu einem nach wie vor hohen Verkehrsvolumen an Verbindungsnetzbetreiberminuten von über 90 Mio. Minuten pro Quartal.

¹² Originierungsumsätze dividiert durch Originierungsminuten gemäß RTR Monitor. Die Originierungsminuten enthalten auch Eigenleistungen. Gemäß M1/12 machen Eigenleistungen einen immer größeren Anteil aus (56,2% im Jahr 2008, 64,9% im Jahr 2009 und 68,5% im Jahr 2010).

¹³ Es gibt den Sprung durch die Datenbereinigung in 2011 (lt. RTR wegen Zusammenlegung A1 und Mobilkom).

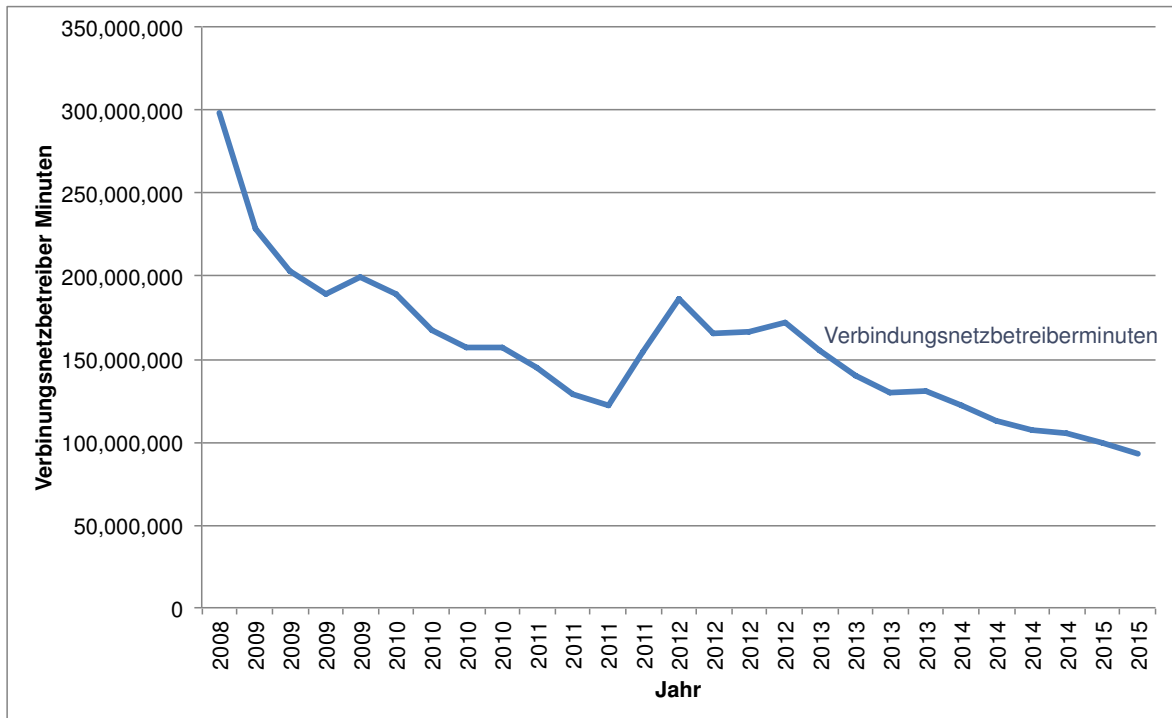


Abbildung 4: VNB-Minuten 2008-2015

Aus den vorangestellten Graphiken und Zahlen kann man daher sicher ableiten, dass CbC und CPS Produkte sind, die nach wie vor in signifikantem Umfang nachgefragt werden und daher für den Markt und den Wettbewerb relevant sind. Es gibt ein ungebrochenes Interesse von Kunden an diesen Produkten – und das unabhängig von einer stärkeren Bündelung von Anschluss- mit Sprachprodukten, trotz Voice over Broadband und trotz Fest-Mobil-Substitution auf der Gesprächs- und Anschlussebene.

3.3 Marktteilnehmer und Preise

Zur Beurteilung der Notwendigkeit von CbC-/CPS-Anbietern kann auch beitragen, die Marktpreise zu analysieren, die gegenwärtig angeboten werden. Nachfolgend dargestellt ist der Preis in Cent/min verschiedener CbC/CPS-Anbieter im Vergleich zum „A1 Festnetz-Telefonie Tarif“ aus dem Paket „Internet 8 Mbit + Telefonie“ der A1TA. Betrachtet werden dabei Gespräche ins nationale Festnetz (Geschäfts- und Freizeit getrennt, Gespräche in nationale Mobilnetze und Auslandsgespräche der häufig gewählten Destination Deutschland, sowie Serbien und Türkei (Festnetz).

Tarife (Cent/Min)	Festnetz Lokal- zone ¹⁴		Festnetz national Geschäfts- zeit	Festnetz national Freizeit	Mobilnetz national		Festnetz Deutschland		Festnetz Serbien		Festnetz Türkei	
	GZ	FZ			GZ	FZ	GZ	FZ	GZ	FZ	GZ	FZ
A1	8,9	6,9	8,9	6,9	8,9		21,99	10,99	35,13	25,93	40,63	36,71
Dialog CbC	8,5	6,5	8,5	6,5	9,9		9,48		37,08		29,52	
Tele 2	4,6	1,25	5,6	2,4	21,5		22,6	11,8	37,7	26,9	43,1	37,7
Dialog CPS	4,9	2,9	4,9	2,9	7,9		3,5		30,9		8,9	
3U	4,9	2,9	4,9	2,9	24		4,9		19,9		8	
1036 Hallo	4,8	2,4	4,8	2,4	18	12	18	12	30	24	18	12
Multikom	4,8	2,4	4,8	2,4	17,4		9		21		30	
Talk2u	3,6	1,8	4,4	2,2	15,9		2,9		12,9		9,9	
Condornet Preselection	4,21	2,59	4,21	2,59	12,9		4,21		auf Anfrage		auf Anfrage	
AMIGA	3,9	1,8	3,9	1,8	17,5		5		10		10	
Avocalis	3,9	1,8	3,9	1,8	9,9		4,9		15		10,9	
Host Profis	3,6	1,92	3,6	1,92	17,88	14,88	3,48		11,88		6,72	
1031	3	3	3	3	11		2,5		11		4	

Tabelle 2: Tarife für Telefongespräche von A1TA im Vergleich mit CbC-/CPS-Anbietern in Cent/min, GZ: Geschäftszeit, FZ: Freizeit (Stand: 1.3.2016)

Nach Destinationen aufgeteilt ergeben sich die folgenden Graphiken.

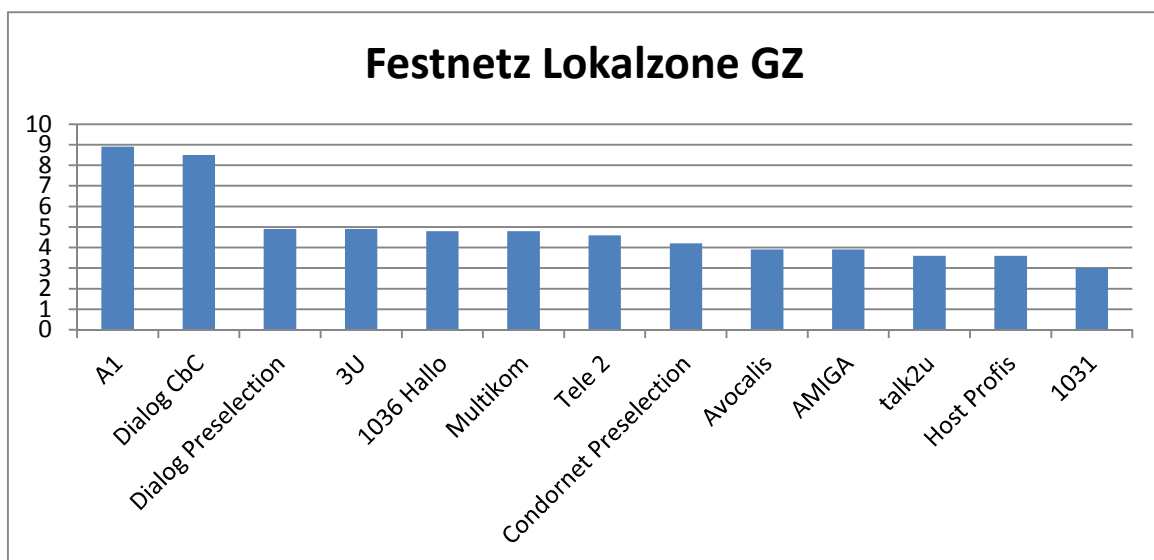


Abbildung 5: Tarifvergleich Gespräche Lokalzone Geschäftszeit (Cent/min)

¹⁴ Nur bei zwei Anbietern gibt es eine spezielle Tarifierung für die Lokalzone.

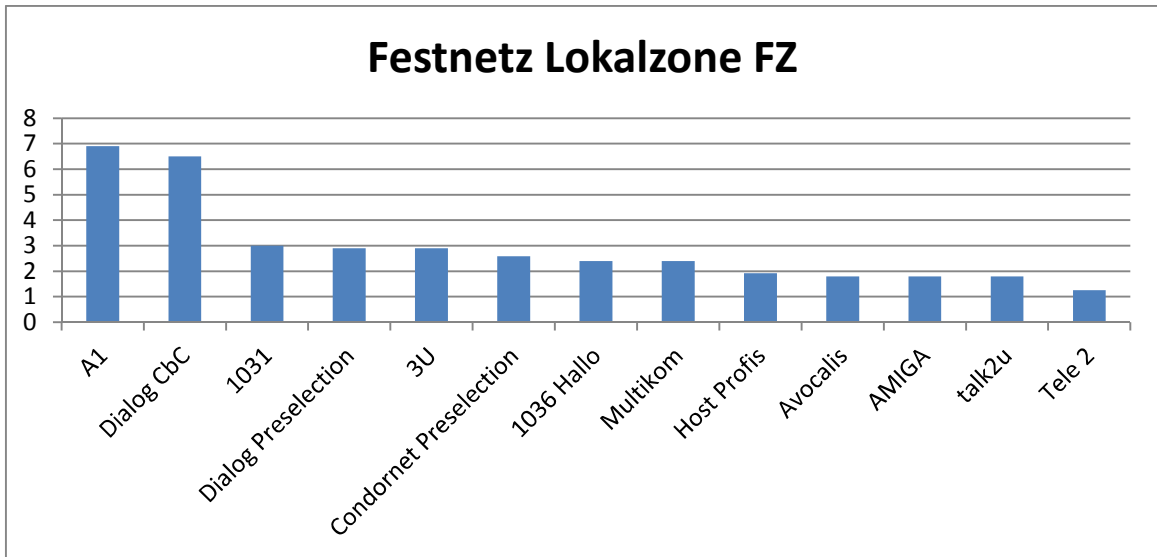


Abbildung 6: Tarifvergleich Gespräche Lokalzone Freizeit (Cent/min)

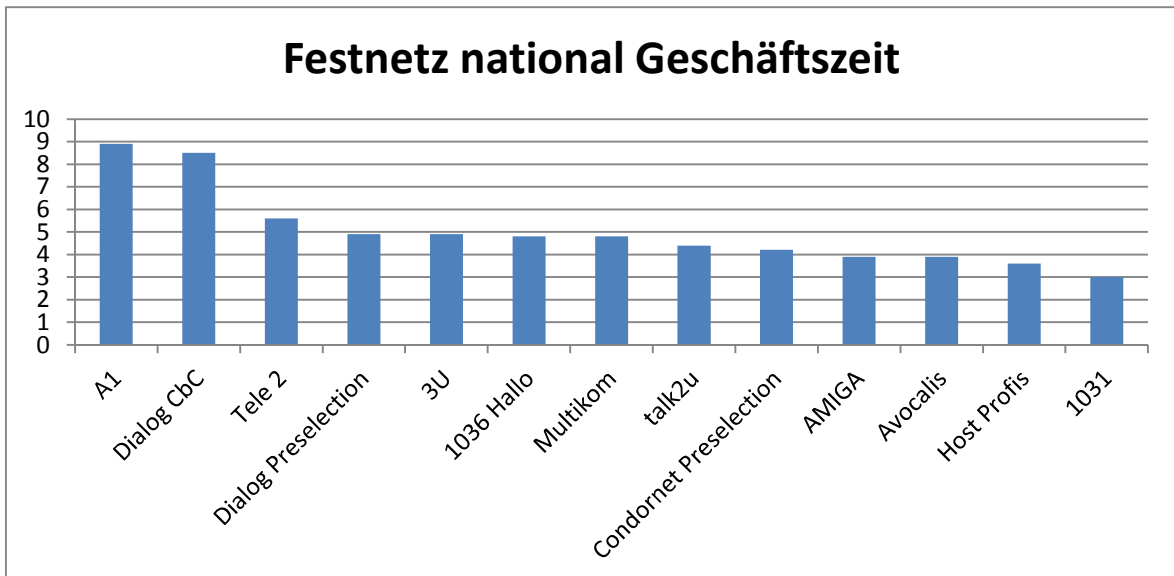


Abbildung 7: Tarifvergleich Gespräche national Geschäftszeit (Cent/min)

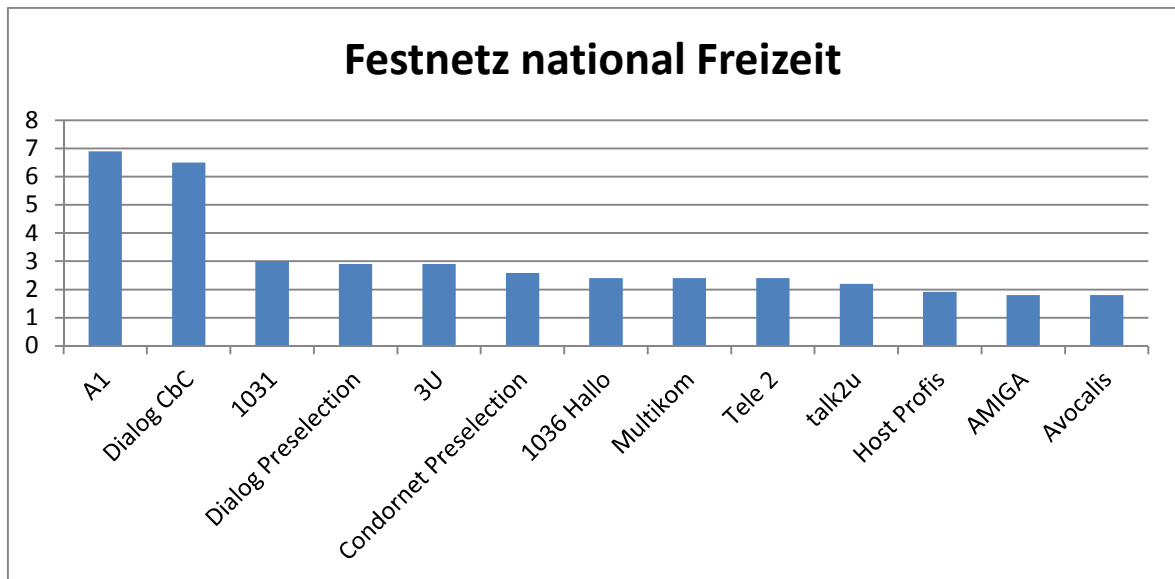


Abbildung 8: Tarifvergleich Gespräche national Freizeit (Cent/min)

Bei nationalen Gesprächen hat die A1TA in der Geschäftszeit und in der Freizeit die höchsten Minutenentgelte. Sie liegen um fast 300 % (Geschäftszeit) bzw. 375 % (Freizeit) über dem Tarif des günstigsten Anbieters.¹⁵

Diese hohen Preisunterschiede 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 A1TA entstehen und die österreichischen Kunden wären signifikant schlechter gestellt. Angesichts der weit über den Gestehungskosten liegenden Entgelte der A1TA würde man wohl auch über eine (Wieder)-Einführung der Regulierung der Endkundenmärkte nachdenken müssen, da der Gesprächsmarkt dann keine wettbewerbliche Struktur mehr hätte.

Bei Gesprächen in Mobilnetze sieht die Situation deutlich anders aus. Hier bietet A1TA in vielen Fällen (aber nicht immer) günstigere Entgelte als die Wettbewerber an. Diese niedrigen Preise haben ihre Grundlage in der Endkundenpreisregulierung der A1TA durch die Regulierungsbehörde. Unter anderem per Bescheid G25/99 wurde der A1TA untersagt, dass

die Erlöse der Telekom Austria AG pro Gesprächsminute (exkl. USt und exkl. die an die Mobilfunkbetreiber zu entrichtenden Terminierungsentgelte) entsprechend den

¹⁵ Dies gilt auch – mit anderen Werten – für Gespräche in der Lokalzone.

Verkehrsvolumen gemittelt über peak/off peak nicht mehr als ATS 0,80 betragen dürfen.

Weiters wurde vorgeschrieben, dass die Telekom Austria AG eine Reduktionen der Terminierungsentgelte mit Inkrafttreten der Reduktion an die Endkunden weiterzugeben hat. (wobei ATS 0,80 ~ 0,058 EUR). Die A1TA hat in diesem Bereich also bisher kaum Preiserhöhungen durchgeführt.

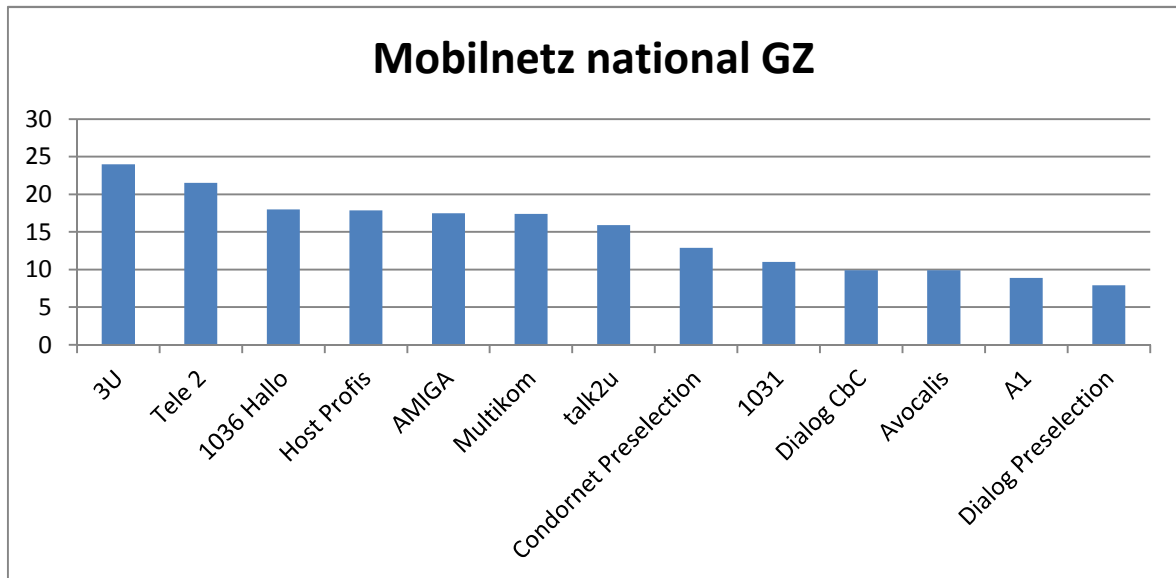


Abbildung 9: Tarifvergleich Gespräche Mobilnetz national GZ (Cent/min)

Bei Gesprächen ins Ausland haben wir exemplarisch die Zielländer Deutschland, Türkei und Serbien gewählt.

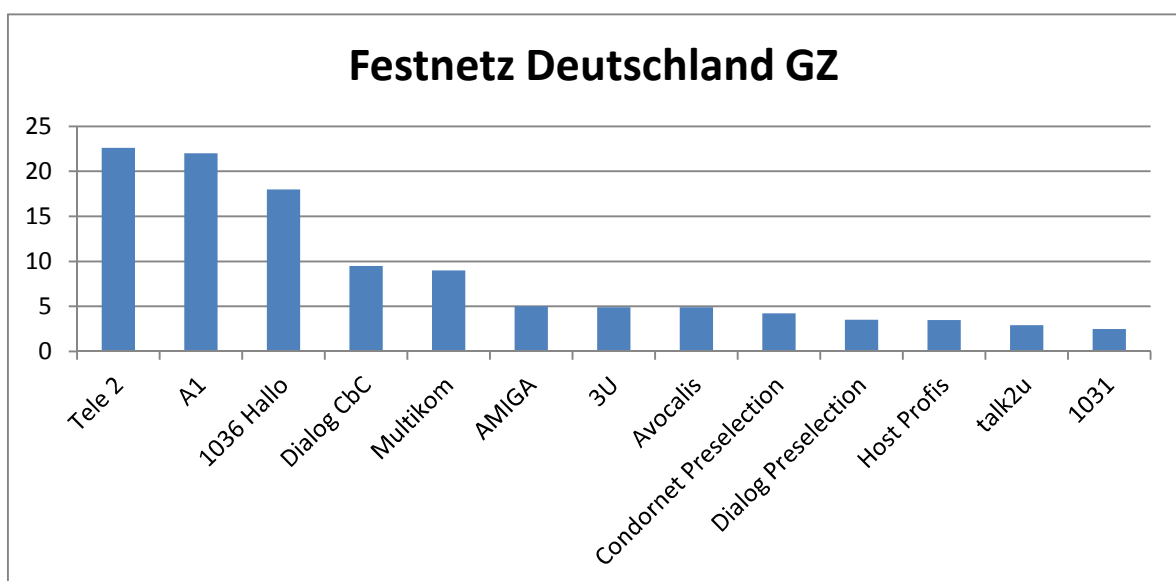


Abbildung 10: Tarifvergleich Gespräche international (Deutschland, GZ); (Cent/min)

Hier zeigt sich wieder, um wie viel teurer die A1TA im Vergleich zum Wettbewerb ist. Im Vergleich mit dem günstigsten Anbieter liegt der Preis der A1TA um 880 % (Geschäftszeit) bzw. 440 % (Freizeit) höher. Dies lässt auch erahnen, wie sich die A1TA preislich platzieren würde, wenn der Wettbewerb mittels CbC/CPS nicht mehr am Markt wäre. Der Nachteil für die Endkunden wäre wiederum evident.

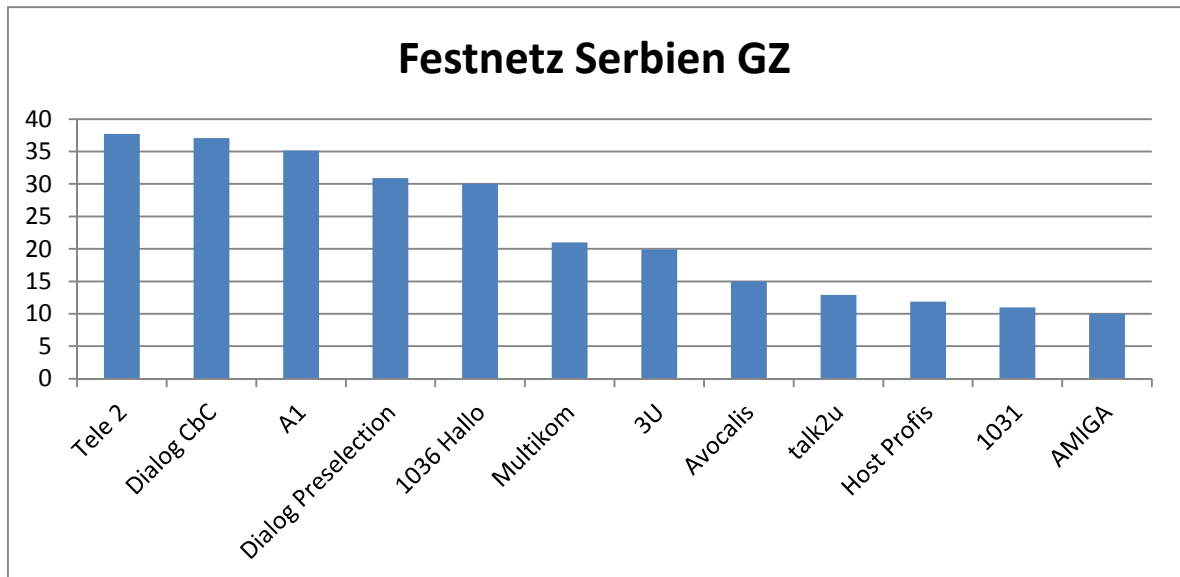


Abbildung 11: Tarifvergleich Gespräche international (Serbien, GZ); (Cent/min)

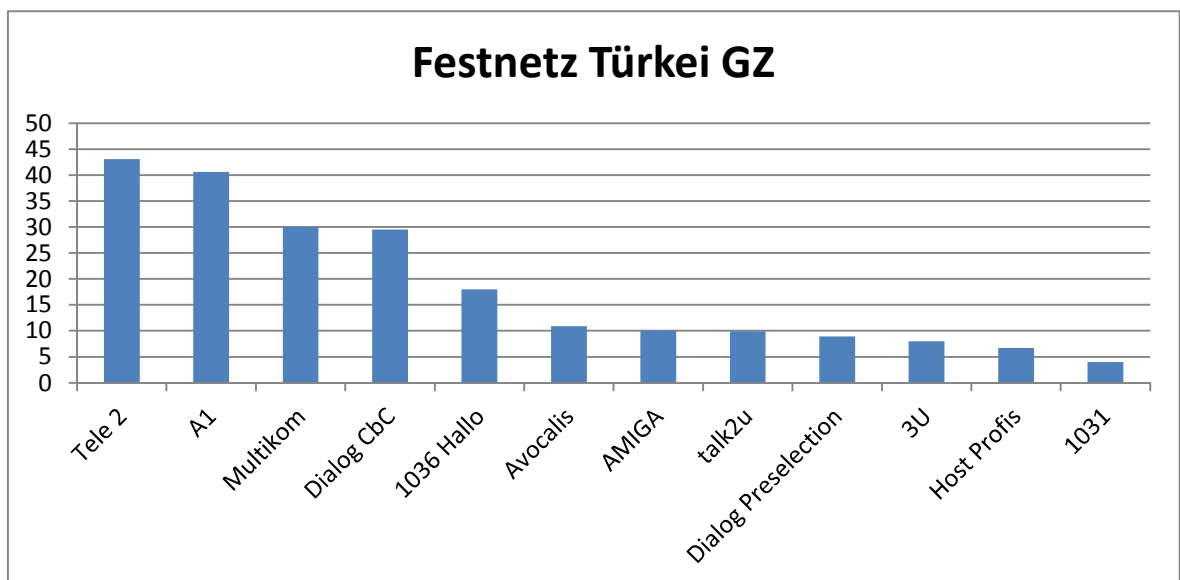


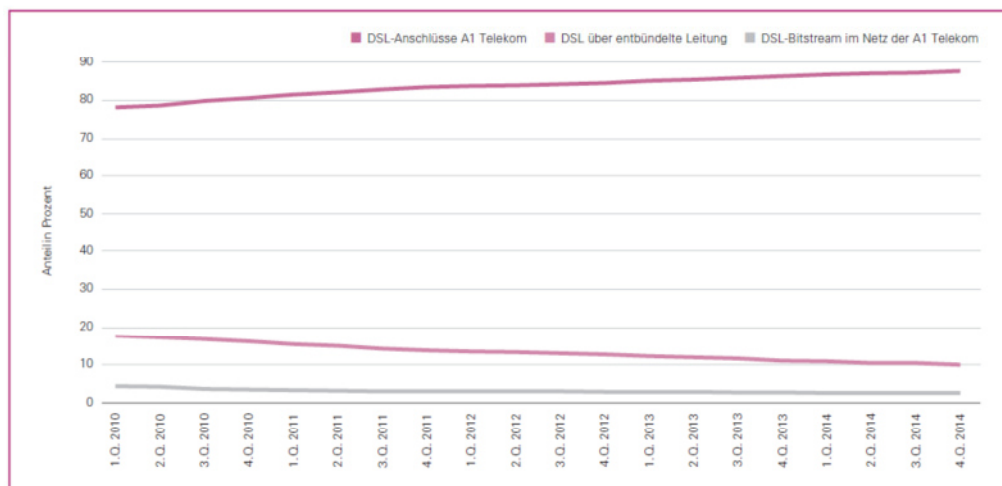
Abbildung 12: Tarifvergleich Gespräche international (Türkei); (Cent/min)

Der Preisunterschied zwischen A1TA ist auch für andere Destination relevant und zeigt deutlich auf, dass CbC- und CPS-Anbieter den Kunden einen großen Preisvorteil bieten.

3.4 Entbündelung

Alternative Betreiber hätten auch die Möglichkeit, den Wettbewerb auf den Verbindungsmärkten und den Zugangsmärkten auf Endkundenebene auf der Basis von entbündelten Leitungen oder anderen Vorleistungsprodukten wie Voice over Broadband (VoB) in Kombination mit einem Bitstream Produkt anzubieten. Wie die Grafik verdeutlicht, werden diese Vorleistungsprodukte von alternativen Betreibern kaum genutzt.

Abbildung 22: Entwicklung der Anteile der DSL-Anschlüsse über Bitstream und Entbündelung 2010 bis 2014



Quelle: RTR-GmbH

Abbildung 13: DSL-Anschlüsse über Bitstream und entbündelte Leitungen

Offensichtlich sind die technischen und wirtschaftlichen Konditionen für die Gestaltung eines tragfähigen Endkundenproduktes nicht so ausgestaltet, dass auf diese Produkte aufbauend ein tragfähiger Wettbewerb stattfinden könnte. Weder auf dem Bitstream-Markt noch bei entbündelten Leitungen können sich alternative Betreiber am Markt behaupten. In beiden Bereichen verlieren sie seit Jahren kontinuierlich an Anschlüssen und Marktanteilen.

Entbündelte Leitungen der A1 Telekom

➔ RÜCKGANG BEI ENTBÜNDELTEN LEITUNGEN HÄLT WEITER AN

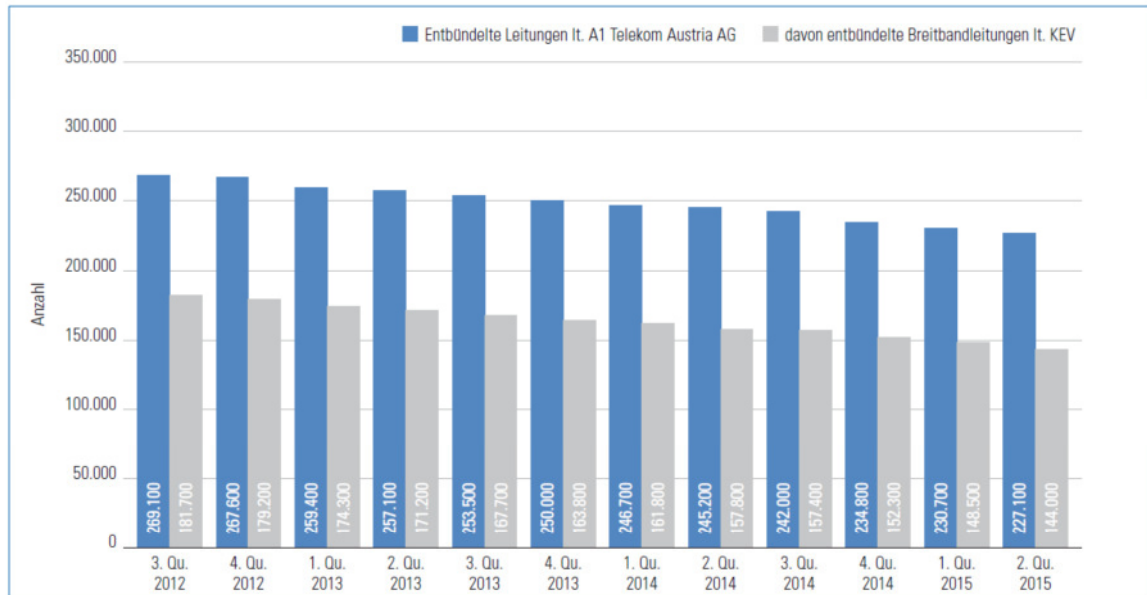
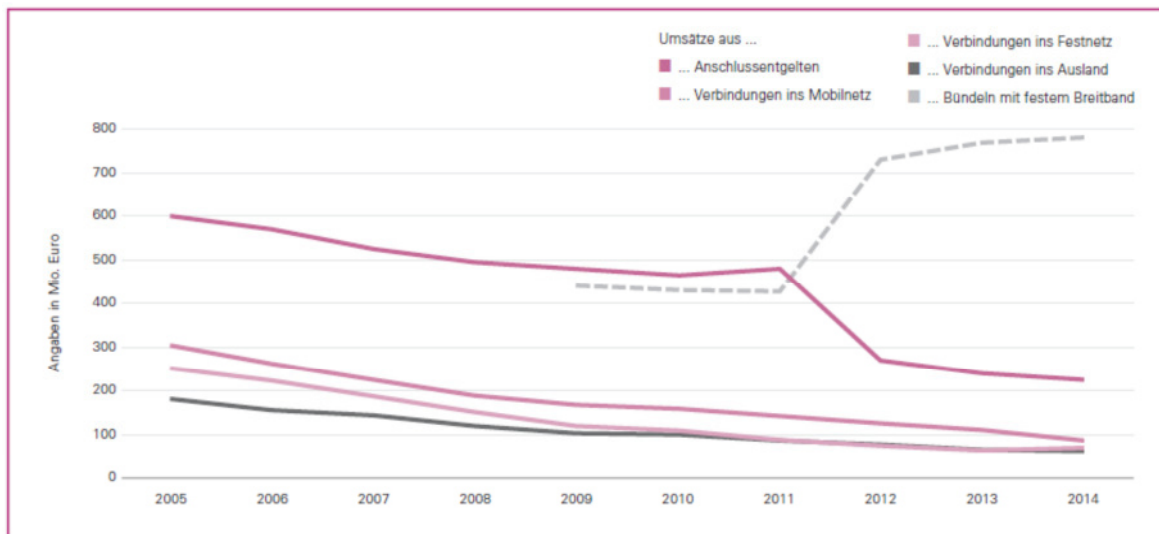


Abbildung 14: Anzahl entbündelter Leitungen 2012-2015¹⁶

3.5 Bündelprodukte

Der Kommunikationsbericht der RTR GmbH weist seit 2014 eine deutliche Steigerung bei Bündelprodukten aus. Diese bestehen zumeist aus Flatrate Tarifen ins Festnetz, teilweise auch zum Mobilfunk und ins Ausland. Oft sind diese auch mit Breitbandzugängen bzw. mit IP-TV gebündelt.

¹⁶ RTR: Telekom-Monitor, Nr. 4/2015, S. 27

Abbildung 23: Entwicklung der Festnetzendkundenumsätze nach Geschäftsbereichen 2005 bis 2014

Aufgrund von nachträglichen Korrekturen mit Daten der Betreiberabfrage stimmen diese Werte nicht exakt mit den im Kommunikationsbericht 2013 angeführten Werten überein.

Quelle: RTR-GmbH

Abbildung 15: Anstieg der Bündelprodukte

Die Bedeutung der Bündelprodukte im Zusammenhang mit CbC/CPS wird in Kapitel 5.5 erläutert.

4 Der regulatorische Hintergrund

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2014 eine neue Märkteempfehlung über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors veröffentlicht. In dieser Empfehlung sind die (ehemaligen) Märkte 1 und 2 der vorherigen Märkteempfehlung von 2007 nicht mehr für die EU-weite zu regulierenden Märkte enthalten.

Markt 1 ist als Markt für Endkundenleistungen, der zum einen Festnetzanschlüsse zur Anbindung an das öffentliche Telefonnetz und zum anderen darüber geführte Sprachtelefonverbindungen umfasst, definiert.

Markt 2 umfasst nach der Märkteempfehlung 2007 Vorleistungen deren Verbindungsaufbauprodukte es ermöglichen, Retail-Telefondienste und Retail-Internetwahlendienste an festen Standorten anzubieten.

Die Europäische Kommission geht also für einen Großteil der EU-Länder davon aus, dass der 3-Kriterien-Test für den Markt 2 (Originierung) nicht mehr erfüllt ist und dieser aus der Ex-ante-Regulierung entlassen werden kann. Dennoch weist die Kommission in den Explanatory Notes zur neuen Märkteempfehlung explizit darauf hin, dass beinahe alle Regulierungsbehörden in der EU Markt 2 bisher (also weiterhin) ex-ante reguliert haben und möglicherweise manche Regulierungsbehörden auch in der neuen Periode der Marktüberprüfung weiterhin zum Ergebnis kommen werden, dass die Ergebnisse eines 3-Kriterien-Test eine ex-ante Regulierung weiterhin zwingend vorschreiben, um Wettbewerb zu ermöglichen bzw. aufrecht zu halten. Insbesondere wird die Möglichkeit eröffnet, aufgrund nationaler Gegebenheiten auch weiterhin eine ex-ante Regulierung aufrecht zu halten. Gründe für die Aufrechterhaltung einer ex-ante Regulierung können in der Marktrelevanz des Produktes bestehen oder auch im (geringen) Wettbewerb auf der Anschlussebene. Die zuvor vorgestellten Zahlen und Fakten legen nahe, dass die Bedingungen für eine fortgesetzte Regulierung des Marktes in Österreich gegeben sind.

Die Europäische Kommission begründet den Wegfall von Markt 1 aus der Märkteempfehlung (2014) mit folgenden gesamteuropäischen Erwägungen:

- Die Substitution von Sprachverbindungen aus dem Festnetz durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen, die immer preiswerter werden (insbesondere durch die Senkung der mobilen Terminierungsraten).
- Der zunehmenden Substituierbarkeit durch Anschlussleitungen alternativer Wettbewerber (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen NGA-Anschlussnetzen, deren Ausbau durch erwartete Gesetzgebungen auf EU- und nationaler Ebene erleichtert würde, sowie Breitbandkabelanschlussnetzen).

- Der Intensivierung des Wettbewerbs durch Double, Triple und Quadruple Play Produkte im Markt für Festnetzanschlüsse und darüber geführte Sprachtelefonverbindungen.
- Der zurückgehenden Nachfrage nach Sprachtelefoniediensten an festen Standorten durch Nachfrageverlagerung zu mobilen Diensten und Nachrichtendiensten wie SMS.

Für den Wegfall von Markt 2 aus der Märkteempfehlung (2014) führt die Europäische Kommission folgende Gründe an:

- Den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen).
- Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen.
- Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Dienste.

Die österreichische Regulierungsbehörde muss auch für die Entlassung eines Marktes aus der Vorabregulierung einen 3-Kriterien-Test anwenden. Das bedeutet, dass die Behörde zu untersuchen hat, ob folgende Kriterien weiterhin vorliegen:

- liegen weiterhin hohe Markteintrittsbarrieren vor?
- ist keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten? und
- können die Wettbewerbsprobleme durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden?

Für die Regulierungsbehörde stellt sich somit die Frage, ob die Gründe, die zu einer Regulierung dieser Märkte geführt haben, entfallen sind oder nicht, d.h. insbesondere ob etwa nationale Besonderheiten gegeben sind, die eine Regulierung des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen weiterhin rechtfertigen. Wir werden im Weiteren zeigen, dass sich aus den Fakten klar ergibt, dass diese Rechtfertigung in Österreich weiterhin gegeben ist.

Weiters wird darauf hingewiesen, dass es keinen EU-Trend zur Abschaffung des Zugangs für Verbindungsnetzbetreiber gibt. Im Gegenteil: fast alle Länder haben den Markt 2 weiter reguliert. Die Ausnahmen sind Finnland, Rumänien und die Niederlande.¹⁷ In Schweden ist zwar die Verpflichtung zur Carrier (Pre)-Selection gegenüber Wholesalekunden von TeliaSonera entfallen, allerdings muss TeliaSonera seinen

¹⁷ Vgl. WIK: "Tatsächliche Regulierung von Märkten, die gemäß der Märkteempfehlung von 2007 als ex-ante regulierungsbedürftig gelten", S. 19. Vgl. auch https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Market_overview_25_february_2013.pdf. Mittlerweile haben auch die Niederlande den Markt Nr. 2 aus der Regulierung entlassen.

Wholesalekunden in Bezug auf Wholesale Line Rental die Möglichkeit einräumen, ihren Endkunden Carrier Selection anzubieten.¹⁸

Zu betonen ist auch, dass die Fortsetzung der Regulierung für die A1TA keine unverhältnismäßig hohe Belastung darstellt, da die technischen Einrichtungen und Vorkehrungen seit Jahren installiert sind und genutzt werden. Außerdem werden für den Bezug von Verbindungsaufbauleistungen kostenorientierte Preise plus eine markt-konforme Gewinnmarge verrechnet. Seit der letzten Entgeltentscheidung mit einem Anstieg der Vorleistungspreise (durch die Anwendung einer veränderten Kostenrechnungsmethode) für Originierung hat die A1TA deutlich höhere Einnahmen aus der Bereitstellung der VNB-Auswahl und profitiert auch vom gestiegenen Endkundenpreisniveau. Somit profitiert das regulierte Unternehmen auf der Retail- und der Wholesale-Ebene. Ein Fortbestand der Regulierung ist für die A1TA daher keine Belastung.

¹⁸ Vgl. http://www.pts.se/upload/Beslut/Telefoni/2013/13-10100_10016_10033-beslut-fast-samtrafik-ts-131024.pdf, Punkte 7.1.6 und 7.1.11.

5 Die Bedeutung von CbC/CPS für den Wettbewerb auf Anschluss- und Gesprächsmärkten sowie für Endkunden

5.1 CbC/CPS und der österreichische Festnetzmarkt

Originierungsleistungen zur Ermöglichung von CbC/CPS werden in Österreich von A1 Telekom Austria, die dazu regulatorisch verpflichtet ist, angeboten. Ein freiwilliges Angebot von alternativen Teilnehmernetzbetreibern dazu gibt es nicht. Potenzielle Nutzer der Betreibervorauswahl sind daher die Festnetzanschlusskunden der A1 Telekom Austria. Die Anzahl der potenziellen Nutzer ist damit zwar mit der Anzahl der Festnetzanschlusskunden von A1 Telekom Austria zurückgegangen. Trotzdem entspricht dieses Marktpotenzial noch immer einem beträchtlichen Anteil aller Haushalte in Österreich. Es ist davon auszugehen, dass sich CbC und CPS auch weiterhin analog zum Marktanteil von A1 Telekom Austria entwickeln werden.

Die Anzahl der Nutzer, die Carrier Preselection bzw. Carrier Selection nutzen, liegt gemäß Telekom Monitor 1/2016 derzeit bei etwa 350.000. Damit bieten Betreibervorauswahldienste immer noch für bis zu 20 % aller Festnetzanschlusskunden von A1 Telekom Austria Vorteile gegenüber den normal tarifierten Fernsprechkunden von A1 Telekom Austria.

Die Anzahl der Originierungsminuten liegt in Österreich bei etwa 600 Mio. pro Quartal¹⁹, das entspricht etwa 2,5 Mrd. Minuten pro Jahr. Aus dem Bescheid M1.9/12-81 ist daher zu schließen, dass der Anteil der CbC/CPS Minuten bei etwa 15 % liegt.²⁰ Diese Zahl wird auch im Gutachten zu M1/15 bestätigt.²¹ Das entspricht in etwa 90 Millionen Minuten zu VNB pro Quartal.

Wie bereits dargestellt, begründet die Europäische Kommission den Wegfall der ex-ante Regulierung von Markt 2 mit den folgenden drei Argumenten:

¹⁹ Siehe RTR Telekom Monitor 1/2016: Minuten im Vorleistungsmarkt – Originierung: 592.976.100

²⁰ Bescheid – M1.9/12-81: „Während der Anteil der C(P)S-Minuten bei festen und mobilen Inlandsgesprächen von Privatkunden bei knapp unter 4 % liegt und eine sinkende Tendenz aufweist, ist der Anteil bei Geschäftskunden bei knapp über 5 % stabil. Bei festen und mobilen Auslandsgesprächen ist der Anteil mit ca 17 % (Privatkunden) bzw ca 21 % (Geschäftskunden) wesentlich höher. Beide Anteile sind zwar rückläufig, die Rückgänge haben sich aber in den Jahren 2009 und 2010 verringert. Im Geschäftskundenbereich ist der Anteil gegen Ende der Betrachtungsperiode sogar annähernd stabil.“

Kap 2.1: Der Anteil an Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern ist in den Jahren 2009 und 2010 konstant bei 24 % (nach 29,1 % im Jahr 2008) geblieben. Wir nehmen an, dass dieser Wert bis 2015 auf 15% gesunken ist.

²¹ Gutachten zu M1/15, Seite 14: Der Anteil der Originierung zu Verbindungsnetzbetreibern (VNB) ist im Betrachtungszeitraum von ca. 19% auf ca. 15% zurück gegangen.

- Den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen).
- Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen.
- Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Dienste.

Die Begründung der Kommission für den Wegfall des Marktes 2 ist vor dem Hintergrund der Marktgegebenheiten in Österreich kritisch zu hinterfragen. Im Folgenden analysieren wir die drei Argumente der EU-Kommission auf ihre Validität in Österreich und führen auch weitere Gegenargumente hinsichtlich der spezifischen österreichischen Situation an.

5.2 Den Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsaufbau infolge zunehmender Substitution durch eigene Anschlussleitungen (basierend auf Vorleistungen TAL, Bitstrom oder eigenen Anschlussnetzen)

Für den Fall, dass alternative Betreiber eigene Netze aufbauen, entbündelte Leitungen verwenden bzw. auf Bitstream oder VoB-Produkte setzen, um die Verbindungsaufbauleistung zu substituieren ist davon auszugehen, dass es einen Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung von Verbindungsaufbau gibt. In der Theorie ist das Argument der EU-Kommission daher valide. Nur ist das Argument für Österreich nicht stichhaltig. Wie in Kapitel 3.4 dargestellt, haben es alternative Betreiber in Österreich bisher nicht geschafft, aus eigener Kraft eigene Infrastruktur in größerem Umfang zu errichten (z.B. Glasfaseranschlüsse) oder mittels Entbündelung / VoB / Bitstreamprodukte nachhaltig Marktanteile zu gewinnen. Das Gegenteil ist der Fall. Die Marktanteile der alternativen Betreiber auf Basis eigener Infrastruktur, Entbündelung, Resale, VoB, VULA etc. sinken. Der infrastrukturbasierte Wettbewerb ist noch immer schwach. Die Marktmacht der A1TA ist beträchtlich und ein Verdrängungswettbewerb ist erkennbar.

Ein hoher Anteil von Kunden kann demnach nicht auf Anschlüsse alternativer Netzbetreiber (aufgrund der Lage der entbündelten TAL oder dem Fehlen alternativer Infrastruktur) zurückgreifen.

Die durchschnittlichen Minuten bei Anschlüssen von Privatkunden bei 51 und bei Geschäftskunden bei knapp 268 Minuten pro Monat.²² Hierbei handelt es sich um die durchschnittlichen Verkehrsminuten von Kunden bei ihren Anschlussnetzbetreibern. Die

²² Siehe RTR Telekom Monitor 4/2015 „der durchschnittliche Festnetz Telefonie Kunde“

VNB Minuten pro Kunde liegen im Schnitt bei 330 (Privat und GK)²³. Aus dem wesentlich höheren Volumen kann man ableiten, dass CPS und CbC einen wesentlichen Vorteil für die relevante Zielgruppe bringen.

Verbindungsnetzbetreiber(vor)auswahl ist daher die einzig verlässliche Möglichkeit, die Kosten für Telefongespräche zu verringern. Auch die Amtssachverständigen kommen in ihrem jüngsten Gutachten (März 2016, S. 35 ff) zu dem Ergebnis, dass Substitution durch eigene Infrastruktur, (virtuelle) Entbündelung, Breitbandvorleistungen mit / ohne VoB Option sowie VoB stand alone im österreichischen Markt nicht nachhaltig möglich ist.

Fazit ist demnach, dass der Rückgang der Nachfrage nach der Vorleistung Verbindungsnetzbetreiberzugang keinesfalls durch Substitution durch eigene Anschlussleitungen verursacht sein kann. Das Argument der EU-Kommission trifft daher in Österreich nicht zu.

5.3 Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen

Das Argument der EU-Kommission bedeutet, dass Mobilfunkverbindungen Substitute für Festnetzgespräche sind. Die österreichische Regulierungsbehörde hat dies in den bisherigen Marktanalysen jedoch immer verneint.²⁴

Das Argument der Fest-Mobil-Substitution ist nicht neu. Dieser Trend hat aber schon vor langer Zeit begonnen und ist in den letzten 3 Jahren nicht signifikant angestiegen. Daher gibt es keine neue Situation im Vergleich zur letzten Marktanalyse. Man kann eher konstatieren, dass sich die Marktzahlen stabilisiert haben. Wie die Marktzahlen belegen, besteht demnach weiterhin ein signifikanter Bedarf an der Vorleistung für Verbindungsaufbau, unabhängig davon, dass die Verkehrsmengen im Mobilfunk steigen.

Zusätzlich sei angemerkt, dass Sprachverbindungen ins Ausland von Mobilfunkanschlüssen für die Endkunden einen erheblichen Kostenanteil ausmachen. Diese sind meist wesentlich teurer als von Festnetzanschlüssen. Gerade für Verbindungen ins Ausland sind CbC und CPS demnach ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor.

²³ VNB Minuten gemäß unserer Annahmen dividiert durch Anzahl der CbC/CPS Kunden gemäß RTR Telekom Monitor 4/2015

²⁴ Im letzten Bescheid (M1.9/12) diskutiert die TKK das Thema Substitution und kommt trotz einiger Tendenzen der Fest-Mobil-Substitution zu folgendem Ergebnis: „Die Substitution auf Endkundenebene zu vertikal integrierten Mobilnetzbetreibern ist nicht stark genug, um Mobilfunkgespräche in den Vorleistungsmarkt miteinzubeziehen.“ (S. 7)

Weiters sind die Leistungen des Mobilfunks nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen und grenznahen Gebieten gibt es eine lückenhafte Mobilnetzabdeckung. Hierzu kommt, dass die Sprachqualität und –stabilität von Festnetzverbindungen höher ist als jene von Mobilfunkverbindungen. Eine Vergleichbarkeit und Substitution ist daher nicht gegeben. Die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt vor diesem Hintergrund daher an Grenzen.

Die Amtssachverständigen führen weiter aus, dass ein Umstieg auf Mobilfunk möglich ist. Dies ist nicht in allen Fällen gegeben, z.B. insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment nicht. Die Aufhebung der Vorabverpflichtung würde also Geschäftskunden und KMU besonders treffen. Ebenso darf bezweifelt werden, ob ISDN Nebenstellenanlagen einfach durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt werden können. Insofern ist die Substitution zu Mobilfunk nur eingeschränkt als Argument gültig.

5.4 Substitution von Sprachtelefondiensten durch OTT-Dienste

BEREC hat in ihrer Stellungnahme bereits darauf hingewiesen, dass OTT-Dienste aus Sicht des Endkunden nicht als Substitut sondern als komplementärer Dienst zu betrachten sind. Diese Argumentation gilt auch für Österreich. Das Argument der EU-Kommission geht daher aus ökonomischer Sicht ins Leere.

Folgende Argumente sprechen gegen eine Substitutionsbeziehung:

- Für die Nutzung von OTT-Diensten ist ein Breitbandanschluss Voraussetzung. Ein Großteil der Preselection-Kunden verfügt aber ebenso wenig wie Endkunden, die sich in sogenannten „weißen Flecken“ befinden, über einen Breitbandanschluss. Das monatliche Entgelt für einen Breitbandanschluss liegt bei Wagnutzern zumeist über den Kosten eines einfachen Schmalbandanschlusses mit Call-by-Call- und Preselection-Nutzung.
- Die Sprachqualität und die Stabilität von qualitätsgesicherten Sprachverbindungen ist höher als von OTT-Sprachverbindungen. OTT- Sprachverbindungen werden auf Basis des Internet-Protokolls, das infolge der Umsetzung des best-effort-Prinzips keine Qualitätsgarantien gibt, produziert. Sprachverbindungen des PSTN oder des NGN (qualitätsgesicherter IP- Transport und Netzzusammenschaltung) bieten hingegen die notwendige Qualität. Insofern ziehen Privat- und Geschäftskunden mit Qualitätsanforderungen qualitätsgesicherte Sprachverbindungen den OTT-Sprachverbindungen vor.
- OTT-Dienste unterliegen in der Regel spezifischen Nutzungsbedingungen, die nicht durch die Nutzung der Telefoniefunktionalität bedingt sind und die aus Sicht des Datenschutzes für Nutzer nachteilig sind, da weitaus mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen als bei einer Sprachverbindung aus dem Festnetzanschluss. OTT-Dienste finanzieren sich über den Verkauf von Daten aus

Gesprächszielen und -inhalten, so dass sie keinen Anreiz haben, einen hohen Datenschutz zu gewährleisten.

- Zudem wird die Übertragung der Kommunikationsinhalte nicht verschlüsselt bzw. in einer Art und Weise durchgeführt, dass der Provider darauf zugreifen kann. Die Kontaktidentität ist bei der Nutzung von OTT-Diensten nicht zu verifizieren und falls der Zugangsschlüssel gestohlen wird, besteht große Unsicherheit über den Schutz vergangener Kommunikationsinhalte. Die unzureichende Dokumentation des Sicherheitsdesigns wird ebenfalls kritisiert.
- Bei der Nutzung von OTT-Diensten wird im Unterschied zu TK-Diensten das Fernmeldegeheimnis nicht gewahrt.
- Aufgrund der Schwächen im Datenschutz und in der IT-Sicherheit können OTT-Dienste nicht für vertrauliche Gespräche und dementsprechend von bestimmten Berufsgruppen genutzt werden. (Anwälte, Ärzte, Priester, Seelsorger, Psychologen, etc..)
- OTT-Dienste setzen i.d.R. voraus, dass der Angerufene ebenfalls online ist. Zum einen ist es umständlicher für ein kurzes Gespräch einen OTT-Dienst zu nutzen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass der Angerufene den gleichen OTT-Dienst nutzt. Bei Anrufen ins Ausland ist nicht immer die entsprechende Infrastruktur vorhanden.
- Wenn OTT-Dienste genutzt werden, können Notrufe nicht zurückverfolgt werden.

5.5 Zunehmende Bedeutung von Bündelprodukten

Die Tendenz zu Bündelprodukten ist ein dauerhafter Trend in der Telekommunikation. Kombinationen von Anschluss, Telefonie, Breitband und in vielen Fällen auch (IP)-TV setzen sich immer mehr durch. Dieser Trend ist nicht neu und bestand auch schon vor drei Jahren, insb. weil die Zahl der TV-Anbieter, die ihre Angebote mit Breitband und Sprache kombinieren hoch ist. Auch die A1TA bietet ihre Leistungen sehr umfassend in Form von Bündelprodukten an.

Bündelprodukte sind ein wesentliches Wettbewerbsprodukt. Alternativen Betreibern ist es in Österreich kaum möglich, IP-TV Produkte zu ähnlichen Preisen wie die A1TA anzubieten, ohne in eine Margin-Squeeze-Situation zu kommen. Auch die bei der Vorleistung „Verbindungsaufbau“ geltenden wirtschaftlichen Bedingungen für Zusammenschaltungsleistungen – insbesondere die 2012 deutlich erhöhten Entgelte für Festnetzoriginierung – erschweren die Gestaltung von Produktbündeln für eigene Endkunden mit „Minutenpaketen“..

Ein wichtiger wettbewerblicher Aspekt ist demnach, es Kunden die sich für Produktbündel entschieden haben, weiterhin zu ermöglichen, günstig mit alternativen Anbietern zu telefonieren. Während die Betreibervorauswahl für Nutzer von Flatrate-Tarifen bei Gesprächen ins deutsche Festnetz weniger interessant ist, bleibt sie auch für diese Haushalte attraktiv für Gespräche in Mobilfunknetze und/oder vor allem ins nicht-EU

Ausland, die von Flatrates ausgenommen sind und oft hochpreisig angeboten werden. Dementsprechend lassen sich bei Gesprächen ins Ausland und in die Mobilfunknetze die größten Preisvorteile erzielen.

Im Sinne des Kundenwunsches nach „entbündelten“ Produkten ist dem durch eine fortgesetzte Verpflichtung zur CbC und CPS nachzukommen.

Es ist daher wichtig, dass gerade auch bei Bündelprodukten weiterhin die Möglichkeit besteht, CbC/CPS auszuüben.

5.6 CbC/CPS und der Beitrag zum Preiswettbewerb

Der Preisvergleich unterstreicht (siehe Kapitel 3.3), dass sich für Endkunden durch die Nutzung von Call-by-Call ein beträchtlicher ökonomischer Vorteil im Blick auf die Ausgaben bei Sprachverbindungen erreichen lässt. Dies gilt insbesondere für Gespräche ins Ausland.

Ohne Zugang zu Originierungsleistungen und C(P)S kann ein alternativer Betreiber nur mit eigener Infrastruktur, (virtueller) Entbündelung und VoB-Vorleistungsprodukten (zusätzlich zu Bitstreaming oder „stand alone“) in die Verbindungsmärkte auf Endkundenebene einsteigen. Keine dieser Vorleistungen hat sich bisher als wirtschaftlich nachhaltig genug erwiesen, um alternativen Netzbetreibern eine Chance zur fairen Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen. Keiner dieser Ansätze / Alternativen funktioniert als Grundlage eines wettbewerblichen Angebots.

Wie die Behörde bei der letzten Marktanalyse treffend festgestellt hat, besteht die sehr hohe Wahrscheinlichkeit der Übertragung von Marktmacht der A1TA in benachbarte Märkte sowie die Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern (insbesondere hinsichtlich der Preissetzung). Die Behörde hat mehrfach richtig festgestellt, dass Verbindungsnetzbetreiber über keine nachfrageseitige Gegenmacht verfügen, die eine Zugangsverweigerung oder das Setzen überhöhter Preise verhindern würde. CbC und CPS üben daher einen disziplinierenden Effekt auf die Preise der A1 Telekom aus. Ohne die disziplinierende Möglichkeit, dass Endkunden bei einer Preiserhöhung der A1TA auf Betreiber(vor)wahldienste wechseln, wären die Preise von A1 Telekom mit Sicherheit (noch) höher.

5.7 MVNO als CbC/CPS-Ersatz?

Die Amtssachverständigen der Regulierungsbehörde sehen in der Verfügbarkeit von MVNO das Substitut zu Angeboten mittels CbC/CPS und schreiben dazu:

"Die Verfügbarkeit von MVNO unterstützt die Aufhebung von CPS." Wenn also CPS nicht mehr besteht, werden MVNO die entsprechende Rolle übernehmen. Das bedeutet aber auch, dass CPS und Mobile Lösungen austauschbar sind.

Dies Einschätzung ist fehlerhaft, denn selbst bei der Verfügbarkeit von MVNO gibt es die folgenden wesentlichen Argumente, die gegen eine Substituierbarkeit sprechen

- Die Aussage der Gutachter stimmt nicht für Bereiche schlechter Versorgung, bzw. unzureichender Sprachqualität des Mobilfunks.
- Es entstehen signifikante Transaktionskosten (Wechsel der Businessmodelle, Wechsel der Endkunden zu einem anderen Anbieter, ...). Auch wenn Wettbewerb durch MVNO sichergestellt werden könnte, so können diese Transaktionskosten ein Hinderungsgrund sein, weil das „neue Geschäftsmodell“ nicht ausreichend gross ist, um die Kosten zu tragen bzw. auch die zusätzlichen Investitionen für den Aufbau des MVNO-Geschäfts sich nicht finanzieren lassen.
- Aus Endkundensicht wäre CPS zunächst einmal nicht verfügbar und daher fällt die Konsumentenrente weg (dazu s.u.). Ob und in welcher Form die Endkunden und der Markt auf einen Wegfall von CPS reagieren, bleibt offen - und sollte zumindest in Form einer Impact Analyse untersucht werden.

6 Der Nutzen von CbC/CPS für Endkunden

Es lässt sich berechnen, welche Vorteile die österreichischen Endkunden von der Existenz von VNB-Angeboten haben. Dazu wird im Folgenden die sogenannte Konsumentenrente ermittelt.

Nimmt man eine Gleichverteilung der Gespräche zwischen Geschäfts- und Freizeit an sowie eine Gesprächsverteilung²⁵ von 59,66% national Festnetz, 23,66% Mobil und 16,66% international (hier als Annahme: Deutschland), und setzt man einen rationalen und informierten Konsumenten voraus, der stets das günstigste Angebot wählt, dann würden bei aktuellen Preisen die Endkunden in Österreich um 21,05 Mio. € p.a. schlechter gestellt wenn es keine Verbindungsnetzbetreiberauswahl mehr gäbe.

Preise A1TA		Preis günstigster Anbieter		Kundenersparnis		Anteil in %
National Festnetz						
GZ	FZ	GZ	FZ	GZ	FZ	
8,9	6,9	3	1,8	5,9	5,1	59,66
Ausland (D)						
GZ	FZ	GZ	FZ	GZ	FZ	
21,99	10,99	2,5	2,51	19,49	8,49	16,66
Mobil (inland)						
GZ	FZ	GZ	FZ	GZ	FZ	
8,9	8,9	7,9	7,9	1	1	23,66

Tabelle 3: Ersparnis durch Verbindungsnetzbetreiber

Diese Konsumentenrente würde ohne CbC und CPS an den historischen Betreiber zurückwandern. Diese Entwicklung würde keinesfalls den Zielbestimmungen des TKG entsprechen. § 1 Abs. 1 TKG fordert

durch Förderung des Wettbewerbes im Bereich der elektronischen Kommunikation die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit zuverlässigen, preiswerten, hochwertigen und innovativen Kommunikationsdienstleistungen zu gewährleisten.

Dem Zweck des Bundesgesetzes würde durch die Aufhebung der ex-ante Verpflichtung daher nicht entsprochen.

²⁵ Siehe Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1/15 Markt für Festnetzoriginiierung; Kap. 2.1.2

7 Konsequenzen des Wegfalls der regulatorischen Verpflichtungen

Mit der sinkenden Bedeutung der Festnetz-Sprachtelefonie gerät auch das Vorleistungsprodukt Gesprächsoriginierung immer stärker unter regulatorischen Druck. Eine Beendigung der Verpflichtung der A1TA als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht betreffend die Vorleistung „Originierung“ wird auf Basis der neuen Märkteempfehlung der EU-Kommission diskutiert. Diese sieht die Möglichkeit für die Beendigung einer Ex-ante Regulierung dieses Vorleistungsmarktes vor. Der Entfall einer solchen Verpflichtung hätte weitreichende Folgen, sowohl für die alternativen Betreiber die aktiv als Verbindungsnetzbetreiber am Markt zu agieren, als auch vor allem für die Kunden, die das Produkt heute nutzen. Einige relevante Argumente in diesem Zusammenhang sind:

- Das Marktpotential für Betreiber(vor)auswahl-Dienste sind alle Festnetzanschlusskunden der A1TA. Es nutzen noch ca. 21 % der Anschlussinhaber die Betreiber(vor)auswahl. Diese sind nicht nur - aber vor allem auch - für Haushalte mit Gesprächs-Flatrate wichtig. Flatrates beinhalten nicht immer Gespräche in Mobilfunknetze und Gespräche in das Ausland, insbesondere nicht in Länder außerhalb der EU. Für solchen Gespräche bleibt die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl auch für Haushalte mit Flatrate weiterhin attraktiv.
- Die volkswirtschaftliche Ersparnis für die Endkunden im Vergleich zu den A1TA-Tarifen ist signifikant. Der Preisvergleich zeigt Ersparnisse der österreichischen Kunden in Höhe von mind. 21 Mio. € pro Jahr durch CbC/CPS. Dies bedeutet eine direkte Umsetzung der Zielbestimmung in §1 des Telekommunikationsgesetzes hinsichtlich der Versorgung der österreichischen Bevölkerung mit preiswerten, Kommunikationsdienstleistungen.
- Eine Abschaffung würde die Preissetzungsmöglichkeiten am Endkundenmarkt für die A1TA wesentlich steigern, da keine Gegenmacht besteht. Weder alternative Betreiber noch Endkunden verfügen über eine Gegenmacht welche die A1TA disziplinieren könnte. Preiserhöhungen sind die logische Konsequenz. Dies hat der Merger von Drei und Orange eindeutig gezeigt.
- Trotz eines Rückgangs der Bedeutung von Betreiber(vor)auswahl gemessen am Verbindungsvolumen von Sprachverbindungen, ist dieses Marktsegment noch von signifikanter Bedeutung. Aus Sicht des Wettbewerbs sprechen daher heute noch wichtige Gründe für eine Verlängerung der Verpflichtung zu Betreiber(vor)auswahl.
- Vor dem Hintergrund der Differenzierung der Entgelte für Originierung und Terminierung (dies erschwert die weitere Bedienung des Marktes seit der letzten Entscheidung ohnehin) ist in Österreich die Marktposition der Call-by-Call und Preselection Anbieter und ähnlicher Dienste ohnehin geschwächt. Auf Grund des derzeit kompetitiven Endkundenmarktes schlagen Erhöhungen der Vorleistungspreise für Originierungsentgelte auf die Wettbewerber in der Form von Erhöhungen ihrer Endkundenpreise oder Reduktion der Marge durch. Fällt die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl weg, werden die Endkundenpreise der A1TA (weiter) signifikant steigen.
- Der Endkundenmarkt wird von Bündelprodukten geprägt. Vor allem die Betreibervorauswahl ist ein wichtiger Bestandteil von Bündelprodukten.

8 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Call-by-Call und Carrier Preselection wurden von den Nutzern schnell als Alternative zum bis dahin bestehenden Monopolangebot akzeptiert. Die Nutzung von Call-by-Call und Carrier Preselection war (und ist) einfach, transparent und führte zu markanten volkswirtschaftlichen Kosteneinsparungen. Im rasanten Wachstum dominierte das Verbindungsnetzbetreibergeschäftsmodell den Wettbewerb um Marktanteile im festen Telefondienst.

Der österreichische Markt zeigt trotz ungünstiger regulatorischer Bedingungen weiterhin eine stabil hohe Nachfrage von Endkunden nach dem Angebot von CbC-/CPS-Anbietern. Sowohl die Kundenzahlen als auch die Verkehrsmengen sind beträchtlich und haben sich auch seit der Erhöhung der Originierungsentgelte mit der letzten Entscheidung nicht wesentlich verändert. Die heute am Markt aktiven Anbieter bieten gegenüber der A1TA große Preisvorteile bei Verbindungen ins nationale Festnetz und ins Ausland. Dadurch entsteht eine jährliche Konsumentenrente von über 21 Mio. €, die durch eine Abschaffung der Vorleistungsregulierung gefährdet wäre.

Indirekt drohen mit einem möglichen Entfall der Vorleistungsregulierung auch Konsequenzen für die Möglichkeit von Wettbewerbern Bündelprodukte in Privatkunden- aber insb. in Geschäftskundenmärkten anzubieten. Ein Domino-Effekt für den Wettbewerb allgemein droht.

Das vorliegende Gutachten kommt daher zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

- Die Betreibervorauswahl ist weiterhin ein wesentliches und alternativloses Element für einen kundenorientierten Wettbewerb in den Festnetz-Telefoniemärkten. In Österreich ist die Zahl der Nutzer und die Intensität der Nutzung ausreichend hoch um für die A1TA preisdisciplinierend zu wirken. Es gibt keine Argumente für die Abschaffung der ex-ante Verpflichtung für CbC/CPS.
- Es gibt sonst keine Gegenmacht die bei der Preissetzung der A1TA disziplinierend wirken würde und den Kunden droht bei Wegfall der Verpflichtung eine wesentliche Verteuerung der von ihnen genutzten Leistungen und damit ein volkswirtschaftlicher Nachteil.
- Wettbewerbern droht eine Beschränkung ihrer allgemeinen Wettbewerbschancen und daraus folgt ein allgemeines Risiko der Remonopolisierung des Marktes für Festnetz-Telefonie aber auch für Zugang im Allgemeinen. Der weiterhin hohe Marktanteil der A1TA in Endkundenmärkten spricht daher sehr für eine Beibehaltung der Verpflichtung.
- Für die A1TA sind die seit der letzten Entscheidung der Regulierungsbehörde eingetretenen Veränderungen ohnehin bereits wirtschaftlich äußerst positiv (massiv höhere Vorleistungsentgelte für Originierung und die damit einhergehenden höheren Endkundenentgelte der alternativen Betreiber).

Kontakt

SBR-net Consulting AG

Parkring 10/1/10

1010 Wien

T: +43 1 513 514 0-0

F: +49 1 513 514 0-95

E: ruhe@sbr-net.com

Ergänzungs-Gutachten zur sachlichen Marktabgrenzung, der Berechnung von Elastizitäten und dem Drei-Kriterien-Test im Verfahren M1/15 (Festnetz-Originierung)

für

Tele2 Telecommunication GmbH

Autoren:

**Dr. Ernst-Olav Ruhle
Mag. Jörg Kittl**

Wien, 10.06.2016

**SBR-net Consulting AG
Parkring 10/1/10
1010 Wien**

<http://www.sbr-net.com>

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY	3
1 Überblick	4
1.1 Marktabgrenzung durch die Amtsgutachter	4
1.2 Drei-Kriterien-Test	5
2 Substitution und Elastizitäten.....	7
2.1 Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen	7
2.2 Substitutionsarten	8
2.3 Marktabgrenzung Privatkundenmarkt	9
2.4 Substitutionsanalyse Geschäftskundenmarkt.....	12
3 Konsequenzen für den Drei-Kriterien-Test	14
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	16

EXECUTIVE SUMMARY

Im Rahmen des Verfahrens M1/15 hat SBR-net Consulting für Tele2 bereits ein Gutachten zur „Bedeutung von Call-by-Call und Carrier Preselection für den Wettbewerb und für Endkunden in Österreich“ erstellt. In Ergänzung dieses Gutachtens befasst sich das vorliegende Gutachten mit dem Umgang der Amtssachverständigen mit der sachlichen Marktabgrenzung, der Berechnung von Elastizitäten und den Konsequenzen daraus für den Drei-Kriterien-Test. Wir kommen dabei zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- Die sachliche Marktabgrenzung im Gutachten der Amtssachverständigen ist u.E. fehlerhaft, insbesondere die Zusammenfassung zu „einem Markt“, der mobile und feste Telefonie umfasst, entspricht nicht den marktlichen Gegebenheiten.
- Grund für die Fehleinschätzung seitens der Amtssachverständigen ist ihre Anwendung und Interpretation der Berechnung von Elastizitäten und der sich daraus ergebenden Annahmen zur Substitution.
- Zu beachten ist auch, dass die Marktbedingungen auf den Märkten für Privat- und Geschäftskunden sich erheblich differenzieren, was von den Gutachtern nicht ausreichend gewürdigt wird.
- Daraus folgt, dass bei korrekter Anwendung des 3-Kriterien-Testes alles dafür spricht, dass die Voraussetzungen gegeben sind, den Markt für Festnetz-Originierung in Österreich weiterhin zu definieren zu analysieren und bei entsprechender Marktmacht geeignete Vorabverpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen.

Eine Analyse zeigt, dass eine Entlassung des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen aus der Regulierung nicht angezeigt ist. Eine Regulierung des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen ist weiterhin erforderlich:

Die Definition eines gemeinsamen Mobil-Festnetz-Gesprächsmarktes für Verbindungsaufbauleistungen ist u.E. nicht korrekt. Eine Substituierbarkeit dieser Leistungen – insb. durch MVNO – ist im Gegensatz zur Meinung der Amtssachverständigen de facto nicht gegeben. Daher ist die von den Amtssachverständigen gezogene Schlussfolgerung – Aufhebung der CPS Regulierung wegen fehlender Marktzutrittsbarrieren und Tendenz zu effektivem Wettbewerb – nicht zulässig.

1 Überblick

In Erweiterung des bereits erstatteten Gutachtens enthält diese Ergänzung folgende Elemente:

- Analyse des Gutachtens der Amtssachverständigen zur sachlichen Marktabgrenzung, insbesondere zur Kalkulation von Elastizitäten
- Eine differenzierte Betrachtung des Privat- und des Geschäftskundenmarktes
- Konsequenzen für den 3-Kriterien-Test

1.1 Marktabgrenzung durch die Amtsgutachter

Im ersten Schritt wurde eine Marktabgrenzung durchgeführt. Es werden folgende vier Verbindungsmärkte abgegrenzt, die jeweils feste und mobile Verbindungsleistungen (nicht aber Voice over Internet) umfassen:

- Inlandsgespräche für Privatkunden
- Auslandsgespräche für Privatkunden
- Inlandsgespräche für Geschäftskunden
- Auslandsgespräche für Geschäftskunden

Geografisch umfassen alle Märkte das gesamte Bundesgebiet.

Im nächsten Schritt wurde untersucht, ob auf der Endkundenebene Wettbewerbsprobleme auftreten. Die Gutachter kommen zu folgendem Schluss:

Die Notwendigkeit einer Regulierung auf dem Markt für Festnetzoriginierung besteht nur dann, wenn ohne Regulierung auf der Endkundenebene Wettbewerbsprobleme auftreten würden. Wie in den Abschnitten 3.3.1.2.4 und 3.3.2.2.4 dargelegt, ist dies aus Sicht der Gutachter gegenwärtig und auch in einer zukunftsgerichteten Betrachtung nicht der Fall.

Begründet wird dies im Wesentlichen mit den geringen Marktzutrittsbarrieren im Mobilfunk als MVNO oder Wiederverkäufer. Dies gilt insbesondere im Privatkundenbereich:

Die Analyse der Endkundenmärkte (im Zuge des Drei-Kriterien-Tests) zeigt, dass die Marktzutrittsbarrieren im Privatkundenbereich auch ohne CS/CPS gering sind. So 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 ganz überwiegende Teil der Verbindungsleistungen mobil ist, ist das erste Kriterium (hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren) nicht erfüllt. Die Märkte für In- und Auslandsgespräche für Privatkunden sind somit keine relevanten Märkte im Sinne der Märkteempfehlung

der Europäischen Kommission. Diese Schlussfolgerung wurde schon in vergangenen Analysen getroffen, war aber damals (auch) abhängig vom Bestehen der CS/CPS-Regulierung auf Vorleistungsebene. Dies ist aufgrund der weiter gestiegenen Bedeutung des Mobilfunks nun nicht mehr der Fall.

Im Geschäftskundenbereich sind die Marktzutrittsbarrieren höher, aber aus Sicht der Gutachter existiert ausreichend Wettbewerb:

Für In- und Auslandsgespräche von Geschäftskunden wurde ebenfalls ein Drei-Kriterien- Test durchgeführt. Dieser ergab, dass die Marktzutrittsbarrieren im Geschäftskundenbereich höher sind. Die neu eingetretenen MVNOs und Wiederverkäufer wurden bisher kaum in diesem Bereich aktiv (der Erfolg des im Oktober 2015 mit mobilen Geschäftskunden- produkten in den Markt eingetretenen Betreibers Tele2 ist noch abzuwarten).

Somit war auch das zweite Kriterium (Tendenz in Richtung Wettbewerb) zu prüfen. Bei Inlandsgesprächen liegt der Marktanteil von A1 Telekom Austria zwar relativ stabil bei über 50%, jedoch werden inzwischen ca. 70% dieser Gespräche über Mobilnetze abgewickelt. Dabei sind in den monatlichen Entgelten meist auch (große) Minutenbündel bzw. Minutenflatrates inkludiert, womit die Ausübung von Marktmacht bei Verbindungsleistungen praktisch nicht möglich ist. Bei Auslandsgesprächen lag der Marktanteil von A1 Telekom Austria 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. Somit existiert ausreichend Wettbewerb auf den Märkten für In- und Auslandsgespräche von Geschäftskunden, sodass das zweite Kriterium als nicht erfüllt betrachtet werden kann.

Die Analyse der Endkundenmärkte zeigt auch,

dass eine CS/CPS-Regulierung aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch Mobilfunkbetreiber und Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern nicht mehr erforderlich ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

Die Gutachter empfehlen daher die Aufhebung der sektorspezifischen Ex-ante-Regulierung auf dem Festnetzoriginierungsmarkt.

1.2 Drei-Kriterien-Test

Die österreichische Regulierungsbehörde muss auch für die Entlassung eines Marktes aus der Vorabregulierung einen 3-Kriterien-Test anwenden. Das bedeutet, dass die Behörde zu untersuchen hat, ob folgende Kriterien gegeben sind:

- liegen weiterhin hohe Markteintrittsbarrieren vor?
- ist keine Tendenz zum Wettbewerb zu beobachten? und
- können die Wettbewerbsprobleme durch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen behoben werden?

Für die Regulierungsbehörde stellt sich somit die Frage, ob die Gründe, die zu einer Regulierung dieser Märkte geführt haben, entfallen sind oder nicht, d.h. insbesondere ob

etwa nationale Besonderheiten gegeben sind, die eine Regulierung des Marktes für Verbindungsaufbauleistungen weiterhin rechtfertigen. Wir werden im Weiteren zeigen, dass sich aus den Fakten klar ergibt, dass diese Rechtfertigung in Österreich weiterhin gegeben ist.

2 Substitution und Elastizitäten

2.1 Substitution von Sprachverbindungen aus Festnetzen durch Sprachverbindungen aus Mobilfunknetzen

Im Rahmen der Diskussion zur neuen Märkteempfehlung der EU ist auch das Argument ins Feld geführt worden, dass Mobilfunkverbindungen Substitute für Festnetzgespräche auf Endkundenmärkten sind. Die österreichische Regulierungsbehörde hat diese Substitution allerdings in den bisherigen Marktanalysen für Vorleistungsmärkte jedoch immer verneint.¹ Sie hat in den Vorgänger-Verfahren sehr wohl einen gemeinsamen Fest-Mobil-Gesprächsmarkt definiert. Es ist darauf hinzuweisen, dass selbst wenn für einen Endkunden-Gesprächsmarkt eine ex-ante-Regulierung nicht mehr als erforderlich angesehen wird, diese nicht automatisch für die Vorleistungsmärkte übernommen werden kann. Das Wettbewerbsniveau auf dem Endkundenmarkt resultiert sehr stark aus den Verpflichtungen des Incumbent aufgrund seiner Position auf dem Vorleistungsmarkt.

Das Argument der Fest-Mobil-Substitution ist nicht neu. Dieser Trend hat aber schon vor langer Zeit begonnen und ist in den letzten 3 Jahren nicht signifikant angestiegen. Daher gibt es keine neue Situation im Vergleich zur letzten Marktanalyse. Man kann eher konstatieren, dass sich die Marktzahlen stabilisiert haben. Wie die Marktzahlen belegen, besteht demnach weiterhin ein signifikanter Bedarf an der Vorleistung für Verbindungsaufbau, unabhängig davon, ob die Verkehrsmengen im Mobilfunk steigen.

Zusätzlich sei angemerkt, dass Sprachverbindungen ins Ausland von Mobilfunkanschlüssen für die Endkunden einen erheblichen Kostenanteil ausmachen. Diese sind meist wesentlich teurer als von Festnetzanschlüssen. Gerade für Verbindungen ins Ausland sind CbC und CPS demnach ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor.

Die Amtssachverständigen führen weiter aus, dass ein Umstieg auf Mobilfunk möglich ist. Dies ist nicht in allen Fällen gegeben, z.B. insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment nicht. Die Aufhebung der Vorabverpflichtung würde also Geschäftskunden und KMU besonders treffen. Ebenso darf bezweifelt werden, ob ISDN Nebenstellenanlagen einfach durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt werden können. Insofern ist die Substitution zu Mobilfunk nur sehr eingeschränkt als Argument gültig. Die Anforderungen von

¹ Im letzten Bescheid (M1.9/12) diskutiert die TKK das Thema Substitution und kommt trotz einiger Tendenzen der Fest-Mobil-Substitution zu folgendem Ergebnis: „Die Substitution auf Endkundenebene zu vertikal integrierten Mobilnetzbetreibern ist nicht stark genug, um Mobilfunkgespräche in den Vorleistungsmarkt miteinzubeziehen.“ (S. 7)

Geschäftskunden z.B. im Hinblick auf Standortvernetzungen in Kombination mit Telefonie (PSTN) und anderen schmalbandigen Diensten erfordern, dass alternative Anbieter entsprechende Bündel nachbilden können. Ohne den Verbindungsnetzbetreiberzugang können sie dies nicht, und auch eine Substitution durch ein mobiles Produkt ist für diese z.T. sehr komplexen Diensten keinesfalls möglich.

2.2 Substitutionsarten

Es gibt zwei wesentliche Arten von Substitution, die zu einander in Beziehung stehen. Anschlusssubstitution und Substitution der Verbindungsminuten (Gesprächen). Eine Anschlusssubstitution liegt vor, wenn der Nutzer seinen Festnetzanschluss kündigt und stattdessen nur mehr einen Mobilfunkanschluss nutzt. Die Nachfrage wird dann nur mehr durch den Mobilfunkanschluss befriedigt. Dies ist für Single-Haushalte oder mobilfunkaffine Personen relevant.

Da die Zahl der Festnetzanschlüsse nicht linear mit dem Anstieg der Mobilfunkanschlüsse gesunken ist, kann keine vollkommene Substitutionsbeziehung dargestellt werden, so dass die beiden Anschlussarten wohl eher eine komplementäre Beziehung zueinander haben.

Die zweite Ausprägung der Substitution ist die Verbindungssubstitution, bei der der Nutzer sowohl einen Festnetz- als auch einen Mobilnetzanschluss nachfragt und einen Teil der Verbindungen über den Mobilnetzanschluss abführt, den anderen Teil über den Festnetzanschluss. Die Verringerung des Verkehrs im Festnetz bei steigender Verkehrsmenge im Mobilfunk ist ein Indiz für diese Art der Substitution.

Die Produkte der Festnetz- wie Mobilnetzanbieter haben Preise für den Anschluss wie für die Verbindungen. Grundsätzlich muss daher davon ausgegangen werden, dass die Substitutionsbeziehung von allen vier Preisen abhängig ist (Kreuzpreiselastizitäten). Eine Analyse von Preisänderungen nur bei den Anschlüssen oder auch nur bei den Verbindungen wäre ein grob verkürzter Ansatz, der diese Abhängigkeiten vernachlässigt. Dieser falsche Ansatz führt daher zu falschen Ergebnissen und Aussagen zum Markt-/Konsumentenverhalten.

Wenn intermodaler Wettbewerb herrscht, müssen also alle Elemente der Produktbündel in die Analyse mit einbezogen werden. Würden als Ausgangspunkt für die Marktabgrenzung lediglich Verbindungsleistungen genommen, dann würde die direkte Abhängigkeit zur Anschlussleistung vernachlässigt. Eine derartige Marktabgrenzung ist nur in der Theorie möglich, aber praktisch nicht durchführbar: Ohne Anschluss besteht

keine Möglichkeit zur Durchführung von Verbindungen. Jegliche Substituierbarkeit von Verbindungen ist somit ohne Anschluss obsolet. Eine getrennte Analyse geht also an der Realität vorbei. Sie stützt zwar die Argumentation der Gutachter, ist jedoch für Endkunden dergestalt nicht umsetzbar und daher nicht korrekt ausgeführt. Daher kann eine solche Substitution bzw. Elastizitätsrechnung auch nicht zur Grundlage einer Regulierungsentscheidung genommen werden.

2.3 Marktabgrenzung Privatkundenmarkt

Die Amtssachverständigen beginnen die sachliche Marktabgrenzung mit der Aussage, dass potenzielle Substitute für Verbindungsleistungen im festen öffentlichen Telefonnetz mobile Verbindungsleistungen und Vol seien.

Eine Betrachtung warum SMS, und Chat-Dienste oder E-Mail keine Substitute sein könnten, erfolgt nicht. Insofern stellt sich bereits die Frage, warum die Amtssachverständigen den Umfang der potenziellen Substitute von Beginn an einschränken. Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund der NASE-Methodik. Die Amtssachverständigen ziehen für den HMP-Test die NASE (nachfrageseitige Erhebung) der RTR-GmbH heran. Dort wurde nicht auch die Möglichkeit der Nutzung von Email oder SMS oder Chat-Dienste bei einer Preiserhöhung um 10% abgefragt, sondern nur der Umstieg auf Mobilfunk oder Vol. Dies ist ein methodischer Fehler der NASE-Umfrage. Dem Kunden wird eine Antwort vorgegeben (Mobilfunk) ohne ihm die Möglichkeit andere mögliche Substitute auszuwählen. Dadurch werden die Ergebnisse verfälscht. Es wird demnach eine Substitution "wahrscheinlicher", wenn Alternativen nicht aufgezeigt werden.

Die NASE beschäftigt sich nicht mit der reziproken Frage, was passieren würde, wenn bei einem Mobilfunkanschluss die Verbindungspreise um 10% erhöht werden würden und ob dann die Kunden wieder zurück zum Festnetz wechseln würden. Die Regulierungsbehörde hat Preiserhöhungen im Mobilfunk nach dem Merger von Drei und Orange festgestellt. Als Reaktion der Endkunden ist jedoch kein nachhaltiger Umstieg vom Mobilfunk in Festnetzanschlüsse feststellbar. Die Produkte stellen daher maximal partielle Substitute dar – oder der HMT-Test („Hypothetischer Monopolisten Test“) ist ein rein akademisches Konstrukt und in der Realität sind ganz andere Entscheidungskriterien für einen Wechsel des Anschlusses (!) und damit einhergehend der Verbindungen von Relevanz. Die Produkte Verbindungen im Mobilfunk und Verbindungen im Festnetz scheinen keine Substitute zu sein. Daher greift der HMT-Test als Mittel zur Messung von Substitution zwischen Festnetz und Mobilfunk und vice versa wesentlich zu kurz.

Die Amtsgutachter führen aus, dass sich

„noch immer mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Elastizität [ergibt], die über der kritischen Elastizität liegt“,

wenn man bestimmte Kategorien nur teilweise für die Elastizität heranzieht. Die Amtsgutachter versäumen aber, zumindest eine Bandbreite darzulegen um diese „Wahrscheinlichkeit“ auch darzulegen. Diese Aussage ist im Wesentlichen eine Behauptung und nicht hinreichend abgesichert. Hinzu kommt, dass die durchgeführten Berechnungen (s.u.) mit methodischen Zweifeln versehen sind.

Die Amtsgutachter stützen sich bei der Analyse der NASE auf die reinen Zahlen, ohne die Aussagekraft der Umfrage generell zu beleuchten. Der HMT-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 Nachfrageerhebung 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.

Es überrascht nicht, dass Endkunden bei der Frage, wie sie bei einer Preiserhöhung von 10% reagieren würden, zuerst einmal emotional reagieren und den Eindruck haben, diese Preiserhöhung ist enorm und sich eine Alternative suchen. Die vermehrte Nutzung des Mobilfunks ist hier eine Option, die den Menschen im Kopf ist – und die als mögliche Antwort aus der NASE auch suggeriert wird (siehe oben). Wenn dem Endkunden jedoch zusätzlich gesagt werden würde, dass eine 10% Preiserhöhung bei einem Preis von z.B. 0,025€ pro min für die Destination Deutschland beim Anbieter 1031 lediglich um 0,0025€ pro min niederschlägt, würde die Reaktion der Endkunden wohl anders lauten. Eine 10%-ige Preiserhöhung würde dann bedeuten, dass der Kunde erst ab einer Nutzung von 400 Minuten pro Monat (also 6 Stunden und 40 Minuten) in Summe 1 € mehr bezahlt. Privatkunden telefonieren aber lediglich in Summe unter 250 Minuten im Monat. Diese Rechnung dürfte ganz andere Assoziationen wecken als die Frage nach einer 10%igen Preiserhöhung. Letztlich bedeutet dies, dass die Schlussfolgerungen des Gutachtens sich auf „Suggestivfragen“ aus der NASE stützen. Der HMT-Test suggeriert bei sehr niedrigen Entgelten „gefühlte“ starke Preisänderungen – und damit auch falsche (emotionale) Reaktionen beim privaten Endkunden.

Die Amtsgutachter weisen darauf hin, dass ein Umstieg zum Mobilfunk völlig einfach möglich sei. Beim HMT werden Transaktionskosten völlig außer Acht gelassen. Auch wenn es z.B. Spezialanbieter für Auslandstelefonie im Mobilfunk gibt, benötigt man für diese Spezialanbieter ein zweites mobiles Endgerät – oder man wechselt ständig die SIM-Karte. Auch die Telefonnummern ändern sich. Dies erhöht die Transaktionskosten. Angesichts der diesen Transaktionskosten gegenüber stehende Gesamtersparnis von ggf. 1 € im Monat im Beispiel oben muss stark bezweifelt werden, ob Endkunden trotzdem wechseln.

Weiters sind die Leistungen des Mobilfunks nicht bei allen Mobilfunknetzbetreibern flächendeckend erhältlich. Insbesondere in ländlichen, hügeligen und grenznahen Gebieten gibt es eine lückenhafte Mobilnetzabdeckung. Hierzu kommt, dass die Sprachqualität und – stabilität von Festnetzverbindungen höher ist als jene von Mobilfunkverbindungen. Eine Vergleichbarkeit und eine vollständige Substitution ist daher nicht gegeben. Die Substitution von Verbindungen von Festnetzanschlüssen durch Verbindungen von Mobilfunkanschlüssen stößt vor diesem Hintergrund daher an Grenzen.

Zu kritisieren ist auch die Berechnung der Gutachten bzw. ihre Interpretation der Ergebnisse

Die Gutachter führen aus, dass ...

„[d]ie Elastizität basierend auf allen Haushalten, die auf die Preiserhöhung reagieren würden, (...) -5,8 betragen [würde] und deutlich über der kritischen Elastizität liegen [würde]. Selbst wenn man bestimmte Kategorien (Ich nutze häufiger das Handy, Ich führe seltener oder kürzere Gespräche, Ich nutze häufiger Internettelefonie) nur teilweise berücksichtigt, da hier ja nicht notwendigerweise alle Festnetzminuten dieser Haushalte wegfallen, so ergibt sich noch immer mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine Elastizität, die über der kritischen Elastizität liegt.“

Hierzu ist anzumerken, dass die Fragen „Ich führe seltener oder kürzere Gespräche, Ich nutze häufiger Internettelefonie“ prinzipiell gar nicht zu berücksichtigen sind, da diese Antworten keinerlei Substitution zum Mobilfunk ableiten lassen. Wenn man nun auch noch die Antwort „Ich gebe meinen Festnetztelefonanschluss auf“ nur teilweise berücksichtigt, (was sehr nachvollziehbar ist, denn wenn z.B. ein Mehrpersonenhaushalt ein Festnetztelefon „aufgibt“ müssten ggf. mehrere personenbezogene Mobilfunkanschlüsse beschafft werden, was in Summe auch deutlich teurer sein kann), weil auch hier nicht eindeutig ableitbar ist, dass ein Gesamtumstieg auf Mobil erfolgt, ist ein Wert unterhalb der kritischen Elastizität im Bereich des Möglichen.

Der HMT bildet die Preissensitivität der Zielgruppe von CbC und CPS in keinsten Weise ab. CbC und CPS wird bei Privatkunden vor allem auch von sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen wie Migranten, Asylanten und Asylwerber, Pensionisten und Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen genutzt. Vor allem diese Gruppen haben ein Anrecht auf eine Gebührenbefreiung vom monatlichen Grundentgelt. Beim Wegfall der Möglichkeit von CbC/CPS nimmt man diesen Menschen die Möglichkeit von Einsparungen beim Haushaltsbudget. Im Gegensatz zu Singlehaushalten sind diese Nutzergruppen vielfach Mehrpersonenhaushalte, in denen zusätzlich noch mehrere Personen einen Festnetzanschluss teilen. Eine Aufteilung in mehrere Mobiltelefonanschlüsse wäre sogar eine wesentliche finanzielle Belastung. Sowohl der HMT als auch die NASE gehen also nicht auf die Substitutionsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom Einkommen ein. Dies ist ein wesentlicher Schwachpunkt beider Studien, auf die sich die Ergebnisse der Analyse der Amtsgutachter stützt.

Angesichts der typischen Nutzer von CbC/CPS gehen die Amtsgutachter daher von falschen Voraussetzungen zum Nutzungsverhalten und zu den Anreizen zur Substitution aus. Die Elastizität im Privatkundenmarkt wird erheblich überschätzt.

2.4 Substitutionsanalyse Geschäftskundenmarkt

Für Geschäftskunden sind Mobilfunkanschlüsse kein Substitut. Dies belegen auch die Berechnungen der Gutachter. Für 71% der Geschäftskunden würde eine Preiserhöhung um 10% keine Änderung im Nutzerverhalten bedeuten. Für Geschäftskunden ist der Festnetzanschluss in Verbindung mit Gesprächsverbindungen ein unverzichtbarer Bestandteil. Dies hat unter anderen mit Qualitätskriterien, generelle Verfügbarkeit sowie Verfügbarkeit in Gebäuden zu tun. Diese ist im Festnetz unvergleichlich besser als mit Mobilfunk. Auch haben Endkunden weniger Vertrauen zu Unternehmen, die nur Mobilfunkanschlüsse besitzen. Diese Faktoren wurden im Einzelnen alle nicht mit der NASE oder mit dem HMT abgefragt, sind jedoch wesentlich. Für eine große Zahl von Geschäftskunden käme eine Substitution des Festnetzes auf keinen Fall in Frage – man möge sich dazu nur das Gedankenspiel vorstellen, die RTR GmbH würde den Festnetzanschluss abschaffen und alle Mitarbeiter würden ausgehende wie ankommende Anrufe nur noch mobil abwickeln. Wäre das ein adäquates Produkt-Substitut, damit die Behörde ihren Aufgaben im Kontakt mit dem Markt nachkommen könnte?

Hinsichtlich der Berechnung der Elastizität bei Geschäftskunden möchten wir darauf hinweisen, dass das Ergebnis der Elastizität von -2,1 darauf beruht, dass sämtliche

Antworten bis auf „Keine Änderung“ und „Weiß nicht, keine Angabe“ bei der Berechnung berücksichtigt wurden. Dies ist unseres Erachtens ein methodischer Fehler, weil konkret nur 13% als Antwort gaben, dass das Handy häufiger genutzt werden würde. Häufiger bedeutet aber auch, dass das Festnetz nicht vollkommen substituiert wird. Hierfür entscheiden sich nur 4% (bei möglichen Mehrfachangaben). Der Substitutionseffekt ist demnach lediglich -0,4 und damit deutlich unter der kritischen Elastizität. Diese liegt unter der von den Gutachtern auf Seite 26 errechneten kritischen Elastizität von -1,1 bis -1,4.

Berücksichtigt man auch noch jene Nutzer, die das Handy häufiger nutzen würden, ergibt sich an „Mengenbewegung“ maximal 13% statt 21%, und somit eine Elastizität von -1,3. Auch dies ist unter der kritischen Elastizität von maximal -1,4.

Für Unternehmen gibt es vielfach technische Hindernisse für einen Umstieg auf Mobilfunk. Insbesondere bei ISDN Primärmultiplexanschlüssen und Nebenstellenanlagen im Geschäftskundensegment ist ein Umstieg nicht möglich. Auch mobile Nebenstellenanlagen sind hierfür ungeeignet.

Ein Umstieg vom Festnetz zum Mobilnetz wäre für Geschäftskunden auch mit dem Wechsel der Telefonnummer verbunden. Diese Transaktionskosten hat man im Festnetz und im Mobilfunk mit Nummernportabilität gelöst. Übergreifende Portabilität vom Festnetz ins Mobilnetz ist in Österreich jedoch nicht möglich und stellt eine enorme Wechselhürde dar.

Mobilfunkverbindungen sind demnach kein Substitut für Festnetzverbindungen für Geschäftskunden. Die Marktabgrenzung muss daher revidiert werden.

3 Konsequenzen für den Drei-Kriterien-Test

Auf der Grundlage, dass die Berechnungen und Annahmen der Gutachter zur Elastizität und zur Substitution von Festnetz und Mobilfunk kritikwürdig sind, ergeben sich die folgenden Konsequenzen:

- Die berechneten Elastizitäten sind für den Geschäftskundenmarkt keinesfalls und für den Privatkundenmarkt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht valide und geben kein korrektes Bild der Wechselbereitschaft an. Die methodischen Grundlagen der Elastizitätsberechnungen beruhen letztendlich auf Suggestivfragen. Mit der „richtigen“ Fragetechnik würde man auch das komplett umgekehrte Ergebnis erzielen können. Die Validität der NASE-Umfrage als Grundlage für die Schlussfolgerungen der Gutachter ist daher nicht gegeben.
- Die Wechselbereitschaft ist bei beiden Kundengruppen wesentlich geringer ausgeprägt als von den Gutachtern berechnet / angenommen.
- Die NASE bildet keine verlässliche methodische Grundlage für diese Berechnungen und Annahmen der Gutachter, weil die Antwortmöglichkeiten zu eng gefasst sind, unvollständig sind und mit der Verwendung der „10 % Verteuerung“ ein unrealistisches Bild geben.
- Als Konsequenz daraus ergibt sich, dass Mobilfunk kein Substitut zum Festnetz auf dem Gesprächsmarkt ist.
- Daraus folgt, dass eine getrennte Betrachtung beider Technologien / (Gesprächs)Märkte erforderlich ist.
- Eine derart getrennte Betrachtung ist von den Gutachtern nicht vorgenommen worden. Bei einer getrennten Betrachtung wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die A1 Telekom Austria auf dem relevanten Markt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft wird und eine entsprechende Vorabregulierung sich als erforderlich erweisen würde. Zumindest sprechen die hohen Marktanteile der A1TA dafür und es wäre von den Gutachtern zu untersuchen (gewesen), ob das der Fall ist. Dieses Versäumnis ist ein methodischer Fehler.
- Die Transaktionskosten sind für private wie geschäftliche Endkunden sehr hoch. Diese Kosten sind im HMT nicht abgebildet.
- Zum 3-Kriterien-Test ist anzumerken:
 - Marktzutrittsbarrieren:
 - Die Wechselbarrieren für den Netzbetreiber sind durch die Stilllegungskosten bei CbC/CPS sowie gleichzeitige Investitionskosten für MVNO hoch,;
 - MVNO ist kein Substitut für den Netzbetreiber, da dies ein ganz anderes technisches und vertriebliches Konzept erfordert.
 - Nur weil am MVNO-Markt einige wenige Markteintritte stattgefunden haben, bedeutet dies nicht, dass die Markteintrittshürden vernachlässigbar gering sind. Dies ist keinesfalls der Fall. Anbieter wie Tele2 oder UPC haben über ein Jahr für einen technisch sauberen Markteintritt benötigt. Die RTR stellt in ihrer Branchenuntersuchung selbst fest, dass der Wettbewerbsdruck durch MVNO abnehmen könnte. Es ist nicht zu bestreiten, dass MVNO ein fragiles, ggf. nur temporäres Geschäftsmodell darstellt. Auch Tele2 war schon einmal als MVNO

tätig. Das Geschäftsmodell war damals aber keinesfalls nachhaltig. Ob das Umfeld diesmal besser ist, kann noch nicht gesagt werden.

- Der Mobilfunk hat zu geringe Auswirkungen auf die Preisgestaltung im Festnetz hat und somit den wirtschaftlichen Erfolg der A1TA.
- Hinsichtlich des Angebots von Verbindungsleistungen über eine Diensterufnummer oder eine geographische Rufnummer möchten wir darauf hinweisen, dass es hierbei in der Vergangenheit bereits mehrfach zu signifikanten Problemen zwischen Anbietern derartiger Dienstleistungen und den Anschlussnetzbetreibern gekommen ist. Dies ist amtsbekannt. Wie korrekt dargestellt, sind viele der Diensterufnummern zwar auch aus dem Mobilfunk erreichbar, der angebotene Dienst jedoch nicht, weil die Originierungsentgelte in den Mobilnetzen kein adäquates und marktkonformes Dienstangebot zulassen. Verbindungen aus Mobilnetzen sind daher kein Substitut für Verbindungen aus Festnetzen hinsichtlich der Erreichbarkeit von allen Diensten.

Tendenz zu effektivem Wettbewerb

- Die sehr hohen Marktanteile der A1TA von über 43% auf dem kombinierten Festnetz- und Mobilgesprächsmarkt und weit jenseits von 50% auf dem Festnetzgesprächsmarkt lassen eine sehr starke Marktstellung vermuten. A1 Telekom Austria verfügt bei Verbindungsleistungen für Geschäftskunden über hohe Marktanteile. Es ist daher davon auszugehen, dass A1 Telekom Austria auf diesen Märkten signifikante Marktmacht ausüben kann.
- Es gibt 4 nationale Netze. 3 Mobilnetze und 1 nationales Festnetz. Alle 4 Unternehmen verfügen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur. Die Einschätzung der Behörde, dass die Infrastruktur leicht ersetzbar ist, erscheint nicht gerechtfertigt und ist auch nicht begründet.
- Wettbewerbliche Angebote von MVNO im Geschäftskundenmarkt sind verschwindend gering. Dieser Markt wird ausschließlich von den MNOs abgedeckt. Es gibt also keinen weiteren Wettbewerb.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Call-by-Call und Carrier Preselection sind Leistungen am österreichischen Telekommunikationsmarkt, die weiterhin benötigt werden. Eine regulatorisch unterstützte Abschaffung der Verpflichtung zum Angebot entsprechender Vorleistungen ist durch die Marktanalyse der Amtssachverständigen nicht gerechtfertigt:

- Die sachliche Marktabgrenzung im Gutachten der Amtssachverständigen ist u.E. fehlerhaft, insbesondere die Zusammenfassung zu „einem Markt“, der mobile und feste Telefonie umfasst, entspricht nicht den marktlichen Gegebenheiten.
- Grund für die Fehleinschätzung seitens der Amtssachverständigen ist ihre Anwendung und Interpretation der Berechnung von Elastizitäten und der sich daraus ergebenden Annahmen zur Substitution.
- Diese Berechnungen beruhen auf der Interpretation von Ergebnissen der NASE-Umfrage, die methodische Schwächen aufweisen und daher nicht herangezogen werden dürften. Diese Schwäche liegt u.a. in der Art und Weise der Fragestellung der NASE-Umfrage und in dem fehlenden Bewusstsein der Befragten über die Konsequenzen ihrer Antworten für das wettbewerbliche Angebot. Die NASE-Umfrage lässt die von den Gutachtern gezogenen Schlussfolgerungen zur Substituierbarkeit nicht zu.
- Zu beachten ist auch, dass die Marktbedingungen auf den Märkten für Privat- und Geschäftskunden sich erheblich differenzieren, was von den Gutachtern nicht ausreichend gewürdigt wird. Diese fehlende Differenzierung in der Betrachtung impliziert auch das fehlerhafte Ergebnis der Marktanalyse.
- Daraus folgt, dass bei korrekter Anwendung des 3-Kriterien-Testes alles dafür spricht, dass die Voraussetzungen gegeben sind, den Markt für Festnetz-Originierung in Österreich weiterhin zu definieren zu analysieren und bei entsprechender Marktmacht geeignete Vorabverpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen.
- Der 3-Kriterien Test für den relevanten Markt ist weiterhin erfüllt, eine Betrachtung der getrennten Gesprächsmärkte mobil und fest für jeweils Privat- und Geschäftskunden ist und bleibt erforderlich.

Kontakt

SBR-net Consulting AG

Parkring 10/1/10

1010 Wien

T: +43 1 513 514 0-0

F: +49 1 513 514 0-95

E: ruhe@sbr-net.com

Gutachten zum Entwurf einer Vollziehungshandlung der TKK im Verfahren M1.7/15 (Markt für Festnetzoriginierung)

**für
Tele2 Telecommunication GmbH**

Autoren:

**Dr. Ernst-Olav Ruhle
Mag. Jörg Kittl
Thomas Wimmer, BSc**

Wien, 30.01.2017

**SBR-net Consulting AG
Parkring 10/1/10
1010 Wien**

<http://www.sbr-net.com>

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY		5
1 Auftrag		7
2 Wesentliche Argumente der TKK und Gegenposition		8
2.1 Zur Frage der Kundenentwicklung bei CbC und CPS		8
2.1.1 Argumentation TKK		8
2.1.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		8
2.1.3 Schlussfolgerung		10
2.2 Zur Frage der Konsumentenrente.....		10
2.2.1 Argumentation TKK		10
2.2.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		11
2.2.3 Schlussfolgerung		12
2.3 Zur Argumentation der Nutzung anderer Alternativen statt CbC/CPS		12
2.3.1 Argumentation TKK		12
2.3.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		13
2.3.3 Schlussfolgerung		17
2.4 Zur Frage der wettbewerblichen Impulse durch Entbündelung oder andere Vorleistungsprodukte		17
2.4.1 Argumentation TKK		17
2.4.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		17
2.4.3 Schlussfolgerung		18
2.5 Zur Frage „kein EU-Trend zur Abschaffung der Regulierung des Zugangs für Verbindungsnetzbetreiber“.....		19
2.5.1 Argumentation TKK		19
2.5.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		19
2.5.3 Schlussfolgerung		20
2.6 Zur Frage der Fest-Mobil-Substitution		20
2.6.1 Argumentation TKK		20
2.6.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		20
2.6.3 Schlussfolgerung		21
2.7 Zur Frage von virtuellen Mobilfunknetzbetreibern als Ersatz.....		21
2.7.1 Argumentation TKK		21
2.7.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation		21

2.7.3	Schlussfolgerung	22
2.8	Zur Frage der positiven Auswirkungen der letzten Regulierungsentscheidung auf die A1 TA.....	22
2.8.1	Argumentation TKK	22
2.8.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	23
2.8.3	Schlussfolgerung	24
2.9	Zum Thema „hypothetisches Wechselverhalten“ und Elastizitäten (Reaktion auf Preiserhöhungen)	24
2.9.1	Argumentation TKK	24
2.9.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	24
2.9.3	Schlussfolgerung	25
2.10	Zum Rückgang der Festnetz- und Mobilfunkminuten	25
2.10.1	Argumentation TKK	25
2.10.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	25
2.10.3	Schlussfolgerung	25
2.11	Zur Frage der Marktzutrittsbarrieren für Privatkunden und auch für Nicht-Privatkunden.....	26
2.11.1	Argumentation TKK	26
2.11.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	26
2.11.3	Schlussfolgerung	26
2.12	Zur fortgesetzten Tendenz für eine marktbeherrschende Stellung der A1 TA	26
2.12.1	Argumentation TKK	26
2.12.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	27
2.12.3	Schlussfolgerung	27
2.13	Zu den „Substitutionsarten“	27
2.13.1	Argumentation TKK	27
2.13.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	28
2.13.3	Schlussfolgerung	28
2.14	Zum Thema „Marktabgrenzung Privatkundenmarkt“	28
2.14.1	Argumentation TKK	28
2.14.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	28
2.14.3	Schlussfolgerung	29
2.15	Zum Umgang mit der nachfrageseitigen Erhebung und der Methodik der NASE	29
2.16	Zum Umgang mit sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen	29

2.16.1	Argumentation TKK	29
2.16.2	Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation	29
2.16.3	Schlussfolgerung	30
2.17	Zum Frage der Fristigkeit der Umsetzung.....	30
3	Zusammenfassende Bewertung	33

EXECUTIVE SUMMARY

Mit dem Entwurf einer Vollziehungshandlung im Verfahren M1.7/15 beabsichtigt die Telekom-Control-Kommission (TKK) den Markt für Festnetzoriginierung nicht mehr der sektorspezifischen Regulierung zu unterwerfen. Damit würde die Verpflichtung der A1 Telekom Austria zum Angebot von Carrier Selection (CbC) und Carrier Preselection (CPS) entfallen.

Das vorliegende Gutachten untersucht die von der TKK im Rahmen des Entwurfs der Vollziehungshandlung durchgeführte Beweiswürdigung, vor allem hinsichtlich der Stellungnahmen der Marktteilnehmer. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die TKK im Entwurf der Vollziehungshandlung ausnahmslos alle Argumente der Wettbewerber zurückweist und in allen Fällen eine Entscheidung trifft, die mit den Feststellungen der Amtssachverständigen übereinstimmt.

Bei der Analyse der Beweiswürdigung durch die Telekom-Control-Kommission kommen wir zu folgendem Ergebnis:

1. Die TKK folgt den methodischen Fehlern der Amtssachverständigen bei der Berechnung und Beurteilung der Elastizität. Sie nimmt daher eine Substituierbarkeit zugunsten des Mobilfunks an, die de facto nicht gegeben ist.
2. Damit wird die Marktabgrenzung falsch vorgenommen. Diese falsche Marktabgrenzung führt in weiterer Folge durch die gesamthafte Betrachtung von Mobilfunk- und Festnetzmärkten zu falschen Schlussfolgerungen.
3. Die TKK unterschätzt die fortgesetzte Bedeutung der Dienste Betreiber(vor)auswahl für die Endkunden in Österreich.
4. Die von Tele2 argumentierten negativen Effekte in Bezug auf die Konsumentenrente werden von der Telekom-Control-Kommission nur äußerst oberflächlich und unsachlich zurückgewiesen. Eine stichhaltige Argumentation hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf Endkunden und Wettbewerb ist im Entwurf der Vollziehungshandlung nicht zu finden.
5. Die Telekom-Control-Kommission sieht keinen Grund eine ganz wesentliche Kundengruppe, nämlich jene der sozial und wirtschaftlich Schwachen vor einer Verteuerung der in Anspruch genommenen Dienste durch Wegfall der Grundlage des Wettbewerbs zu schützen. Der Verweis auf andere Produkte, wie z.B. Mobilfunkleistungen ist nicht nur aufgrund der falschen Marktabgrenzung verfehlt.

6. Das Vorhaben, die bis jetzt bestehende Verpflichtung der A1 TA unmittelbar vorzunehmen, ist verfehlt. Die Amtssachverständigen hatten hier – richtigerweise – eine lange Übergangsfrist vorgesehen. Mit dem Entwurf der Telekom-Control-Kommission würden Wettbewerber zusätzlich geschädigt, da die Endkundeneinnahmen entfallen, aber gleichzeitig beträchtliche Kostenblöcke wie für joining links bleiben (längere Kündigungsfristen).

Der Entscheidungsentwurf der TKK basiert daher auf einer äußerst fehlerhaften Beweiswürdigung, in gleicher Weise wie bereits die Feststellungen der Amtssachverständigen zu einem beträchtlichen Teil fehlerhaft waren.

1 Auftrag

Tele2 hat SBR-net Consulting AG beauftragt, eine Analyse des Entwurfs der Vollziehungshandlung der Telekom-Control-Kommission im Verfahren M1.7/15 hinsichtlich des Marktes für Verbindungsaufbau bzw. „Markt für Originierung am öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“ vorzunehmen und ein entsprechendes Gutachten zu den dort vorgetragenen Argumenten zu erstellen.

Das vorliegende Gutachten beschäftigt sich daher mit den Inhalten des Entwurfs der Vollziehungsverhandlung, hier insbesondere Beweiswürdigung Kapitel C.2 („Zum weiteren Parteilvorbbringen“), wobei wir uns insbesondere darauf fokussieren, wie die Telekom-Control-Kommission mit den von SBR-net Consulting AG gutachterlich für Tele2 im Rahmen der bisherigen Befassung im Verfahren vorgetragenen Argumenten umgegangen ist.

Es erfolgt dabei eine Fokussierung auf die wesentlichen Argumente. Sofern einzelne Aspekte aus dem Entwurf der Vollziehungshandlung der Telekom-Control-Kommission im vorliegenden Gutachten nicht beleuchtet werden, bedeutet das keinesfalls Zustimmung zu den Argumenten der TKK.

2 Wesentliche Argumente der TKK und Gegenposition

Im Folgenden gehen wir auf Punkte im Entwurf der Vollziehungshandlung auf Seite 23 ff (Kapitel C.2.2 ff) ein. Dabei erfolgt jeweils eine kurze Referenz zu den Argumenten der Telekom-Control-Kommission, darauf folgend eine Beurteilung der Stichhaltigkeit der Argumente der TKK und eine Schlussfolgerung zum jeweiligen Themenkomplex. Es wird dabei nicht auf alle Punkte einzeln eingegangen, da einige sich wiederholen, redundant sind oder zu einem Themenkomplex zusammengefasst werden können. Die Darstellung folgt der Chronologie der Bearbeitung in der Beweiswürdigung durch die TKK in Kapitel C.2.2. des Entwurfs der Vollziehungshandlung.

2.1 Zur Frage der Kundenentwicklung bei CbC und CPS

2.1.1 Argumentation TKK

Die Telekom-Control-Kommission setzt sich mit dem Argument auseinander, dass SBR im Rahmen der vorherigen Stellungnahmen den Rückgang der Teilnehmerzahlen als „moderat“ bezeichnet hat. Die TKK stellt (Seite 23 unten)

„nicht in Abrede [...] 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.“

Danach verweist die TKK auf den Kundenrückgang von 708.000 im Jahr 2011 auf 374.200 (Ende 2014). Aus diesem Grund überzeugt die TKK das Argument eines „moderaten“ bzw. „leicht fallenden“ Kundenrückgangs nicht.

2.1.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Dem ist entgegenzuhalten, dass der Rückgang von 47 % über den gesamten Zeitraum verteilt ist und der Rückgang pro Jahr nur knapp über 10 % beträgt. Dies ist auch in anderen Zusammenhängen nicht als „massiv“ zu bezeichnen, sondern ein moderater Prozess, insbesondere in einem so dynamischen Sektor, wie dem der Telekommunikation.

Die Entwicklung der CS/CPS-Anschlüsse ist jedenfalls im Zusammenhang mit der Gesamtanzahl der Festnetzanschlüsse zu sehen. Wie in Abbildung 9 des Gutachtens zur Festnetzoriginierung dargestellt, ist dieser Prozentsatz von 19 % auf 15 % gesunken. Diesen Rückgang kann man unseres Erachtens als moderat bezeichnen.

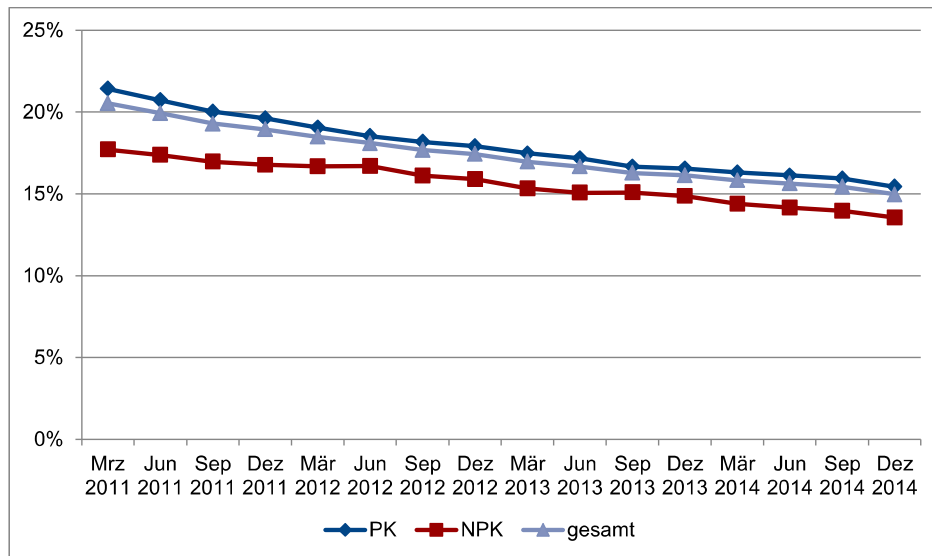


Abbildung 9: Entwicklung des Anteils der CS/CPS-Anschlüsse an allen Festnetzanschlüssen 2011-2014

Neben den CS/CPS-Anschlüssen ist auch die Anzahl der CS/CPS-Minuten zu betrachten. Wie in Abbildung 7 des Gutachtens der Amtssachverständigen dargestellt, ist dieser Rückgang ebenfalls moderat, wobei einzelne Segmente in bestimmten Zeiträumen sogar ansteigende Tendenz zeigen.

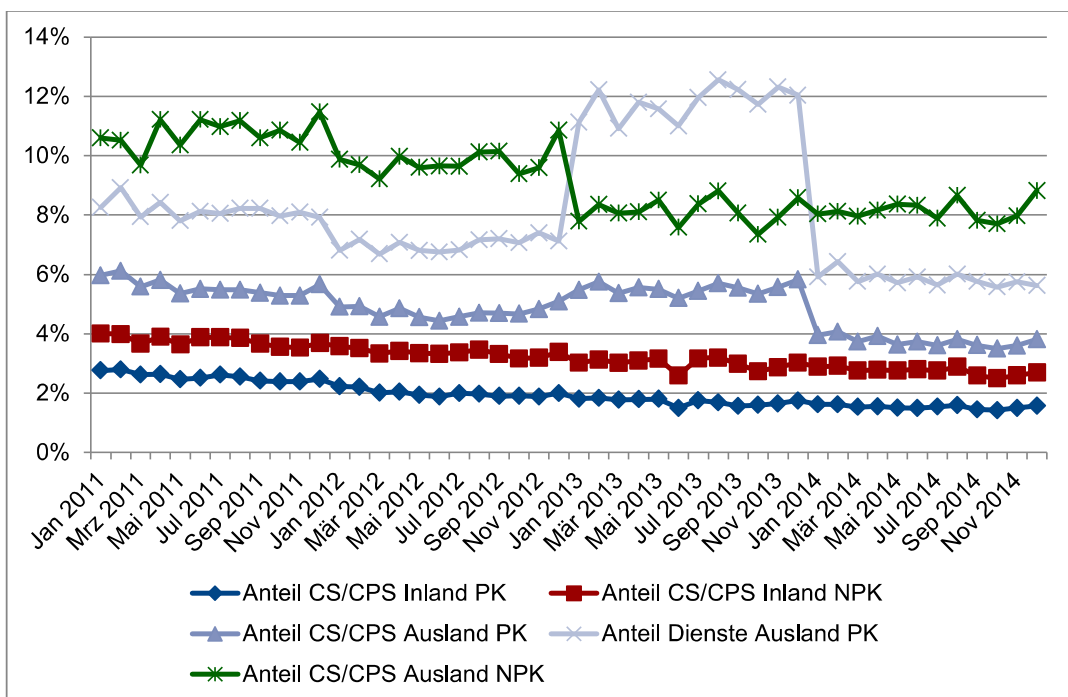


Abbildung 7: Anteil der CS/CPS-Minuten nach Segmenten 2011-2014 (fest und mobil)

2.1.3 Schlussfolgerung

Die TKK irrt, wenn sie das Argument zurückweist, der Kundenrückgang sei „moderat“ bzw. „leicht fallend“ und wenn sie zurückweist, dass es ein ungebrochenes Interesse von Kunden an Carrier Selection und Carrier Preselection gibt. Der Rückgang der Teilnehmerzahlen wird von der TKK überzeichnet, denn mehr als 50 % der Kunden, die 2011 CbC/CPS nutzten, taten es 2015 noch immer. Die TKK gesteht selbst zu, dass eine beträchtliche Zahl von Teilnehmern diesen Dienst verwendet. Der Entwurf ihrer Entscheidung steht daher im deutlichen Widerspruch zur nach wie vor bedeutenden Marktrelevanz von CbC/CPS. Ein moderater Rückgang an Teilnehmerzahlen ist daher kein Grund für eine Aufhebung der Regulierung mit einer schädlichen Wirkung für viele hunderttausend Kunden in Österreich. SBR hält daher die Kritik an der Bewertung der Aussagen der Amtssachverständigen vollinhaltlich aufrecht und hält sowohl die Einschätzung als auch den Entscheidungsentwurf der TKK für grundlegend falsch, weil eine inkorrekte Interpretation der Entwicklung der Teilnehmerzahlen und der Marktrelevanz von CbC/CPS vorgenommen wird.

Unabhängig davon, ob und inwieweit man den Kundenrückgang als „moderat“ oder „deutlich“ bezeichnet, so bleibt eines doch klar festzuhalten, was auch die Gutachter (Amtssachverständige) feststellen, nämlich, dass es eine

„signifikante[n] Anzahl der betroffenen Betreiber und Kunden“ [gibt].

Insofern muss auch der TKK klar sein, dass ihre Amtssachverständigen selbst zu dem Ergebnis gekommen sind, dass es hier um viele Kunden geht, die nach wie vor den Dienst nutzen und von einer Abschaffung der Regulierung massiv betroffen wären.

2.2 Zur Frage der Konsumentenrente

2.2.1 Argumentation TKK

Die TKK weist das Argument des Verlustes an Konsumentenrente in Höhe von rund 21 Millionen € jährlich durch die Abschaffung von CbC/CPS zurück. Die wesentlichen Argumente der TKK sind hier, dass

- die Preisvergleiche zeigen, dass CPS im Vergleich zu den Tarifen der A1 TA nicht immer die günstigste Alternative ist und dass „zahlreiche C(P)S-Festnetzkunden eben nicht den günstigsten Betreiber auswählen“ (Seite 24); und

- der Preisvergleich bzw. die errechnete Konsumentenrente unterstellt, dass ein Teilnehmer sich laufend und umfassend informiert, damit er das aktuell günstigste Angebot (von Verbindungsnetzbetreibern) für die jeweils zu rufende Destination auswählt. Dies erscheine lebensfremd, zumal der von Tele2 angestellte Preisvergleich auch zeigt, dass der umfassend informierte Teilnehmer zumindest mit vier Verbindungsnetzbetreibern kontrahieren muss, damit er in den Genuss des jeweils günstigsten Tarifs für die (im Preisvergleich) angeführten Destinationen kommen kann. Dies entspräche, jedenfalls für Privat- und kleinere Geschäftskunden, nicht der Erfahrung (Seite 24).

2.2.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Diesem Argument ist zu entgegnen, dass es Aufgabe der Regulierung ist, die Vorteile des Wettbewerbs für die Endkunden sicherzustellen. Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 TKG 2003 soll durch Maßnahmen der Regulierung die

„Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs bei der Bereitstellung von Kommunikationsnetzen und Kommunikationsdiensten einschließlich bei der Bereitstellung von Inhalten durch

a) Sicherstellung größtmöglicher Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preis und Qualität für alle Nutzer, wobei den Interessen behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen besonders Rechnung zu tragen ist;

b) Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen oder Wettbewerbsbeschränkungen;“

erfolgen.

Auch die TKK bestreitet nicht, dass es Vorteile aus günstigeren Preisen gibt, wenn Carrier Selection bzw. Carrier Preselection verfügbar sind. Somit impliziert der Entwurf der Vollziehungshandlung, dass die TKK die ihr vorgegebenen gesetzlichen Ziele nicht erreicht, wenn sie die Interessen von mehreren hunderttausend Kunden negiert.

Dass ein Kunde sich „laufend umfassend informiert“ wird von der TKK als lebensfremd dargestellt. Wir möchten an dieser Stelle darauf verweisen, dass die Regulierungsbehörde selbst einen Tarifvergleich unterhält und auf ihrer Webseite publiziert, um Kunden genau diese, angeblich „lebensfremde“, Verhaltensweise zu ermöglichen, s. https://www.rtr.at/de/tk/TKKS_Tarifvergleiche. Weiters ist genau diese angeblich „lebensfremde“ Verhaltensweise durch eine gesetzliche Pflicht der Regulierungsbehörde festgelegt:

„Die RTR-GmbH hat nach § 25 c TKG 2003 die Aufgabe festzustellen, ob ausreichende (interaktive) Tarifvergleiche angeboten werden, die es Endnutzerinnen und Endnutzern ermöglichen, alternative Dienstangebote zu bewerten.“ s. https://www.rtr.at/de/tk/TKKS_Tarifvergleiche_bersicht

Es sei zudem angemerkt, dass die TKK sich in ihren Argumenten auf „Erfahrung“ und „Lebensfremdheit“ bezieht. Gleichzeitig fordert sie auf Seite 22 in ihren Ausführungen unter C.2, dass

„einem schlüssigen Sachverständigengutachten (.....) mit bloßen Behauptungen, ohne Argumentation auf gleicher Ebene in tauglicher Art und Weise nicht entgegengetreten werden kann.“

Interessanterweise setzt sich die TKK in ihrer Argumentation zur Konsumentenrente eben nicht mit den vorgetragenen Argumenten und der konkreten Berechnung aus dem Parteilvorbringen auseinander, sondern tut genau dies, was sie offenbar den Parteien nicht zugesteht, nämlich mit „bloßen Behauptungen und ohne Argumentation auf gleicher Ebene“ zu sagen, dass das Vorbringen von Tele2 lebensfremd sei und nicht der Erfahrung entspricht.

2.2.3 Schlussfolgerung

Die TKK bringt keine stichhaltigen Argumente gegen die Berechnung des Verlustes an Konsumentenrente vor, den Tele2 vorgetragen hat. Die Argumente der TKK beziehen sich auf „Lebensfremdheit“ und „Erfahrung“, nicht jedoch auf die konkreten Zahlen.

SBR hält daher die Kritik vollinhaltlich aufrecht. Die Abwägung der TKK im Entwurf der Vollziehungshandlung befasst sich nicht mit dem konkreten Marktgeschehen und den Marktrealitäten in Österreich und basiert statt auf Fakten auf Vermutungen über das angenommene Kundenverhalten.

2.3 Zur Argumentation der Nutzung anderer Alternativen statt CbC/CPS

2.3.1 Argumentation TKK

Die TKK argumentiert, dass die 21 Millionen € an (aus Tele2-Sicht verlorener) Konsumentenrente nicht schlagend werden, weil es andere Alternativen, wie mobile Verbindungsleistungen, andere Quellnetzbetreiber oder Diensterufnummern bei Auslandsgesprächen gäbe.

2.3.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Das Argument der TKK, dass man mobile Verbindungsleistungen mit berücksichtigen muss, weil 59,8 % der privaten Haushalte ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie nutzen, ist jedenfalls verfehlt, denn wir sprechen hier über die Fragestellung, ob Kunden, die **bisher** Carrier Selection/Carrier Preselection genutzt haben, eine Alternative haben.

Jene, die bereits jetzt schon ausschließlich mobile Anschlüsse für Sprachtelefonie nutzen, fallen nicht in diesen Kreis und können daher nicht als Argumentation herangezogen werden, dass Mobilfunk eine Alternative ist.

Die Amtssachverständigen argumentieren über weite Strecken dass es eine ausgeprägte Substitution zwischen dem Festnetz und dem Mobilnetz gibt und leiten diese (einseitig), vor allem aus der NASE-Erhebung¹, ab. Die TKK folgt diesem Ansatz ohne jegliche Zweifel. Im Folgenden zeigen wir anhand von nur zwei Beispielen auf, dass die Sicht der Gutachter zu einseitig ausgerichtet ist. Unseres Erachtens zeigt die NASE-Erhebung vor allem, dass Substitution zwischen Festnetz und Mobilnetz nur in sehr geringem Ausmaß erfolgt.

Als erstes Beispiel wollen wir Abbildung 22 der NASE anführen. Die Abbildung zeigt befragte Privatkunden, die ein Handy besitzen und in den letzten zwei Jahren einen Festnetzanschluss hatten und diesen (nicht) aufgegeben haben. 89,2 % (!) der Befragten verneinten diese Frage (doppelte Verneinung, d.h. diese Kunden haben ihren Festnetzanschluss behalten). Der überwiegende Teil der Handybesitzer, die auch einen Festnetzanschluss haben, haben also keine Substitution vorgenommen.

¹ RTR: Die Österreichischen Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Nachfrager im Jahr 2015.

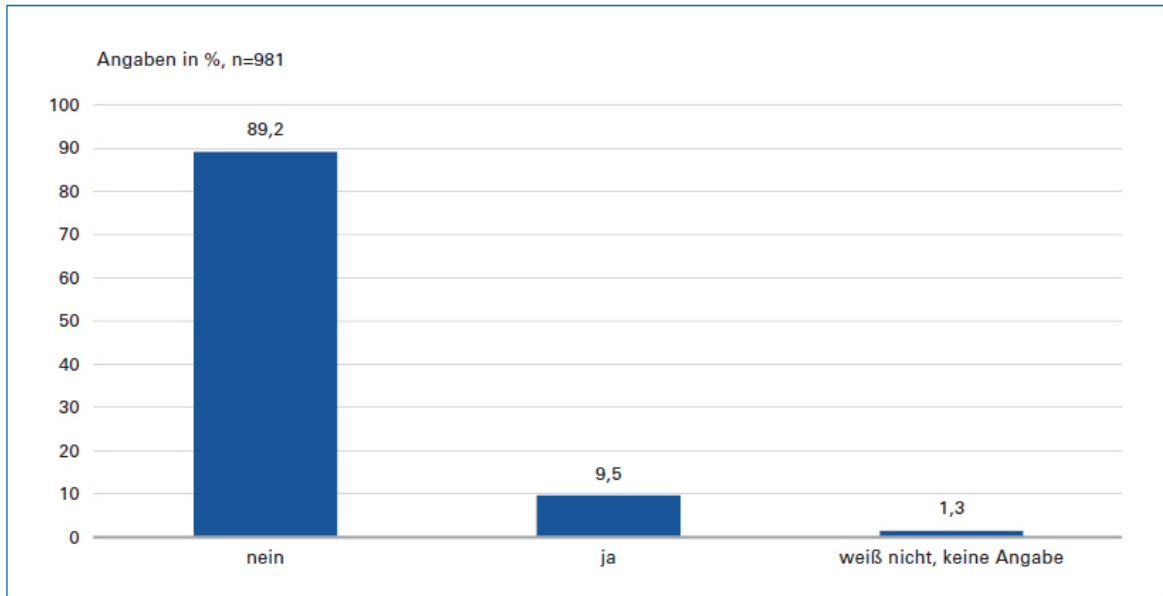


Abb. 22: Haben Sie in den letzten zwei Jahren Ihren Festnetzanschluss aufgegeben?
– Haushalte

Die Tendenz zur Aufgabe des Festnetzes bei Personen, die (schon) ein Handy besitzen ist also sehr gering („sehr moderat“), was darauf hinweist, dass die Substitutionswirkung wesentlich geringer ist als von der TKK angenommen. Kunden behalten ihren Festnetzanschluss und damit die Möglichkeit zu CbC/CPS.

Auch die nächste Abbildung (Abbildung 23) zeigt eindeutig, dass die Substitution zwischen Festnetz und Mobilnetz, wenn überhaupt, nur sehr graduell und langsam erfolgt.

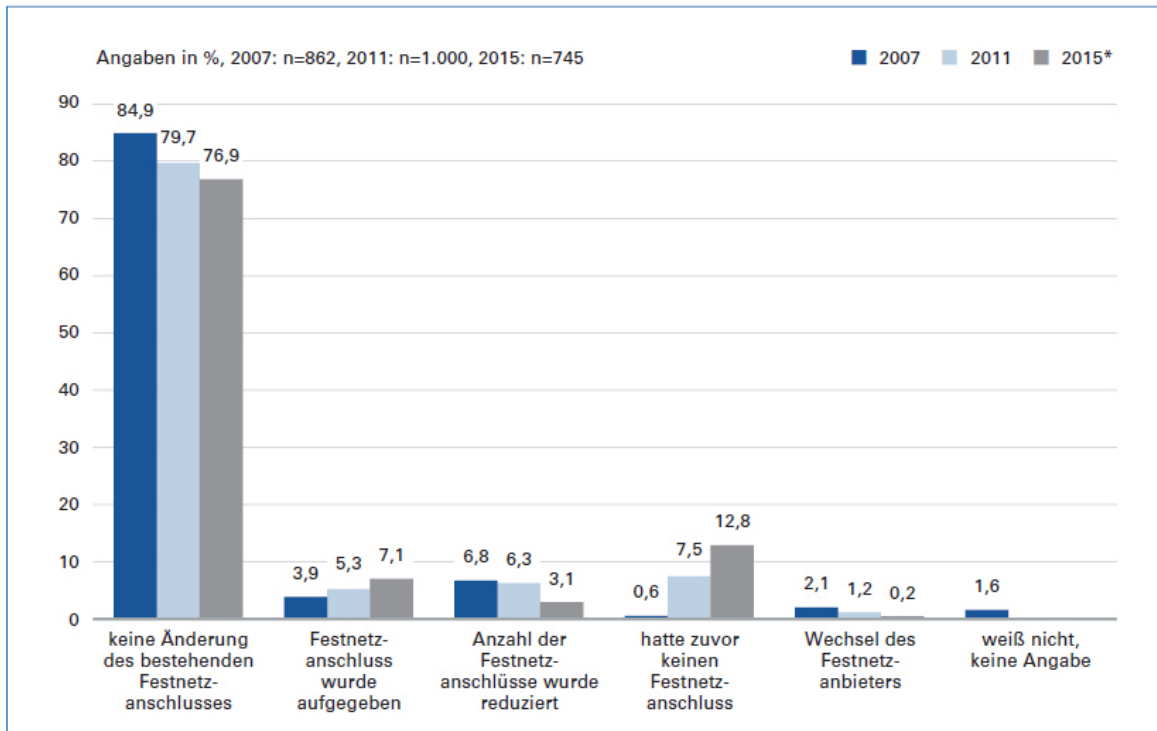


Abb. 23: Hatte die Nutzung Ihres Mobilfunkanschlusses Einfluss auf die Festnetzanschlüsse in Ihrem Unternehmen? – Geschäftskunden im Zeitverlauf

* Bei der Erhebung 2015 wurde erstmals die Einschränkung auf Änderungen im Zeitraum der letzten zwei Jahre vorgenommen.

Die obige Abbildung zeigt, dass es bei Geschäftskunden im Zeitraum von 2007 bis 2015, also in einem Zeitraum von 9 Jahren, lediglich bei 8 % aller Anschlüsse (84,9-76,9) zu einer Änderung des bestehenden Festnetzanschlusses gekommen ist. Von grassierender Substitution von Festnetzanschlüssen durch Mobilnetzanschlüsse kann also keinesfalls gesprochen werden. Auch haben nur 12,8 % der Geschäftskunden keinen Festnetzanschluss mehr.

Es zeigt sich weiters, dass eine rein getrennte Bewertung hinsichtlich der Substitution von Anschlüssen und Verbindungen nicht möglich ist. Hier begehen sowohl die Amtsgutachter als auch die TKK einen systematischen Fehler bei der Bewertung der Substitution. Dies zeigt die Fragestellung zu Abb. 23 der NASE-Erhebung eindeutig. Die Antworten auf die Frage „Hatte die Nutzung Ihres Mobilfunkanschlusses Einfluss auf die Festnetzanschlüsse in Ihrem Unternehmen“ belegen, dass beide Themen (Nutzung, Anschlüsse) kombiniert analysiert werden müssen.

Auch wenn es stimmen mag, dass die Gesprächsminuten im Festnetz zurückgehen, dann ist dieses Faktum aber auch für die Mobilnetze gültig. Dies ist amtsbekannt und auch in diversen Kommunikationsberichten der RTR veröffentlicht. Auch die Anzahl an mobilen

SIM-Karten im Mobilfunk war zwischen 2012 und 2014 rückläufig.² Dieses Argument vernachlässigen sowohl die Amtsgutachter als auch die TKK. Die Nicht-Berücksichtigung dieser Fakten führt zu einer einseitigen und fehlerhaften Bewertung des Sachverhaltes.

Weiters wird in Abbildung 24 der NASE-Erhebung klar und eindeutig dargestellt, dass das Festnetz auch dann weniger genutzt wird, wenn gar kein Handy im Haushalt vorhanden ist – quasi im gleichen Ausmaß (40,4 % zu 46,1 %).

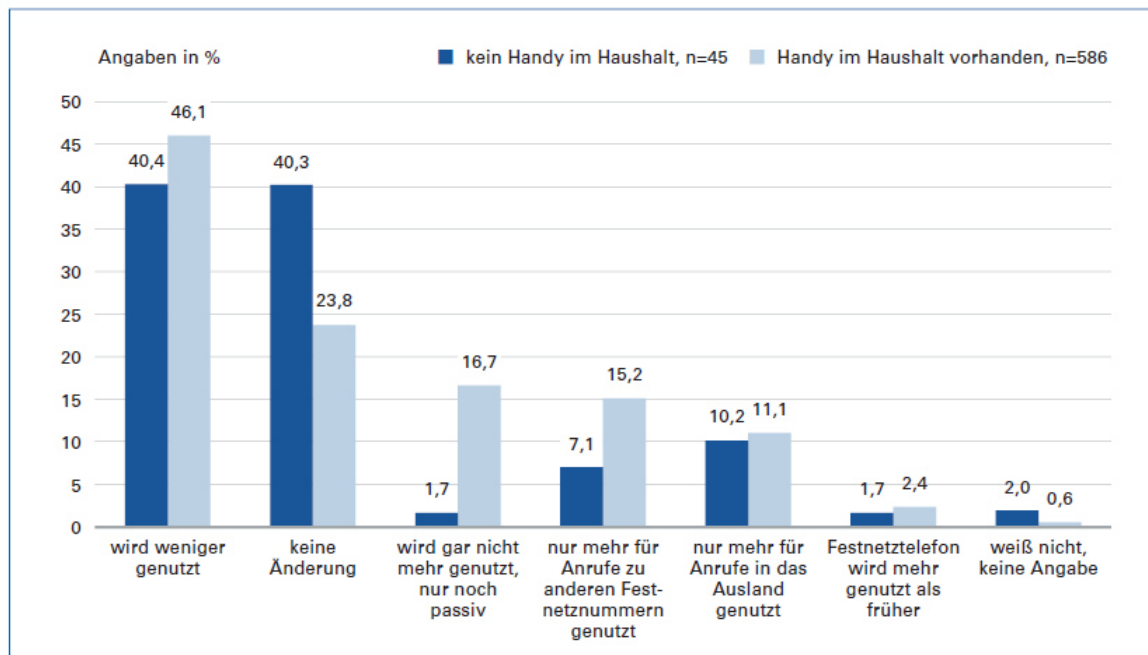


Abb. 24: Wie hat sich die Festnetznutzung in den letzten zwei Jahren verändert? – Haushalte mit und ohne Handy im Vergleich

Offensichtlich übersehen die Amtsgutachter und auch die TKK die Tatsache, dass es für den Rückgang der Gesprächsminuten im Festnetz wesentliche und andere Ursachen geben muss, die entweder in der NASE-Erhebung nicht abgefragt wurden oder von den Amtsgutachtern und in der Folge von der TKK in ihrem Entscheidungsentwurf missinterpretiert werden.

Zusätzlich zeigt Abbildung 24 eindeutig, dass die TKK in ihrer Argumentation falsch liegt, dass Endkunden nicht in der Lage seien, unter vielen Anbietern den günstigsten zu wählen und parallel mehrere Anbieter zu nutzen. Die Abbildung zeigt klar, dass Endkunden sehr wohl in der Lage sind, für sich für verschiedene Anrufarten/Destinationen den günstigsten Anbieter zu wählen. Wie aus Abbildung 24 der NASE-Erhebung hervorgeht, wählen Endkunden das Festnetz sehr spezifisch für Anrufe zu Festnetz-

² Siehe RTR: Kommunikationsbericht 2015.

nummern oder für Anrufe ins Ausland oder auch passiv, um die Erreichbarkeit zu gewährleisten. Letzter Punkt scheint vor allem für ältere Personengruppen von Relevanz zu sein (siehe auch Abb. 6 der NASE-Erhebung).

Insofern ist die im Rahmen der Berechnung der Konsumentenrente entstandene Diskussion, dass Endkunden bis zu 4 CbC/CPS Anbieter nutzen müssten, um stets die günstigsten Tarife nutzen zu können nicht „lebensfremd“ wie die TKK schreibt, sondern schlichtweg Realität im österreichischen Markt. Die TKK unterliegt daher bei der Beweiswürdigung im Rahmen des Entwurf der Vollziehungshandlung einem Irrtum.

2.3.3 Schlussfolgerung

Im Entwurf ihrer Vollziehungshandlung trifft die Telekom-Control-Kommission Einschätzungen, die zur Frage der Nutzung alternativer Anbieter und zur Verwendung von CbC/CPS an den Realitäten vorbeigehen. Diese Marktrealitäten sind in der NASE der RTR GmbH selbst beschrieben und einer Befragung unterzogen worden. Die TKK fehlinterpretiert die Daten bzw. verwendet eine selektive Auswahl der Daten mit einer ebenso selektiven Argumentation. Umfrageergebnisse, die eindeutig gegen das Argument der Substitution von Festnetz zu Mobilfunk sprechen, werden nicht berücksichtigt. Dadurch entsteht eine einseitige Analyse mit einer falschen Bewertung der Sachlage.

2.4 Zur Frage der wettbewerblichen Impulse durch Entbündelung oder andere Vorleistungsprodukte

2.4.1 Argumentation TKK

Tele 2 hatte argumentiert, dass die wettbewerblichen Impulse durch Entbündelung und andere Vorleistungsprodukte gering sind und dass dies ein wesentliches Argument dafür sei, Carrier Selection/Carrier Preselection aufrecht zu erhalten. Die TKK argumentiert dagegen, dass der stärkste Wettbewerbsdruck bei Verbindungsleistungen aus dem Mobilfunk kommt und unabhängig von der Entbündelung besteht.

2.4.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die TKK argumentiert, dass das von Tele2 vorgetragene Argument der schwachen wettbewerblichen Impulse durch Entbündelung oder andere Vorleistungsprodukte nicht das Relevante sei, sondern dass der stärkste Wettbewerbsdruck bei Verbindungsleistungen aus dem Mobilfunk kommt. Interessanterweise macht die TKK

damit einen „Rückzieher“ im Vergleich zum Gutachten der Amtssachverständigen, denn dort war ausgeführt worden, dass alternative Betreiber auch die Möglichkeit hätten, den Wettbewerb auf Verbindungs- und den Zugangsmärkten auf Endkundenebene, auf der Basis von entbündelten Leitungen oder anderen Vorleistungsprodukten, wie Voice oder Broadband, in Kombination mit einem Bitstream Produkt, anzubieten. Dies war eine tragende Argumentation der Amtssachverständigen, die die TKK offensichtlich jetzt nicht mehr in dieser Form mittragen will bzw. nicht mehr unterstützt. Es zeigt sich somit eine Widersprüchlichkeit zwischen Amtssachverständigen und TKK in Bezug auf die wettbewerblichen Impulse durch die Entbündelung bzw. eine selektive Auswahl der Argumente, die für die TKK „tragend“ sind, wenn es um die Entscheidung zugunsten der Aufhebung der Verpflichtung der A1 TA zum Angebot von Carrier Selection bzw. Carrier Preselection geht.

Hinzuweisen ist noch auf eine aktuelle Stellungnahme der EU-Kommission bei der Notifizierung des Maßnahmenentwurfs der deutschen BNetzA zum Originierungsmarkt. Die BNetzA beabsichtigt, diesen Markt weiterhin der Regulierung zu unterwerfen (dazu unten weitere Ausführungen) und die Haltung der EU-Kommission gerade in Bezug auf die Frage der Impulse durch Entbündelung und andere Anschlussprodukte ist wie folgt (s. Stellungnahme vom 14.12.2016 im Verfahren C(2016)8814final,:

Die EU-Kommission akzeptiert die Darstellung der BNetzA, dass im Bereich des Verbindungsaufbaus noch immer erheblich hohe Zutrittsschranken bestehen. In Deutschland verfüge die Telekom auf Endkundenebene noch immer über einen signifikanten Anteil aller Telefonanschlüsse (TAL), zudem habe die Nachfrage nach regulierten Vorleistungsprodukten (TAL, Bitstrom, Resale) in den letzten Jahren stagniert. Zudem wären nach Darstellung der BNetzA die Betreiber, die Verbindungsaufbaudienste zu Rufnummern von Mehrwert- und Informationsdiensten nachfragen, gar nicht daran interessiert, direkte Anschlussleitungen zu den Endkunden nur zwecks Bereitstellung ihrer Dienste zu erwerben.

Dies zeigt die Fehleinschätzung seitens der TKK, die Thematik der Entbündelung und anderer Vorleistungsprodukte im Festnetz unberücksichtigt zu lassen, ohne dafür eine stichhaltige Argumentation zu haben.

2.4.3 Schlussfolgerung

Die Amtssachverständigen haben in ihrem Gutachten argumentiert, dass alternative Betreiber auch die Möglichkeit hätten, anderen Zugang zu Endkunden zu erhalten, als nur über Originierung, dies war von Tele2 kritisiert worden, die TKK räumt nun mit diesem Argument auf, es bleibt aber eine widersprüchliche und selektive Argumentation seitens

der Regulierungsbehörde. Insgesamt ist daher die Begründung seitens der Regulierungsbehörde in sich unklar und inkonsistent.

2.5 Zur Frage „kein EU-Trend zur Abschaffung der Regulierung des Zugangs für Verbindungsnetzbetreiber“

2.5.1 Argumentation TKK

Die TKK erkennt das Argument, dass es in anderen EU-Staaten erst im geringen Ausmaß zu einer Aufhebung der Regulierung in diesem Bereich gekommen ist, nicht an, weil sie darstellt, dass für die gegenständliche Entscheidung ausschließlich die wettbewerblichen Verhältnisse in Österreich eine Rolle spielen. Darüber hinaus tritt sie auch der Argumentation entgegen, was die Länder angeht, die bereits eine Abschaffung der Regulierung in diesem Bereich vorgenommen haben.

2.5.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die von der TKK angeführten Beispiele beziehen sich allesamt auf kleine Länder, die mehrheitlich deutlich kleiner sind als Österreich bzw. deren Telekommunikationsmarkt deutlich kleiner ist als der österreichische. Darüber hinaus ist in diesen Ländern aus Ost- und Nordeuropa, aufgrund der kürzeren Phase der Liberalisierung und der viel geringeren Bedeutung des Festnetzes, dem Verbindungsnetzbetreiberzugang ohnehin eine sehr viel geringere Rolle zugekommen. Von Anfang an war das Festnetz weniger stark ausgebaut als in Österreich. Insgesamt ist auch zu sagen, dass die Zahl von elf europäischen Ländern zeigt, dass die deutliche Minderheit der EU-Staaten den Weg der Aufhebung der Regulierung des Originierungsmarktes gegangen ist und die deutliche Mehrheit nach wie vor eine entsprechende Verpflichtung aufrecht erhält. In diesem Zusammenhang sei auch auf die kürzlich von der Bundesnetzagentur in Deutschland vorgelegte Entscheidung verwiesen, nach der auch auf dem deutschen Markt der Verbindungsnetzbetreiberzugang zunächst noch weiter aufrechterhalten werden soll.

Die oben zitierte Entscheidung aus Deutschland ist besonders hervorzuheben. Dort hat die BNetzA entschieden, trotz hoher Mobilfunkpenetration (139 %) die Regulierung des Verbindungsaufbaus beizubehalten und dies betrifft sowohl die Verpflichtung der Telekom Deutschland zur Bereitstellung von CbC/CPS, als auch die zu verwendende Kostenrechnungsmethode LRAIC+.

2.5.3 Schlussfolgerung

Die Argumente der TKK überzeugen in Bezug auf den internationalen Vergleich in keiner Weise. Dies zeigt sich auch letztendlich darin, dass sie den internationalen Vergleich als nicht relevant ansieht, sondern schreibt:

„Von Relevanz für die verfahrensgegenständlichen Fragen sind die konkreten wettbewerblichen Verhältnisse in Österreich.“

Dies bringt recht deutlich hervor, dass die TKK darum weiß, dass ihre Argumente in Bezug auf den internationalen Vergleich wenig überzeugend sind, denn einen internationalen Vergleich erklärt man nur dann als relevant, wenn die Ergebnisse der eigenen Argumentation zuträglich sind. Das ist im Fall der TKK hier nicht gegeben, der internationale Vergleich spricht für eine Beibehaltung der Verpflichtung der A1 TA zur Ermöglichung des Originierungszugangs, insbesondere die Entscheidung in Deutschland, wo die Markteinführung von CbC/CPS auch der wesentliche Treiber der wettbewerblichen Entwicklung ab 1998 war, zeigt, wie sehr entgegen dem internationalen Trend der Entscheidungsentwurf der TKK zu bewerten ist.

2.6 Zur Frage der Fest-Mobil-Substitution

2.6.1 Argumentation TKK

Aus Sicht der TKK ist die Fest-Mobil-Substitution *„auch in den letzten Jahren (seit der letzten Marktanalyse zu M1.9/12) noch weiter deutlich fortgeschritten“* (S. 25).

Dem Argument des Kostennachteils von Mobilfunkverbindungen ins Ausland tritt die TKK ebenfalls entgegen, weil nach ihrer Auffassung Mobilfunknetzbetreiber und MVNOs *„Tarife anbieten, bei denen ein Kontingent an Minuten in das Ausland inkludiert ist.“* (S. 26)

Das Argument, dass einige Geschäftskunden nicht umsteigen können (bei Nebenstellenanlagen und ISDN-PMX-Anschlüssen), beantwortet die TKK damit, dass auch ohne Anschlusssubstitution die Unternehmen für Verbindungsleistungen auf Mobilfunk umsteigen können.

2.6.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Aus dem Argumentarium der TKK zeigt sich, dass das vorgebrachte Argument missverstanden wurde. Es geht nicht darum, bei Unternehmen im Einzelfall Verbindungs-

leistungen zu substituieren, sondern es geht darum, dass alternative Netzbetreiber ohne CbC/CPS gegenüber Unternehmenskunden keine „Paketlösungen“ von Anschluss, Verbindungs- und IT-Lösungen anbieten können. Die Details der sich daraus ergebenden Probleme sind in der Stellungnahme von COLT (dort in Kapitel 2.5.2) sehr gut ausgeführt. Auf genau diese Einwände, womit fehlende CbC/CPS-Regulierung alternativen Anbietern das Angebot für Geschäftskunden erschwert und teilweise verunmöglicht geht der Entscheidungsentwurf der TKK nicht ein.

2.6.3 Schlussfolgerung

Die Fest-Mobil-Substitution ist bei Geschäftskunden noch viel weniger gegeben als bei Privatkunden und in den meisten Fällen gar nicht möglich. Ohne CbC/CPS werden aber die Geschäftsmöglichkeiten alternativer Carrier im Geschäftskundensegment eingeschränkt. Dieses Argument hat die TKK, wie aus dem Entwurf der Vollziehungshandlung ersichtlich wird, missverstanden.

2.7 Zur Frage von virtuellen Mobilfunknetzbetreibern als Ersatz

2.7.1 Argumentation TKK

Die TKK führt aus, dass sie MVNO im Gegensatz zu den Ausführungen von SBR nicht als Ersatz für C(P)S ansieht, sondern die Rolle von MVNOs im Rahmen der Analyse der drei Relevanzkriterien würdigt. Zudem verweist die TKK auf eine falsche Zitation im SBR-Gutachten.

2.7.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Zunächst zur Frage der Zitation, die die TKK als Aufhänger ihres Argumentes verwendet. Die TKK führt zutreffend aus, dass das in Punkt 5.7 des SBR-Gutachtens genannte Zitat in dieser Form sich im Gutachten der Amtssachverständigen nicht wiederfindet. Dieser Fehler geht natürlich zu Lasten von SBR.

Allerdings gibt es einen sinngemäßen Zusammenhang. Liest man insbesondere die Aussagen der Amtssachverständigen im Gutachten auf Seite 37 („die Zutrittsbarrieren für das Angebot mobiler Zugangs- und Verbindungsleistungen können somit gegenwärtig und in den nächsten Jahren als relativ gering betrachtet werden“) – eine Schlussfolgerung, die vor allem getätigt wird, nachdem ausgeführt wurde, welche positiven Effekte MVNO auf den Markt haben – kombiniert mit Seite 56 des Amtssach-

verständigengutachtens („die Analyse der Endkundenmärkte zeigt also, dass eine CS/CPS Regulierung aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch Mobilfunkbetreiber und Festnetzbetreiber mit angeschlossenen Teilnehmern nicht mehr erforderlich ist, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen“) wird der Zusammenhang erkennbar.

Aus diesen beiden Aussagen wird deutlich, dass die von SBR im Gutachten auf Seite 34 (Punkt 5.7) getätigten Aussagen mit der Haltung der Amtssachverständigen übereinstimmen und es bleibt weiter festzuhalten, dass auf die von SBR im Gutachten eingebrachten Gegenargumente: (1) Unzutreffendheit der gutachterlichen Schlussfolgerungen für Bereiche schlechter Versorgung bzw. unzureichender Sprachqualität des Mobilfunks und (2) fehlende Berücksichtigung von Transaktionskosten, nicht bearbeitet wurden und somit auch den Argumenten keine Entgegnung seitens der TKK entgegengebracht wurde. Insofern ist die Textpassage zwar formell falsch zitiert worden, aber sinngemäß korrekt und die darauf aufbauende Kritik wird weiterhin vollinhaltlich aufrecht gehalten.

2.7.3 Schlussfolgerung

Die Telekom-Control-Kommission hat außer der – formell – inkorrekten Zitation im SBR-Gutachten kein inhaltliches Argument gegen die von Tele 2 vorgetragenen Aspekte und übergeht damit eine wesentliche Kritik zur Korrektheit der Aussagen im Amtssachverständigengutachten.

2.8 Zur Frage der positiven Auswirkungen der letzten Regulierungsentscheidung auf die A1 TA

2.8.1 Argumentation TKK

Im Gegensatz zu SBR/Tele2 sieht die TKK nicht, dass seit der letzten Regulierungsentscheidung mit niedrigeren Terminierungsentgelten und höheren Originierungsentgelten der A1 TA ein massiver Vorteil entstanden wäre. Aus der Summe von Originierungs- und Terminierungsentgelten ergibt sich die Marktposition der CbC/CPS-Anbieter. Die Tendenz sei laut TKK für die CbC/CPS-Anbieter positiv und somit seien diese Unternehmen seit der letzten Regulierungsentscheidung nicht schlechter gestellt.

2.8.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Es lässt sich nachrechnen, wie sich die veränderten Entgelte bei Originierung und Terminierung auf die A1 TA ausgewirkt haben, wenn man die Zahl der Vorleistungsminuten berücksichtigt.

- Der Preis für Originierung vor der letzten Entscheidung der TKK lag gem. Bescheid vom 27.9.2010 bei 0,82/0,48 Cent/min (lokal), 1,58/0,73 Cent/min (regional) und 2,16/0,77 Cent/min (national).
- Der Preis für Originierung nach der letzten Entscheidung der TKK mit Bescheid vom 1.11.2013 lag bei National: maximal 2,135/1,321 Cent/min (RIO A1TA: VNB: 1,503/0,875 Cent/min, Dienstoriginierung: 2,135/1,321 Cent/min).

Eine Preiserhöhung, die sich für CbC/CPS Anbieter ergeben hat, ist somit evident.

- Der Preis für Terminierung vor der letzten Entscheidung gem. Bescheid der TKK vom 27.9.2010 lag bei 0,82/0,48 Cent/min (lokal), 1,58/0,73 Cent/min (regional) und 2,16/0,77 Cent/min (national).
- Der Preis für Terminierung nach der letzten Entscheidung der TKK vom 1.11.2013 lag bei National: maximal 0,137/0,085 Cent/min.

Die ergibt eine Preissenkung für CbC/CPS-Anbieter für die reine Inanspruchnahme der Terminierungsleistung.

Im November 2014 wurden im Festnetz 3,6 Mrd. Minuten abgewickelt, davon entfielen ca. 15 % auf Verbindungsnetzbetreiber, sohin ca. 540 Mio. Minuten.

Bei einer angenommenen Verkehrsverteilung: peak 60 % : 40 % off peak und nur lokaler Originierung ergibt sich als Gesamtveränderung:

- Originierung: $540\,000\,000 * 0,6 * (0,82 - 1,503) + 540\,000\,000 * 0,4 * (0,48 - 0,875)$ → Preiserhöhung für VNB-Betreiber um €c 306 612 000 = **€ 3.066.120**
- Terminierung: $540\,000\,000 * 0,6 * (0,82 - 0,137) + 540\,000\,000 * 0,4 * (0,48 - 0,085)$ → Preissenkung für VNB-Betreiber um €c 66 852 000 = **€ 668.520**

CbC/CPS-Anbieter haben seit der letzten TKK-Entscheidung für Originierung somit über 3 Mio. € p.a. mehr an A1 TA an Vorleistungsentgelten gezahlt und bei der Terminierung nur ca. 670.000 € p.a. „eingespart“.

Es ergibt sich sohin eine zusätzliche Belastung von CbC/CPS-Anbietern in Höhe von € 2 397 600 p.a. Das ist der wirtschaftliche Vorteil der A1 Telekom Austria pro Jahr.

2.8.3 Schlussfolgerung

Die Telekom-Control-Kommission liegt mit der Aussage, dass die Anpassung der Interconnection-Entgelte keine positiven Effekte für die A1 TA gehabt haben, falsch. Die Verbindungsnetzbetreiber zahlen pro Jahr 2,398 Mio. € an zusätzlichen Zusammenschaltungsentgelten an die A1 Telekom Austria seit der letzten Entscheidung der TKK. Der Nachweis der Verbesserung der wirtschaftlichen Position der A1 Telekom Austria seit der letzten Regulierungsentscheidung ist damit geführt.

2.9 Zum Thema „hypothetisches Wechselverhalten“ und Elastizitäten (Reaktion auf Preiserhöhungen)

2.9.1 Argumentation TKK

Die TKK reagiert auf die Einwände zur Elastizitätsberechnung damit, dass sie sich keiner inhaltlichen Auseinandersetzung stellt, sondern argumentiert, dass es „um die gesamte Mengenbewegung als Reaktion auf eine Preiserhöhung von Festnetz-Verbindungsleistungen geht und Mehrfachnennungen möglich waren“ (Seite 27).

2.9.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die Argumentation der TKK setzt sich mit dem Argument aus dem Gutachten nicht auseinander. Für die Beurteilung, ob ein Markt aus der Regulierung entlassen werden kann, weil es ausreichend Alternativen und somit Wettbewerb gibt, ist die Analyse der Substitutionen entscheidend. Anzeichen für Substitution ist die Elastizität. Es konnte nachgewiesen werden, dass die Elastizität wesentlich geringer ist als von den Amtssachverständigen angenommen und dass diese die Inhalte der nachfrageseitigen Erhebung so interpretieren, dass sie das gewünschte Ergebnis der Aufhebung der Regulierung unterstützt. Tatsächlich ist die Elastizität unterhalb der kritischen Elastizität und somit gibt es keine Grundlage, um auf der Basis der Argumente der Elastizität die Regulierung aufzuheben.

2.9.3 Schlussfolgerung

Wir halten unser Argument, dass die Substitutionsanalyse der Amtssachverständigen fehlerhaft ist und auch fehlerhaft von der TKK in den Entwurf der Vollziehungshandlung übernommen wurde, vollständig aufrecht. Die Elastizität bei der entsprechenden Nachfrage ist deutlich geringer und unterhalb der kritischen Elastizität, daher gibt es hieraus keine Grundlage für eine Aufhebung der Regulierung.

2.10 Zum Rückgang der Festnetz- und Mobilfunkminuten

2.10.1 Argumentation TKK

Die TKK führt aus, dass das Argument von Tele2, dass der Minutenrückgang in Fest- und Mobilnetzen gegen das Substitutionsargument der Amtssachverständigen spricht, nicht zutrifft („steht dem nicht entgegen“). Die Frage der Substitution von mobilen Verbindungsleistungen hin zu anderen Diensten ist aus Sicht der TKK ebenfalls nicht relevant.

2.10.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Angesichts der bereits oben aufgezeigten Fehler in Bezug auf die Analyse und Schlussfolgerungen bei der Substitution, muss auch hier kritisch darauf hingewiesen werden, dass die TKK in ihrer Befassung unvollständig bleibt. Warum steht der Rückgang der Mobilfunkminuten dem Substitutionsargument nicht entgegen? Warum sind andere Verbindungsleistungen nicht relevant? Die TKK verzichtet auf eine Begründung der Argumente und erkennt das Offensichtliche nicht, nämlich dass der Substitutionseffekt nicht in der Form besteht, wie er angenommen wird.

2.10.3 Schlussfolgerung

Wie bereits oben (s. Abschnitt 2.3.2) ausgeführt ist das Argument, dass (auch) die Mobilfunkminuten zurückgehen ein starkes Argument gegen die Substitution. Die TKK lässt eine Begründung für ihre Schlussfolgerung vermissen.

2.11 Zur Frage der Marktzutrittsbarrieren für Privatkunden und auch für Nicht-Privatkunden

2.11.1 Argumentation TKK

Die TKK akzeptiert zwar das Argument der höheren Markteintrittsbarrieren im Bereich der Nicht-Privatkunden. Dies ist für die TKK jedoch noch kein ausreichender Grund für eine Beibehaltung der Regulierung. Sie argumentiert vor allem, dass die Markteintrittsbarrieren im Privatkundenmarkt niedrig sind.

2.11.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die grundsätzliche Anerkennung der Argumentation von Tele2 führt in der Bewertung der TKK zu keiner Änderung. Es entsteht der Eindruck, als solle das Argument der hohen Markteintrittsbarrieren im Nicht-Privatkundenbereich durch das Argument niedriger Zutrittsbarrieren im Privatkundenbereich aufgewogen werden. Das ist methodisch inkorrekt, es fehlt an einer Analyse und Bewertung der Konsequenzen daraus, dass durch die Aufhebung der Verpflichtung zur Bereitstellung der Originierung für alternative Netzbetreiber beträchtliche Teile des Nicht-Privatkundenmarktes nicht mehr adressierbar sind. Dies führt letztendlich zu falschen Schlussfolgerungen.

2.11.3 Schlussfolgerung

Ebenfalls bereits in der Stellungnahme von COLT (s. dort Kapitel 2.5.2, referenziert in diesem Gutachten im Abschnitt 2.6.2.) ist ausgeführt, dass die Bedingungen auf dem Nicht-Privatkundenmarkt andere sind und dass die dort herrschenden Verhältnisse und Bedingungen von der TKK falsch eingeschätzt werden, was letztendlich auch zu falschen Weichenstellungen im Entwurf der Vollziehungshandlung führt.

2.12 Zur fortgesetzten Tendenz für eine marktbeherrschende Stellung der A1 TA

2.12.1 Argumentation TKK

Die TKK gesteht zu, dass die A1 TA hohe Marktanteile bei Inlandsgesprächen für Nichtprivatkunden hat, dies sei aber irrelevant, weil hohe Marktanteile nicht automatisch beträchtliche Marktmacht bedeutet, sondern es sind dafür mehrere Kriterien zu prüfen. Außerdem sei der Marktanteil geringer als von Tele2 angegeben, weil Fest- und

Mobilverbindungen einen Markt bilden. Die TKK ist der Ansicht der Gutachter, dass die A1 TA nicht in der Lage ist, ihre Marktmacht auszunutzen, weil Nicht-Privatkunden ihre Inlandsgespräche auch mobil führen.

2.12.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die TKK-Argumentation geht davon aus, dass mobile und feste Verbindungen einen Markt bilden. Dies beruht auf den fehlerhaften Annahmen zur Substitution beider Leistungen. Doch selbst bei der fehlerhaften Annahme zur Substitution belegen die Zahlen, dass eine sehr hohe Marktkonzentration z.B. bei Inlandsverbindungen in Österreich vorherrscht. Die Amtssachverständigen bzw. die TKK haben in früheren Verfahren regelmäßig den HHI als Maßstab der Marktkonzentration herangezogen. Auf Seite 39 des Bescheidentwurfes führt die TKK die Marktanteile bei Inlandsgesprächen auf: A1 TA: 40 %, TMA: 28 %, Drei: 28 %, Quellnetzbetrieb und VNB: 1,5 %, Rest: 2,5 %. Dies ergibt einen HHI von 3177 und entspricht einem sehr konzentrierten Markt mit wenig Wettbewerb. Die Abschaffung der Verpflichtung zur Erbringung der Originierungsleistung würde somit zu einer weiteren Konzentration am Markt führen. Dies entspricht nicht dem Zweck von Regulierung bzw. dem Zweck des Telekommunikationsgesetzes (Förderung des Wettbewerbes oder auch Sicherstellung größtmöglicher Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preis und Qualität für alle Nutzer).

2.12.3 Schlussfolgerung

Die Ansicht der TKK, die A1 TA sei aufgrund ihrer Marktanteile nicht in der Lage, ihre Marktposition auszunutzen, steht angesichts der typischen Indices für Marktkonzentration im krassen Widerspruch zu den allgemein verwendeten ökonomischen Prinzipien und den Maßstäben, die bei der Analyse von Marktmacht angewendet werden.

2.13 Zu den „Substitutionsarten“

2.13.1 Argumentation TKK

Das Argument von Tele2, dass die Amtssachverständigen die Abhängigkeiten bei der Preissetzung von Anschlüssen und Verbindungen vernachlässigen würden wird zurückgewiesen, weil es gegenständlich nur um den Markt für Verbindungsleistungen geht. Nur auf diesen ist der HM-Test anzuwenden.

2.13.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die TKK argumentiert selektiv, denn sie verweist zwar auch auf kombinierte Fragen zu Anschlüssen und Verbindungen aus der NASE, aber das Hauptproblem ist, dass sie in diesem Fall das Argument der Mit-Berücksichtigung von Effekten aus den Anschlüssen zurückweist, während sie selbst dann Argumente aus diesem Bereich heranzieht (z.B. wenn es um im Grundentgelt für den Anschluss inkludierte Freiminuten geht), wenn es ihr nützlich erscheint. Insofern ist die „Beweisführung“ der TKK selektiv, Argumente aus dem Bereich Anschlusssubstitution und Anschlusspreise werden dann verwendet, wenn sie dem gewünschten Ergebnis zuträglich sind und andernfalls abgelehnt. Auf die problematische Verquickung und Selektivität der Argumente haben wir bereits oben in Abschnitt 2.3.2 hingewiesen.

2.13.3 Schlussfolgerung

Es gelten hier die gleichen Schlussfolgerungen wie in Abschnitt 2.3 hinsichtlich der fehlerhaften Interpretation der NASE durch die TKK.

2.14 Zum Thema „Marktabgrenzung Privatkundenmarkt“

2.14.1 Argumentation TKK

Zur Kritik der Nicht-Berücksichtigung von SMS-, Chat- und anderen Diensten und der Verfälschung der Ergebnisse führt die TKK aus, dass die Ergebnisse des HM-Testes nur indikativen Charakter haben. Daher habe man nur die wahrscheinlichsten Substitutionsarten angeführt, nämlich mobile Telefonie, weil man sonst eine zu komplexe Entscheidungssituation in der Befragung hervorgerufen hätte.

2.14.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Der Bescheidentwurf „versteckt“ sich hinter dem Argument einer „Globalbetrachtung“, so dass einzelne stichhaltige Argumente gegen den Ansatz der Gutachter nicht erfolgreich durchdringen (können). Interessant ist aber, dass die TKK meint, dass eine Verkürzung der Befragung in Ordnung sei, um die Komplexität zu reduzieren. Hierzu ist zu sagen, dass die Komplexitätsreduktion zu Lasten der Korrektheit geht. Durch die kritische Verkürzung der Befragung geht die TKK das Risiko ein, falsche Ergebnisse zu produzieren und damit auch fehlerhafte Interpretationen und falsche Schlussfolgerungen zu ziehen. Auch beurteilt die TKK ungeprüft, was die „wahrscheinlichsten“

Substitutionsarten sind. Damit „beißt sich die Katze in den Schwanz“ und das Ergebnis ist vorbestimmt.

2.14.3 Schlussfolgerung

Die TKK hat als Ausgangspunkt ungeprüft das herangezogen, was sie für die Substitution am wahrscheinlichsten hielt. Dies ist schließlich – im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung - auch das Ergebnis. Der methodische Fehler, der aus dieser Verkürzung entsteht, ist offensichtlich.

2.15 Zum Umgang mit der nachfrageseitigen Erhebung und der Methodik der NASE

Die von der TKK angeführten Punkte gehen alle auf Aspekte zurück, die bereits in Abschnitt 2.3 behandelt wurden.

2.16 Zum Umgang mit sozial benachteiligten Gesellschaftsgruppen

2.16.1 Argumentation TKK

Die Kernargumentation der TKK beruht darauf, dass benachteiligte Gesellschaftsgruppen auch andere Alternativen haben (Mobilfunk) und dass auch Mobilfunkunternehmen „Sozialtarife“ anbieten.

2.16.2 Stichhaltigkeit der TKK-Argumentation

Die Argumentation der TKK übersieht, dass ein Festnetztelefon in der Regel ein „Haushaltsanschluss“ ist, während ein Mobiltelefon ein individueller, persönlicher Anschluss ist. Würde also eine Familie oder eine Gruppe von gemeinsam wohnenden Menschen ihren Haushaltsanschluss aufgeben, weil sie Verbindungsbetreiber nicht mehr nutzen können, müssten sie stattdessen mehrere Mobilfunkanschlüsse verwenden.

Zudem stellt die TKK die Substitution „auf den Kopf“. Sie argumentiert, dass Kunden aufgrund des Wegfalls von CbC/CPS auf eine Mobilfunklösung wechseln. Das wäre aber ein Verhalten der Substitution zugunsten des Mobilfunks, weil die Verwendung von CbC/CPS nicht mehr möglich ist (und nicht der „attraktive“ Mobilfunk die Ursache für den Wechsel ist). Dies ist aber keine Begründung für den Wegfall der regulatorischen Verpflichtungen in diesem Bereich. Diese wäre nur gegeben, wenn auch sozial schwache

oder benachteiligte Personen/Haushalte das Festnetz zugunsten des Mobilfunks aufgeben – als Ursache der Substitution, nicht als Folge.

2.16.3 Schlussfolgerung

Die TKK unterbewertet die fortgesetzten Bedürfnisse von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und ihres Anspruchs auf günstige Möglichkeiten zur Kommunikation. Damit setzt sich die TKK in Widerspruch zum TKG und dessen Zweckbestimmungen (§ 1 Abs.2 Nr. 3)

„3. Förderung der Interessen der Bevölkerung, wobei den Interessen behinderter Nutzer, älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen besonders Rechnung zu tragen ist,“

Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen substituieren eben nicht im gleichen Maße Festnetz durch Mobilfunk und diese Gruppen werden durch die geplante Entscheidung der TKK wirtschaftlich besonders betroffen sein. Dies sollte berücksichtigt werden.

2.17 Zum Frage der Fristigkeit der Umsetzung

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die TKK in dem Entwurf ihrer Vollziehungshandlung nur in einem wesentlichen Punkt von den Gutachtern abweicht und dies auch noch zum weiteren Nachteil alternativer Netzbetreiber. Dies liegt darin, dass die TKK beabsichtigt, die Regulierung mit Ende des Monats aufzuheben, in dem die Entscheidung getroffen wird, also möglicherweise bereits im Februar oder März 2017. Die Amtssachverständigen hatten dazu auf Seite 57 ihres Gutachtens ausgeführt:

„Aufgrund der signifikanten Anzahl der betroffenen Betreiber und Kunden sowie der großen Auswirkungen der (möglichen) Einstellung der CS/CPS-Regulierung auf die Geschäftsmodelle alternativer Betreiber, empfehlen die Gutachter die Frist für die Aufhebung mit der Obergrenze der möglichen Fristen, also mit einem Jahr nach Entscheidung, festzulegen. Gleichzeitig wäre es aus Sicht der Gutachter sinnvoll, die CS/CPS-Regulierung erst dann aufzuheben, wenn die oben dargestellten alternativen Vorleistungsprodukte auf den Markt für den zentralen Zugang von A1 Telekom Austria bereits angeboten werden.“

Die TKK begründet die quasi fristlose Aufhebung damit, dass im letztgültigen Bescheid der TKK, M 7/06-58 (alle späteren Bescheide wurden vom Verwaltungsgerichtshof aufgehoben) keine spezifische Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl vorgesehen wurde. Dieser Argumentation kann man keinesfalls folgen.

Erstens wurde mit Spruchpunkt 2.1. der A1 Telekom Austria folgende spezifische Verpflichtung auferlegt:

Telekom Austria AG hat gemäß § 41 TKG 2003 die direkte und indirekte 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 zu gewährleisten.

Weiters wurde auf Seite 2. des Bescheides unter I. Spruch in Punkt 2.4 der A1 Telekom Austria folgendes spezifisch auferlegt:

2.4. Telekom Austria AG hat gemäß § 38 Abs. 3 TKG 2003 bis längstens 05.03.2007 ein Standardangebot betreffend die unter Spruchpunkt 2.1. genannten Leistungen auf ihrer Unternehmenshomepage zu veröffentlichen und laufend auf aktuellem Stand zu halten. Sämtliche Leistungen sind hinreichend entbündelt, d.h. derart aufgegliedert anzubieten, dass nur solche zu bezahlen sind, die auch tatsächlich benötigt werden. Dieses Standardangebot hat zumindest folgende näher zu bestimmenden Mindestinhalte aufzuweisen:

1.	Regelungen betreffend Zusammenschaltungsverbindungen
2.	Informationen über Standorte der Vermittlungsstellen
3.	Verkehrsarten und Entgelte
4.	Regelungen betreffend Betreiberauswahl
5.	Regelungen betreffend die Zusammenschaltung auf Ebene der ersten zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstellen
6.	Regelungen betreffend Zugang zu tariffreien Diensten (Bereich 802)
7.	Regelungen betreffend Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze (inkl. 800) und frei kalkulierbare Mehrwertdienste
8.	Regelungen betreffend sonstiger Dienste (Telefonauskunftsdienste)
9.	Regelungen betreffend Betreibervorauswahl
10.	Regelungen betreffend den tariffreien Zugang zu Online-Diensten (Bereich 804)
11.	Regelungen betreffend eventtarifizierter Dienste
12.	Regelungen betreffend die Verkehrsübergabe an Transitnetzbetreiber im Auftrag von Dritten

Wie der obigen Tabelle unter Punkt 4 sowie unter Punkt 9 ersichtlich ist, wurde der A1 Telekom Austria sehr wohl die spezifische Verpflichtung auferlegt, dass diese sowohl Betreiberauswahl als auch Betreibervorauswahl anzubieten hat. Beide Dienste mussten im Standardangebot aufgenommen werden.

Aus der Verpflichtung, dass diese Dienste im Standardangebot anzubieten sind, ist eindeutig abzuleiten, dass die TKK der A1 Telekom Austria die spezifische Verpflichtung zum Angebot von Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl auferlegt hat. Diese Verpflichtung ist mit einer Frist zur Aufhebung der Verpflichtung zu versehen.

In diesem Zusammenhang ist weiters anzumerken, dass auf Grund der Verpflichtungen aus dem Standardzusammenschaltungsangebot A1 Telekom Austria (und weiterer Standardangebote) bzw. dem daraus resultierenden Zusammenschaltungsvertrag vertragliche Verpflichtungen bestehen, welche die TKK mit der Genehmigung des Standardzusammenschaltungsangebotes genehmigt hat. Hierbei sind Kündigungsfristen für Mietleitungen, Zusammenschaltungsleitungen etc. zu beachten. Werden bei sofortiger Beendigung des Angebotes die Zusammenschaltungsleitungen nicht mehr ausgelastet, werden ggf. von der Behörde auferlegte und genehmigte Pönalzahlungen fällig. Dies ist völlig unverhältnismäßig. Die Kündigung von Kollokationsräumlichkeiten bei der A1 Telekom Austria haben ebenfalls längere vertragliche Fristen. Die TKK ignoriert mit der fristlosen Beendigung der Verpflichtung zum Dienstangebot die von ihr selbst erlassenen Zusammenschaltungsbedingungen und „straf“ CbC/CPS-Anbieter damit doppelt.

Zusätzlich würden die Wettbewerber keine Umsätze mehr erzielen, während sie aber noch Kosten von Leistungen tragen müssten, die sie nicht mehr benötigen. Die A1 Telekom Austria könnte den Dienst beenden und weiterhin an den zur Verfügung gestellten und seitens des Wettbewerbers nicht mit gleicher Frist kündbaren Joining Links verdienen. Dies hat maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Existenz. Der Entwurf der Entscheidung der Behörde ist daher einseitig und unangemessen.

Weiters muss dem Zusammenschaltungspartner zugestanden werden, dass die A1 TA die (eventuell ersatzlose) Einstellung des Dienstes ankündigt. Die Einstellung des Dienstes hat auch im Einklang mit den von der Regulierungsbehörde genehmigten Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Leistungsbeschreibungen und Entgeltbestimmungen zu erfolgen. Auch hier sind etwaige Übergangsfristen gegenüber den Endkunden anzubieten.

Die Verkürzung der Zeit, binnen derer die A1 Telekom Austria den Dienst beenden kann, ist somit äußerst bedenklich, nicht nachvollziehbar und stark zum Nachteil der Wettbewerber. Der Entwurf der Entscheidung der Behörde hinsichtlich der Fristigkeit ist daher einseitig und unangemessen.

Die Ausschöpfung der gesetzlichen Frist für die Aufhebung von spezifischen Leistungen von einem Jahr ist daher angezeigt – und gesetzlich geboten.

3 Zusammenfassende Bewertung

Die Telekom-Control-Kommission hat sich in ihrem Entscheidungsentwurf mit den vorgetragenen Argumenten auseinandergesetzt und in über 30 Fällen die von Tele2 und anderen Wettbewerbern vorgetragenen Argumente für nicht stichhaltig erklärt.

Aus unserer Sicht unterliegt die Telekom-Control-Kommission dabei einer Reihe von Fehlern, die sie aus dem Gutachten der Amtssachverständigen übernommen hat und die dabei letztendlich zu einer falschen Entscheidung führen würden, wenn der Entwurf in der vorliegenden Form angenommen würde. Zusammengefasst handelt es sich dabei im Folgenden um diese wesentlichen Fehleinschätzungen und Fehlerurteile:

- Fehlerhafte Beurteilung der Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk mit begründenden Aussagen, die im Widerspruch zur NASE sowie zu den allgemeinen Prinzipien der Ökonomie zählen (z.B. Wert der kritischen Elastizität etc.). Damit wird die Marktabgrenzung falsch und diese führt in weiterer Folge durch die gesamthafte Betrachtung von Mobilfunk- und Festnetzmärkten zu falschen Schlussfolgerungen.
- Die TKK überschätzt den Rückgang der Kundenzahlen bei CbC/CPS und unterschätzt die fortgesetzte Bedeutung des Dienstes für die Endkunden in Österreich. Die Telekom-Control-Kommission sieht keinen Grund eine ganz wesentliche Kundengruppe, nämlich jene sozial und wirtschaftlich Schwachen vor einer Verteuerung der in Anspruch genommenen Dienste zu schützen. Der Verweis auf andere Produkte, wie z.B. Mobilfunkleistungen ist aufgrund der falschen Marktabgrenzung verfehlt. Die Entscheidung der TKK berücksichtigt die Bedürfnisse einkommensschwacher Endkunden nicht.
- Vertauschung von Ursache und Wirkung bei der Betrachtung der Nutzung von Festnetz und Mobilfunk (Beispiel: angenommene Substitution zugunsten des Mobilfunks bei sozial Schwachen als Folge (!) der Abschaffung der Regulierung).
- Fehlbewertung der wirtschaftlichen Effekte zugunsten der A1 TA seit der letzten Entscheidung zu Entgelten für Originierung und Terminierung 2013. Die Wettbewerber haben eine jährliche Zusatzbelastung an Zusammenschaltungsentgelten von über 2,3 Mio. €, die an A1 TA fließen.
- Die von Tele2 argumentierten negativen Effekte in Bezug auf die Konsumentenrente werden nur äußerst oberflächlich und unsachlich behandelt. Eine stichhaltige Argumentation hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf Endkunden und Wettbewerb ist im Entwurf der Vollziehungshandlung nicht zu finden.

Kontakt

SBR-net Consulting AG

Parkring 10/1/10

1010 Wien

T: +43 1 513 514 0-0

F: +49 1 513 514 0-95

E: ruhe@sbr-net.com