

**Konsultationsentwurf der
Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

**Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum
öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten**

**(Markt Nr. 1 der Empfehlung
vom 17. Dezember 2007)**

geschwärzte Fassung

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Beschreibung der relevanten Leistungen.....	6
2.1	Die Märkte-Empfehlung der Kommission	7
2.2	In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen	7
2.3	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger Anschlüsse	9
2.4	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen	10
2.4.1	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen kupfernetzbasierend über DSL-Technologie	10
2.4.2	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Kabelnetze.....	11
2.4.3	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Glasfaser	11
2.5	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis stationärer Funklösungen	12
2.5.1	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger funkbasierter Anschlussprodukte	12
2.5.2	Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis breitbandiger funkbasierter Anschlussprodukte	12
2.6	Produktbündel und Pakete.....	13
2.7	Kundenindividuelle Gesamtverträge	15
3	Gang der Ermittlungen	16
3.1	Auskunftsersuchen	16
3.2	Nacherhebung	17
3.3	Datengrundlage der Analyse	17
4	Vorbringen der Unternehmen.....	18
4.1	Substitutionsbeziehungen.....	18
4.1.1	Schmalbandige (Telefon)-Anschlussprodukte	18
4.1.2	Breitbandige Anschlussprodukte	20
4.1.3	Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte	21
4.1.4	Trennung von Telefondienst und Betrieb des Anschlusses.....	22
4.1.5	Mobilfunkbasierte Sprachdienste.....	22
4.1.6	Stationäre Funklösungen und sonstige Anschlussprodukte	23
4.1.7	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis	24
4.1.8	Nachfrageänderung bei Preiserhöhung.....	24
4.2	Angebotsumstellungsflexibilität.....	25
4.2.1	Schmalbandige Anschlussprodukte.....	26
4.2.2	Breitbandige Anschlussprodukte	27
4.2.3	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis	29
4.3	Wettbewerbsbedingungen	30
4.3.1	Schmalbandige Anschlussprodukte.....	30
4.3.2	Breitbandige Anschlussprodukte	32
4.3.3	Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte	33
4.3.4	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis	34
4.4	Zugang zu den Beschaffungsmärkten	36
4.5	Größenvorteile	36
4.6	Verbundvorteile.....	36
4.7	Diversifizierung von Produkten	37
4.8	Regionale Preisdifferenzierung	37
4.9	Vertriebs- und Verkaufnetz	38
4.10	Nachfragerbindung.....	38
4.11	Behinderungsstrategien	39

4.12	Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse	40
4.13	Technischer Fortschritt.....	41
4.14	Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme.....	42
4.15	Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH	43
5	Sondergutachten der Monopolkommission	44
6	Nationale Konsultation	45
7	Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG	45
8	Europäisches Konsolidierungsverfahren.....	45
9	Marktabgrenzung	45
9.1	Sachliche Marktabgrenzung	47
9.1.1	Privat- und Geschäftskunden	47
9.1.2	Unterteilung nach Schmalbandanschlussarten	48
9.1.2.1	Analog- und ISDN-Basisanschlüsse.....	48
9.1.2.2	ISDN-PMx-Anschlüsse	51
9.1.2.3	Schmalbandige stationäre Funklösungen	54
9.1.3	Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse	56
9.1.4	Glasfaseranschlüsse	64
9.1.5	Breitbandige stationäre Funklösungen	70
9.1.6	Produktbündel und Pakete	71
9.1.6.1	Behandlung der Paketangebote in der Empfehlung der Kommission	72
9.1.6.2	Vorliegen von Paketangeboten	73
9.1.6.3	Double Play Angebote	74
9.1.6.4	Triple Play Angebote und Bündelung mit weiteren Telekommunikationsdiensten	75
9.1.7	Mobilfunkanschlüsse	76
9.1.8	Kundenindividuelle Gesamtverträge	78
9.1.9	Internetbasierte Telefondienste	84
9.1.10	Nennung des sachlich relevanten Marktes	85
9.2	Räumlich relevanter Markt.....	85
10	Ziele und Grundsätze der Regulierung.....	88
11	Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG	91
11.1	Marktzutrittsschranken	93
11.2	Tendenz zu wirksamem Wettbewerb	99
11.2.1	Marktanteile	99
11.2.2	Marktstruktur.....	100
11.3	Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts	101
11.4	Ergebnis	106
12	Prüfung der beträchtlichen Marktmacht.....	106
12.1	Marktanteile.....	107
12.1.1	Methodik der Marktanteilsberechnung.....	109
12.1.2	Marktanteile gemessen an den Absätzen.....	110
12.1.3	Marktanteile gemessen an den Umsatzerlösen.....	113
12.1.4	Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen	115
12.1.5	Ergebnis.....	116
12.2	Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration.....	116
12.3	Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen	117
12.4	Marktzutrittsschranken	119
12.5	Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb	119
12.6	Ausgleichende Nachfragermacht	120
12.7	Produktdifferenzierung	121
12.8	Größen- und Verbundvorteile	121
12.9	Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit.....	122
12.10	Gesamtschau und Ergebnis	122
13	Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht	124
14	Anhang 1: Tabellarische Übersicht.....	125
15	Anhang 2: Stellungnahmen der Unternehmen	126

Abbildungsverzeichnis

- Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland	8
- Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis einer bestimmten Anschlussstechnologie in Deutschland	8
- Bundesweit agierende Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland	9
- Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland	15
- Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschlussstechnologien in Deutschland	59
- Bundesweit agierende Anbieter von Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in Deutschland	86
- Absatz an Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland.....	110
- Marktanteile (Absätze)	111
- Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst basierend auf verschiedenen Infrastrukturen	112
- Marktanteile Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst separat und in Bündelprodukten (Absätze).....	113
- Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Bündelprodukten in Deutschland	114
- Marktanteile (Umsätze)	114
- Marktanteile separat und in Bündelprodukten (Umsätze).....	114

Tabellenverzeichnis

- Anteile am Gesamtmarkt (Absätze)	111
- Anteile am Gesamtmarkt (Umsätze)	114
- Schätzung des Anteils des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst...	115
- Unternehmens- und Konzernumsatz	118

1 Einleitung

Die vorliegende Untersuchung betrifft Ziffer 1 der Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2007/879/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 344 vom 28. Dezember 2007, S. 65 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung). Unter Ziffer 1 ist folgender Markt aufgeführt: Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten.

Auf Grundlage der die Artikel 14 bis 16 Rahmenrichtlinie¹ umsetzenden §§ 9 bis 11 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) wurden in Bezug auf den hier in Rede stehenden Markt bereits zwei Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem neuen europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen. Der ersten Prüfung lag zu diesem Zeitpunkt noch die Fassung 2003/311/EG der Märkte-Empfehlung der Kommission zugrunde, in der dieser Markt noch unter den Ziffern 1 und 2 aufgeführt war. Der zweiten Prüfung lag bereits die neue, für diese Marktanalyse unverändert geltende Fassung der Marktanalyse zugrunde. Die Ergebnisse dieser Marktdefinition und Marktanalyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 4 Satz 2 TKG festgelegt. Am 28.04.2009 erging dazu die entsprechende Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur (vgl. Amtsblatt Nr. 03/2010). Die Festlegung ist gemäß § 13 Abs. 3 TKG Bestandteil der Regulierungsverfügung und wurde daher gemeinsam mit dieser veröffentlicht.

Soweit nicht der in § 14 Abs. 1 TKG beschriebene Ausnahmefall einer Änderung der Marktgegebenheiten oder der Märkte-Empfehlung eintritt, verlangt § 14 Abs. 2 TKG alle drei Jahre die Vorlage der Ergebnisse einer Überprüfung der Marktdefinition nach § 10 TKG und der Marktanalyse nach § 11 TKG durch die Bundesnetzagentur. Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um die Überprüfung der Marktdefinition und Marktanalyse von Markt Nr. 1 im Rahmen dieses Dreijahresturnus.

Nachfolgend werden

- die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. Kap. 2),
- der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. Kap. 3),
- das Vorbringen der Marktteilnehmer dargelegt (vgl. Kap. 4),
- das Sondergutachten der Monopolkommission angesprochen (vgl. Kap. 5),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. Kap. 6, leer),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (vgl. Kap. 7, leer),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. Kap. 8, leer),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kap. 9),
- deren Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Regulierung geprüft (vgl. Kap. 10),
- daran anschließend die Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG in Bezug auf den abgegrenzten Markt dargelegt (vgl. Kap. 11),
- die Existenz beträchtlicher Marktmacht geprüft (vgl. Kap. 12) und
- abschließend das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht genannt (vgl. Kap. 13).

¹ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 108 vom 24. April 2002, S. 33 (Rahmenrichtlinie).

2 Beschreibung der relevanten Leistungen

Im Anhang zu der oben genannten Empfehlung der Kommission vom 17.12.2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors wird unter Ziffer 1 folgender Endkundenmarkt definiert: *Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten*².

Bevor nachfolgend auf die Empfehlung der Kommission zur Abgrenzung des hier in Rede stehenden Marktes und die in Deutschland am Markt angebotenen Leistungen eingegangen wird, sind zum besseren Verständnis einige Begriffsklärungen erforderlich, die in dieser Analyse dann entsprechend Anwendung finden:

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten kann sowohl mittels schmalbandiger als auch breitbandiger Anschlussprodukte erfolgen. Während im schmalbandigen Bereich keine Trennung der Netze- und Diensteebene erfolgt, ist dies im breitbandigen Bereich der Fall. Im breitbandigen Bereich wird daher nicht vom Zugang zum öffentlichen Telefonnetz gesprochen, sondern hier kommt vielmehr der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als mit dem schmalbandigen Bereich vergleichbares Produkt zum Tragen. Vereinfachend wird daher sowohl für den schmalbandigen als auch den breitbandigen Bereich in der Regel der Begriff „Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst“ verwendet.

Im Vergleich zur bisherigen Verwendung des Begriffes „Komplettanschluss“ im breitbandigen Bereich wird konkretisierend festgehalten, dass nunmehr nur jener Teil des Produktbündels des Komplettanschlusses zu dem Markt zählt, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst. Dieser Komplettanschluss kann dabei mittels verschiedener Anslusstechologien (kupfernetzbasieret über DSL-Technologie, Breitbandkabel, Glasfaser sowie stationäre Funklösungen) realisiert werden.

Gegenüber der letzten Marktanalyse hat es deutliche Änderungen auf dem betrachteten Markt gegeben. So ist in den vergangenen Jahren ein technologischer Wandel zu beobachten, der den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz mittels schmalbandiger Anschlussprodukte (vorwiegend analoger Art) zunehmend verdrängt. An ihre Stelle treten der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlussprodukte, die mit Hilfe der kupfernetzbasiereten DSL-Technologie, über Kabelnetze, Glasfasernetze oder auch stationäre Funklösungen realisiert werden. Wurden im Jahr 2008 noch fast 90 Prozent des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels schmalbandiger Anschlussprodukte auf der Basis „klassischer“ Technologien (PSTN, ISDN) realisiert, so ist dieser Anteil bis zum Jahr 2011 auf fast 73 Prozent zurückgegangen.

Ebenfalls ist zu beobachten, dass der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, gerade für Privatkunden, zunehmend nicht mehr einzeln, sondern als Teil von Paketangeboten vertrieben wird. So lag der Anteil des separat vertriebenen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Jahr 2008 noch bei rund 34 Prozent, während er im Jahr 2011 auf rund 18 Prozent gesunken ist. Mehr als 58 Prozent der Nachfrager nutzen in diesem Jahr ein Double Play Angebot, in dem zusätzlich zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in der Regel ein volumenunabhängiges Paket an Verbindungsminuten sowie ein breitbandiger Internetzugang enthalten sind. Darüber hinaus werden neben dem Single Play Produkt (im Jahr 2011 rund 14 Prozent) zunehmend auch Pakete angeboten, die zusätzlich zu den Leistungen des Double Play Angebots auch Fernsehdienste und Mobilfunkdienstleistungen enthalten. Der Stellenwert des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst dürfte daher im Bewusstsein der Kunden abnehmen – Pakete werden häufig danach ausgesucht, welche weiteren Leistungen und Qualitätsmerkmale enthalten sind. Der Einzelpreis der Komponente „Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst“ wird hingegen nur sel-

² Englischer Originaltext: Access to the public telephone network at a fixed location for residential and non-residential customers.

ten von den Anbietern kommuniziert. Lediglich grundlegende Eigenschaften, wie die Anzahl der parallel nutzbaren Leitungen und ggf. die verwendete Technologie, werden durch die Nachfrager wahrgenommen.

2.1 Die Märkte-Empfehlung der Kommission

Seit der letzten Marktanalyse hat es keine Änderungen der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission, der dazugehörigen Anhänge und des Working-Documents³ gegeben. Wie bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse dargestellt, geht die Kommission davon aus, dass neben schmalbandigen auch breitbandige Anschlusstechnologien, darunter auch Funklösungen, die auf einen festen Standort bzw. einen Radius um einen Standort begrenzt sind, zu diesem Markt gehören können. Sie geht davon aus, dass breitbandige Anschlüsse vor allem deshalb nachgefragt würden, um Zugang zu schnellen Internetdiensten zu erhalten. Sprachdienste hingegen könnten durch beide Technologien realisiert werden. Sie ruft die nationalen Regulierungsbehörden daher dazu auf, die Substitutionsbeziehungen zwischen diesen Technologien zu prüfen. Auch Voice-over-Broadband-Dienste (VoB) seien zu analysieren und auf mögliche Substitutionsbeziehungen zu anderen Technologien zu prüfen.

Die Kommission stellt weiterhin fest, dass der Telefondienst häufig als Paket aus Anschluss und Nutzung angeboten werde. Mit Hilfe der Betreibervorauswahl oder Call-by-Call Angebote könnten die Endverbraucher jedoch relativ einfach zwischen alternativen Unternehmen wählen. Eine Unterscheidung zwischen Privat- und Geschäftskunden wird nicht mehr getroffen.

2.2 In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen

Der Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland ist in den letzten Jahren durch technologische und wirtschaftliche Veränderungen geprägt. Insbesondere im Bereich des breitbandigen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst haben Angebot und Nachfrage deutlich zugenommen. Diese Entwicklung wird insbesondere durch neue Dienste, für deren Nutzung breitbandige Datenverbindungen notwendig sind, gefördert. Breitbandigere Anschlusstechnologien wie Breitbandkabelanschlüsse, Glasfaseranschlüsse sowie stationäre Funklösungen werden von den Anbietern verstärkt zur Verfügung gestellt. Gerade auch in diesem Segment findet eine Bündelung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit anderen Produkten wie breitbandigen Internetzugängen, Verbindungsleistungen bzw. Internetnetzung und Fernsehdiensten statt.

Auf der anderen Seite gibt es eine große Gruppe von (Bestands-)Kunden, die unverändert den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis schmalbandiger Anschlüsse nutzt und kein Interesse an der Nutzung breitbandiger Anschlusstechnologien oder Vermarktungskonzepte hat. Die Nachfrage nach dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis schmalbandiger Anschlüsse geht jedoch in den letzten Jahren stetig zurück.

³ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note.

Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

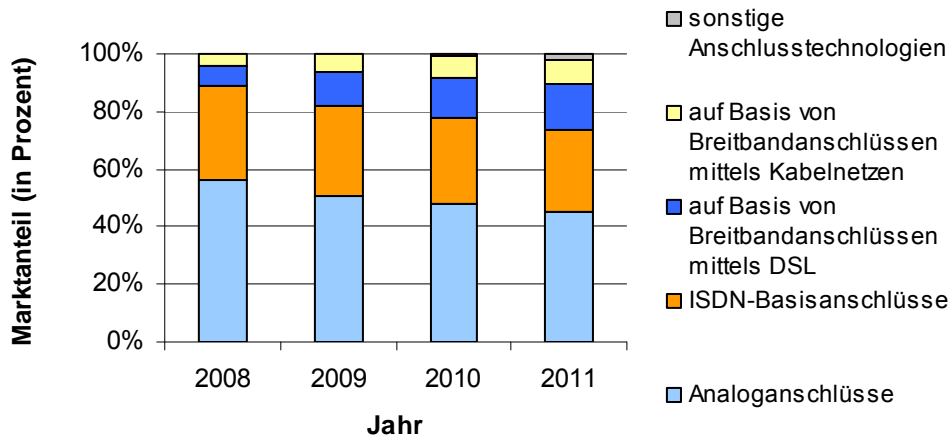


Abbildung 1 - Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland⁴

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Breitbandanschlüssen wird in Deutschland von fast allen befragten Unternehmen am Markt angeboten, während die Gruppe derjenigen Unternehmen, die ihren Kunden den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von schmalbandigen Anschlüssen zur Verfügung stellt, deutlich geringer ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Zahl der befragten Unternehmen, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis einer jeweils bestimmten Anschlusstechnologie für ihre Kunden zur Verfügung stellt:

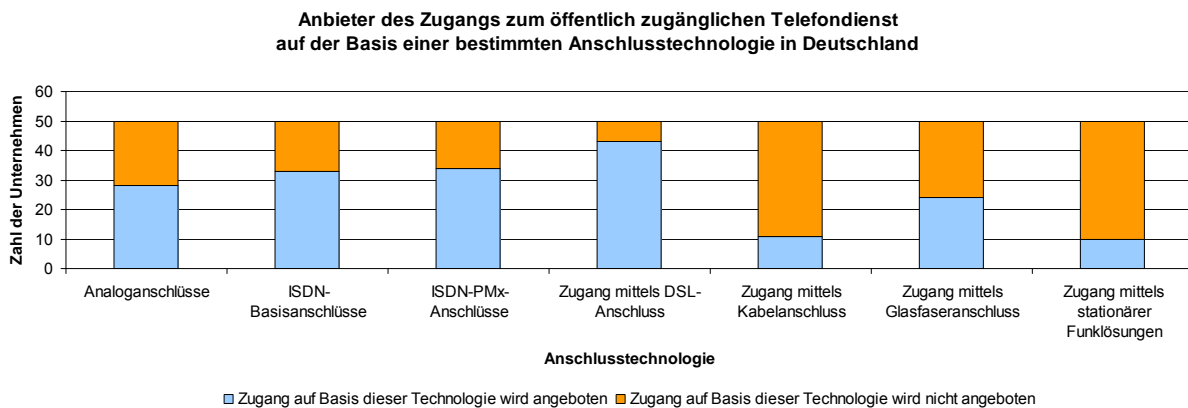


Abbildung 2 - Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis einer bestimmten Anschlusstechnologie in Deutschland

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von schmalbandigen Anschlüssen wird dabei insbesondere auch für so genannte Geschäfts- und Behördenkunden angeboten, die zumeist andere Anforderungen an Telefonanschlüsse stellen als private Nachfrager.

Nicht alle Anbieter sind dabei jedoch bundesweit tätig. Zum Teil liegt dies daran, dass es sich um regionale Unternehmen handelt, deren Geschäftsstrategie darauf ausgerichtet ist, nur ein bestimmtes Gebiet zu versorgen. Zum anderen kann dies jedoch auch daran liegen, dass die Unternehmen Schwierigkeiten bei der Bereitstellung bundesweiter Angebote sehen.⁵

⁴ Bezogen auf die im Rahmen der Ermittlungen erhobenen Absatzzahlen.

⁵ Vgl. Kapitel 4 - Vorbringen der Unternehmen.

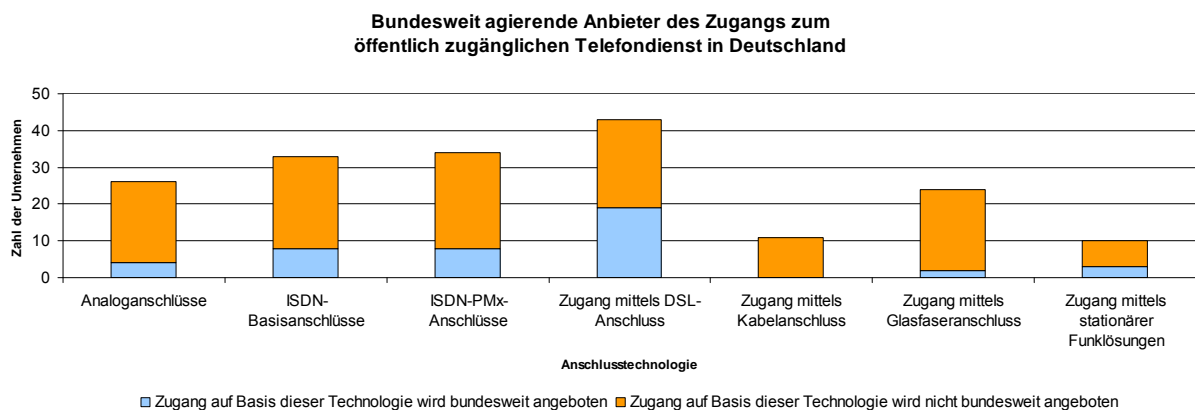


Abbildung 3 - Bundesweit agierende Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

Insbesondere bei den Analoganschlüssen sehen sich nur wenige Unternehmen in der Lage, ein bundesweites Angebot bereitzustellen. Dem gegenüber wird der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Breitbandanschlüssen kupfernetzbasierend über DSL-Technologie, auf die viele der Wettbewerber ihre Geschäftsmodelle ausgerichtet haben, auch wesentlich häufiger bundesweit angeboten. Bedingt durch die hohen Investitionskosten ist der bundesweite Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Breitbandanschlüssen mittels Glasfaser derzeit noch selten und oftmals noch nicht als Angebot an Privatkunden, sondern eher an so genannte Geschäfts- und Behördenkunden zu interpretieren. Ein (nahezu) bundesweites Angebot des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels stationärer Funklösungen setzt eine entsprechende Infrastruktur voraus, über die zurzeit nur die großen Mobilfunknetzbetreiber verfügen. Der nicht flächendeckende Ausbau breitbandiger Kabelnetze ermöglicht ein nur regionales Angebot des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Breitbandanschlüssen mittels Breitbandkabel, das allerdings rund 60 % der Haushalte erreichen kann und somit eine wichtige alternative Infrastrukturplattform darstellt.

2.3 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger Anschlüsse

Schmalbandige Anschlüsse werden in der Regel über das PSTN⁶-Netz und mit Kupferdoppeladern als Leitungsmedium realisiert. Für diese Analyse relevant sind dabei die folgenden Anschlussarten:

- Analog-Anschluss: Ein klassischer Telefonanschluss, der über einen Sprechkanal mit 3,1 kHz Bandbreite verfügt.
- ISDN⁷-Basisanschluss: Besteht aus zwei unabhängig von einander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s.
- Ein ISDN-PMx⁸-Anschluss: Besteht aus 30 unabhängig von einander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s. Ein ISDN-PMx-Anschluss ist für größere Telekommunikationsanlagen konzipiert.

⁶ Public Switched Telephone Network.

⁷ Integrated Services Digital Network. Digitales Telekommunikationsnetz für die digitale Übertragung von Sprache und Daten sowie die Integration unterschiedlicher Dienste.

⁸ Primärmultiplex.

2.4 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen

Breitbandanschlüsse verbinden die Endeinrichtung eines Teilnehmers physisch oder logisch mit einem Netzknoten im öffentlichen Telekommunikationsnetz. Die Datenübertragungsrate sollte sowohl up- als auch downstream⁹ größer als 128 kbit/s sein, um das Kriterium der Breitbandigkeit zu erfüllen.

Bei Breitbandanschlüssen kann es sich in erster Linie um xDSL-Anschlüsse, rückkanalfähige Anschlüsse über das HFC¹⁰-Netz (Kabelanschlüsse), Glasfaseranschlüsse, Internetfestverbindungen, drahtlose Anschlüsse, Zwei-Wege-Satellitenanschlüsse sowie Powerline-Anschlüsse handeln.

Zum Zwecke dieser Marktdefinition und Marktanalyse ist es erforderlich, zwischen Breitbandanschlüssen im technischen Sinn und den daraus resultierenden Endkundenprodukten, die im Folgenden Breitbanddienste genannt werden, zu differenzieren. Maßgeblich für die vorliegende Untersuchung sind die tatsächlich angebotenen Endkundenprodukte, deren Leistungsmerkmale nicht immer durch die technische Konfiguration des Anschlusses erzeugt werden. So ist es insbesondere möglich, dass einzelne Leistungsmerkmale durch Eigenschaften des genutzten Transportnetzes realisiert werden. Dies betrifft vor allem Qualitätsmerkmale, deren Ausprägung überwiegend durch das genutzte Netz bestimmt wird.¹¹ Da der Endkunde in der Regel nicht zwischen Anschluss und Netz unterscheiden kann und in den meisten Fällen auch nicht weiß, welche Leistungsparameter auf dem Anschluss und welche auf dem genutzten Netz basieren, erfolgen die hier enthaltenen Leistungsbeschreibungen produktbezogen aus der Perspektive des Endnutzers.

2.4.1 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen kupfernetzbasierend über DSL-Technologie

Die vertragliche Koppelung mit einem schmalbandigen Anschluss entfällt bei den so genannten Naked-DSL-Anschlüssen.¹² Der Nutzer eines solchen Anschlusses benötigt keinen schmalbandigen Telefonanschluss; üblicherweise ersetzt der Naked-DSL-Anschluss den Schmalbandanschluss. Naked-DSL-Anschlüsse werden auch entbündelte DSL-Anschlüsse, All-IP-Anschlüsse oder Komplettanschlüsse genannt. Insbesondere in der Vermarktung der Anschlussprodukte, die einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfassen, ist derzeit der Begriff Komplettanschluss vorherrschend. Aus diesem Grund wird für diese Anschlussprodukte in dieser Untersuchung der Begriff Komplettanschluss mit der Einschränkung verwendet, dass nur jener Teil des Produktbündels des Komplettanschlusses hier relevant ist, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst.

Naked-DSL-Anschlüsse werden in Deutschland seit dem zweiten Halbjahr 2007 angeboten. Da der schmalbandige Anschluss entfällt, besteht auch keine Notwendigkeit der Leitungsaufteilung mittels Splitter. Der untere Frequenzbereich kann dabei, in Abhängigkeit von der verwendeten DSL-Variante, mitgenutzt werden.

⁹ Upstream bezeichnet die Datenübertragung vom Endkunden zum Server, downstream die umgekehrte Richtung vom Server zum Endkunden.

¹⁰ HFC: Hybrid Fiber Coax, Technologie zur Verteilung von Fernsehsignalen und anderen Signalen großer Bandbreite; im Regionalbereich werden zur Verteilung Glasfaserstrecken (Fiber) verwendet; an den Endpunkten werden die optischen Signale in elektrische gewandelt und über Koaxialkabel (Coax) in die angeschlossenen Haushalte geführt.

¹¹ Dabei kann es sich um Qualitätsparameter wie z. B. Latenz (Laufzeit, die ein Datenpaket vom Sender zum Empfänger benötigt), Jitter (Laufzeit schwankungen), Paketverlustrate oder niedrigere Überbuchungsfaktoren (der Überbuchungsfaktor gibt an, wie viele Nutzer sich eine Hauptleitung teilen) handeln.

¹² Weitere Einzelheiten hierzu sind dem Abschnitt 9.1.3 zu entnehmen.

Ein Naked-DSL-Anschlussprodukt ist immer gebündelt mit einem Internetzugangsdienst. Die überwiegende Anzahl der heute angebotenen Produkte umfasst zusätzlich auch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Bei Naked-DSL-Anschlüssen kann in der Regel somit zwischen zwei Varianten unterschieden werden: Neben den mit Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst angebotenen Anschlussvariante gibt es auch Anschlüsse, die lediglich mit einem Internetzugangsdienst gebündelt werden und über keine unmittelbare Telefonie-Funktion verfügen und häufig als Ergänzung zu einem vorhandenen Mobilfunkanschluss genutzt werden.

Relevant für diese Analyse sind lediglich Komplettanschlüsse, die nicht mit einem schmalbandigen Anschluss gekoppelt sind und den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen. Naked-DSL-Anschlüsse, die nicht mit einem Telefondienst gekoppelt sind, bieten keinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten und sind daher nicht Teil der Untersuchung.

2.4.2 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Kabelnetze

In den letzten Jahren sind auch die Betreiber von Kabelnetzen vermehrt in den Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eingestiegen. Dabei werden über die Kabelanschlüsse der Fernsehkunden nun zusätzlich auch Telefonie und Internetzugänge bereitgestellt. Erforderlich dafür ist ein rückkanalfähiger Ausbau des Verteilnetzes. Sprachtelefoniedienste werden mittels des so genannten Voice over Cable (VoC, Kabeltelefonie) realisiert. Bei VoC wird die Sprachinformation nicht über eine fest hergestellte Verbindung (wie beim herkömmlichen leitungsvermittelten Telefonnetz), sondern paketvermittelt über das Kabelnetz übertragen. Angebote, bei denen ein über das Kabelnetz realisierter breitbandiger Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst einen schmalbandigen Telefonanschluss ersetzt, fallen in die Kategorie der Komplettanschlüsse mit der Einschränkung, dass nur jener Teil des Produktbündels des Komplettanschlusses hier relevant ist, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst.

Durch die zunehmende Rückkanalfähigkeit der TV-Kabelnetze und durch ihre Verbreitung insbesondere in Ballungsgebieten sowie aufgrund ihrer besonderen Kostenstruktur konnten die Kabelnetzbetreiber in den letzten Jahren verstärkt mit preisgünstigen Angeboten in den Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eintreten.

2.4.3 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen über Glasfaser

Eine weitere Möglichkeit, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandanschlüssen zu realisieren, ist die Anbindung des Endkunden mit Hilfe von Glasfasern. Hierbei kommt ausschließlich die Variante Fibre to the Home (FTTH)¹³ in Betracht. Die in diesem Zusammenhang ebenfalls genannte Variante FTTB¹⁴ stellt keinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis einer reinen Glasfaser dar und wird daher hier nicht weiter ausgeführt. Parallel zu dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels DSL- und Kabelanschlüssen sind auch Anschlüsse über Glasfaser für diese Marktanalyse relevant, soweit über sie auch der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten realisiert wird.

¹³ Fibre to the Home: die Glasfaseranbindung reicht direkt in die Wohnung/Geschäftsräume des Kunden.

¹⁴ Fibre to the Building: die Glasfaseranbindung reicht bis in das Gebäude, danach wird die oftmals bereits bestehende Verkabelung des Hauses genutzt (Beispiel: Mehrparteienhäuser, in denen die Glasfaser bis in den Keller reicht und danach die bestehenden Kupferverbindungen in die Wohnungen genutzt werden).

Bisher ist der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Breitbandanschlüssen mittels Glasfaser überwiegend ein Produkt, das eher zur Anbindung von Unternehmen und Behörden eingesetzt wird. Vermehrt werden aber auch Glasfaserinfrastrukturen für Endkunden in Privathaushalten (z. B. in Neubaugebieten und Ballungszentren) ausgebaut. Die Angaben der in diesem Bereich tätigen Anbieter lässt eine Zunahme der Verbreitung von Glasfaseranschlüssen auch bei Endkundenhaushalten im Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse erwarten.

2.5 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis stationärer Funklösungen

Neben dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels leitungsbasierter Anschlussprodukte wird dieser teilweise auch mittels funkbasierter Anschlussprodukte angeboten. Bei diesen Produkten wird der Endkunde nicht mehr mittels einer Teilnehmeranschlussleitung an das öffentliche Telefonnetz angebinden, sondern er wird über ein funkbasiertes Telekommunikationsnetz an das öffentliche Telefonnetz angebinden. Dabei ist im Rahmen dieser Analyse eine Unterscheidung zu treffen. Da der Markt Nr. 1, entsprechend der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission, nur den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten umfasst, sind klassische mobile Funklösungen zunächst auszuschließen. Kunden, die einen Festnetzanschluss durch einen Mobilfunkanschluss substituieren, sind demnach nicht Teil des Marktes Nr. 1.¹⁵ Neben den ausschließlichen Nutzern von Mobilfunkanschlüssen gibt es inzwischen auch Produkte, die sich an diejenigen Endkunden richten, deren Gebäude/Wohnungen nicht durch breitbandige leitungsbasierte Anschlussprodukte versorgt werden können. Der Endkunde kann dabei Endgeräte, die für einen Festnetzanschluss verwendet werden können, weiterhin nutzen. Die Verbindung wird durch ein entsprechendes Empfangsgerät bereitgestellt, an das das Telefon/der Router angeschlossen werden kann. Durch die Nutzung stationärer Endgeräte könnte der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis eines funkbasierten Anschlussproduktes Teil des Marktes Nr. 1 sein.¹⁶ Die vorgenannten Funklösungen sind in der Regel auf bestimmte Funkzellen beschränkt, so dass dadurch die Mobilität des Nutzers eingeschränkt wird und somit von einer stationären Funklösung gesprochen werden kann.

2.5.1 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis schmalbandiger funkbasierter Anschlussprodukte

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis eines schmalbandigen funkbasierten Anschlussproduktes ist auf Endkunden ausgerichtet, die nur den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz nachfragen, ohne gleichzeitig einen breitbandigen Internetzugang nutzen zu wollen.¹⁷ Der Nachfrager kann hierbei diejenigen Endgeräte, die auch für einen leitungsgebundenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz verwendet werden können, weiterhin nutzen. Ob und inwieweit ein derartiges Anschlussprodukt zum Markt Nr. 1 hinzurechnen ist, wird im Rahmen der Marktdefinition geprüft.

2.5.2 Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis breitbandiger funkbasierter Anschlussprodukte

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis eines breitbandigen funkbasierten Anschlussproduktes richtet sich insbesondere an Endkunden, die entweder eine

¹⁵ Vgl. Abschnitt 9.1.7.

¹⁶ Vgl. Abschnitt 9.1.2.3 und 9.1.5.

¹⁷ [B. u. G].

mobile, breitbandige Datenverbindung nutzen möchten oder die an ihrem Standort nicht mit einem leitungsgebundenen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst versorgt werden können (z. B. in dünn besiedelten Regionen) und gerade deshalb auf Basis dieses funkbasierten Anschlussproduktes den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nachfragen. Während im ersten Fall durch den Wunsch nach Mobilität nur mobile Sprachtelefondienste nachgefragt werden, die, wie später ausgeführt, nicht Teil des Marktes Nr. 1 sind, kann das von der zweiten Gruppe nachgefragte Produkt in den Fokus dieser Analyse fallen, zumindest dann, wenn der breitbandige funkbasierte Anschluss einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, der den Schmalbandanschluss ersetzt. Ob und inwieweit ein solcher funkbasierter Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst dann tatsächlich dem Markt Nr. 1 zuzurechnen ist, wird im Rahmen der Marktdefinition geprüft.

Zurzeit setzen Mobilfunkanbieter verstärkt auf die LTE-Technologie (Long Term Evolution) Mit LTE wurde eine neue Funkschnittstelle eingeführt. Auffälligstes Kennzeichen der Kernnetzarchitektur von LTE ist, dass sie komplett für Paketvermittlung („PS – packet switched“) ausgelegt ist und Sprachdienste somit nur noch über VoIP-Mechanismen realisiert werden können. Die Nutzung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels eines breitbandigen funkbasierten Anschlusses, der über die LTE-Technologie realisiert wird, kann daher insbesondere für Nachfrager in dünn besiedelten Gebieten eine sinnvolle Alternative sein, da zusätzlich zu dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auch ein breitbandiger Internetzugang bereitgestellt werden kann.

2.6 Produktbündel und Pakete

Wie bereits ausgeführt, werden Telefonanschlüsse bzw. der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst verstärkt in Produktbündeln und Paketen angeboten. Der Kunde profitiert davon, mehrere Produkte mit nur einer einzigen Vertragsbeziehung von einem Anbieter zu erhalten. Dazu kommen eine auf den ersten Blick verbesserte Vergleichbarkeit und Preistransparenz zwischen den Angeboten verschiedener Anbieter. Auch aus technischer Sicht hat ein Paketangebot für den Kunden Vorteile, da er auf einander abgestimmte Produkte und dazu passende Endgeräte aus einer Hand erhält und ggf. durch den Anbieter eingerichtet bekommt.

Obwohl die Paketangebote unterschiedlicher Anbieter bei genauerer Betrachtung oftmals große Unterschiede in den Leistungsmerkmalen und enthaltenen Dienstleistungen aufweisen, ist dennoch eine zunächst grundlegende Unterscheidung der folgenden Pakettypen sinnvoll und für die Mehrzahl der befragten Unternehmen zutreffend:

- Unpaketierter Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

Der Kunde erhält lediglich den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten. Verbindungsleistungen müssen verbrauchsabhängig bezahlt werden, ein Internetzugang steht nicht zur Verfügung.

- Single Play Pakete

Der Kunde erhält Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und zusätzlich dazu in der Regel ein volumenunabhängiges Kontingent an Verbindungsminuten, bei dem die verbrauchsabhängige Abrechnung der Verbindungen (zumindest für ausgewählte Zielnetze, z. B. in das deutsche Festnetz) durch einen pauschalen Betrag ersetzt wird.

- Double Play Pakete

Zusätzlich zum Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und einem in der Regel volumenunabhängigen Kontingent an Verbindungsminuten erhält der Kunde einen (breitbandigen) Internetzugang, ggf. ebenfalls mit einem volumenunabhängigen Kontingent für das genutzte Datenvolumen.

- Triple Play Pakete

Zusätzlich zum Leistungsumfang des Double Play Paketes wird ein Fernsehdienst zur Verfügung gestellt. Beispiele hierfür sind Kabelfernsehangebote der diversen Kabelnetzbetreiber oder auch das „Entertain“-Angebot der Telekom Deutschland GmbH.

- Quad Play Pakete

Zusätzlich zum Leistungsumfang des Triple Play Paketes werden auch Mobilfunkdienste in einem Bündel angeboten. Damit würde der Kunde alle Telekommunikationsdienstleistungen von einem Anbieter beziehen.

Zusätzlich zu diesen grundlegenden Paketklassifizierungen kann es eine Vielzahl weiterer Dienstleistungen geben, die in den einzelnen Paketen enthalten sind. Zudem kann es weitere Optionen geben, die der Kunde zusätzlich zu seinem Grundtarif buchen kann. Beispiele sind netzinterne Anrufbeantworter, Dienste wie Anrufweiterleitung, verschiedene Abrechnungsoptionen oder auch weitere Inklusivminuten oder volumenunabhängige Kontingente, zum Beispiel für Anrufe in Mobilfunknetze oder andere Länder. Die Vergleichbarkeit für den Kunden ist daher nur ansatzweise gegeben. Letztendlich muss auch bei standardisierten Paketangeboten auf Unterschiede in den Verträgen und Leistungsmerkmalen zwischen verschiedenen Anbietern geachtet werden.

In den Augen der Kunden scheinen die Vorteile der Paketangebote, auch gefördert durch die intensive Werbung der Anbieter, zu überwiegen. Seit dem Jahr 2008 sinkt die Zahl der nachgefragten unpaketierte Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst stetig. Teilweise werden diese Angebote von Unternehmen bereits eingestellt oder nicht mehr aktiv beworben; zumeist ist mindestens ein volumenunabhängiges Kontingent an Verbindungsminuten für das eigene Netz des Anbieters enthalten. Das am meisten nachgefragte Paketmodell ist das Double Play Paket, bei dem der Kunde Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst inklusive eines volumenunabhängigen Kontingents an Verbindungsminuten oder Inklusivminuten und einen Internetzugang (meist ebenfalls mit einem volumenunabhängigen Kontingent für die Datenübertragung) erhält. Dieser Pakettyp wurde insbesondere auch durch die Wettbewerber im Markt etabliert, die schon früh auf Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne und damit vorwiegend auf Double Play Pakete gesetzt haben.

Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

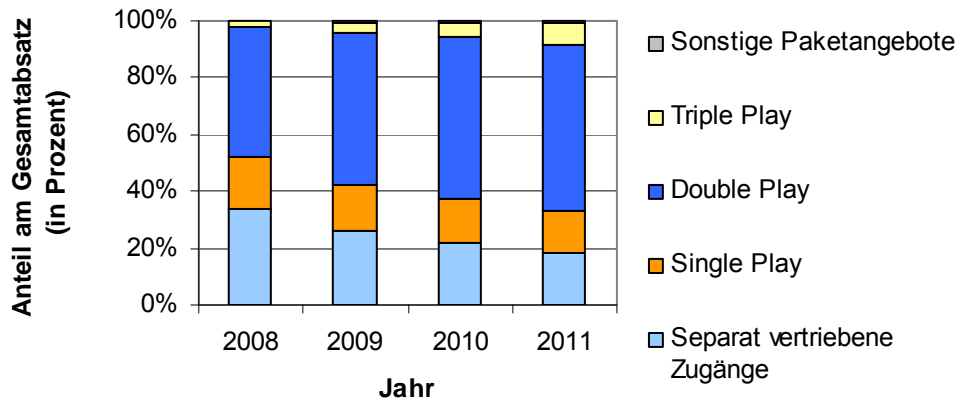


Abbildung 4 - Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

Quad Play Pakete werden bisher nur vereinzelt angeboten und wenig nachgefragt. Durch intensivere Werbemaßnahmen könnte jedoch auch dieser Pakettyp eine stärkere Bedeutung für die Kunden bekommen.

Paketangebote werden überwiegend auf die Bedürfnisse von Privatkunden und kleineren Gewerbebetrieben zugeschnitten. Mittlere und große Unternehmenskunden sowie Behörden fragen hingegen einen großen Teil der in Paketen angebotenen Leistungen nicht bzw. nicht in dieser Form nach. Ihre Nachfrage wird zumeist durch Basisprodukte oder individuell für sie erstellte Produktbündel gedeckt.

2.7 Kundenindividuelle Gesamtverträge

Bei den so genannten kundenindividuellen Gesamtverträgen oder Systemlösungen handelt es sich um Angebote von Unternehmen, die sich zumeist an bestimmte Kundengruppen richten. Hierzu gehören insbesondere größere Unternehmens- und Behördenkunden. Diese Angebote sind überwiegend dadurch gekennzeichnet, dass das jeweilige Produkt ein auf den Kunden individuell ausgelegtes Bündel verschiedener Leistungen beinhaltet. Bei diesen Leistungen handelt es sich sowohl um den hier relevanten Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als auch um Verbindungsleistungen und weitere Zusatzleistungen.

Bei den kundenindividuellen Gesamtverträgen kann es sich um Rahmenverträge handeln, die besondere Vertragsbedingungen für ein Bündel von standardisierten Produkten des Anbieters definieren. Insbesondere der Preis und die spezielle Betreuung des Kunden sind nach Aussage mehrerer Unternehmen wesentliche Aspekte solcher Rahmenverträge. Es kann sich bei kundenindividuellen Gesamtverträgen jedoch auch um eigenständige Verträge handeln, bei denen der Kunde eine Gesamtlösung einkauft und nicht durch einen Rahmenvertrag auf standardisierte Produkte zurückgreift.

Überwiegend handelt es sich bei kundenindividuellen Gesamtverträgen nicht um globale Lösungen, die internationale Carrier multinationalen Großabnehmern anbieten, sondern um Angebote, die ausschließlich oder vorwiegend auf Abnehmer in Deutschland abgestellt sind.

3 Gang der Ermittlungen

In die vorliegende Analyse sind Daten und Angaben der auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst) agierenden Unternehmen eingegangen, die durch ein förmliches Auskunftsersuchen im Sommer 2011 und eine Nacherhebung im Frühjahr 2012 erhoben worden sind. Ebenfalls berücksichtigt wurden eine umfangreiche Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH aus dem Frühjahr 2012 und Aussagen der Monopolkommission im Rahmen ihres 61. Sondergutachtens mit dem Titel: „Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern“.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der abgefragten Absatz- und Umsatzdaten findet sich in Anhang 1: Tabellarische Übersicht. Eine Wiedergabe der Einschätzungen der Unternehmen zu den sonstigen Fragen findet sich in Kapitel 4: Vorbringen der Unternehmen. Die ausführliche Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH findet sich in Kapitel 4.15. Eine Übersicht über die Aussagen der Monopolkommission folgt in Kapitel 5.

3.1 Auskunftsersuchen

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftsersuchens, das im Juni 2011 zugestellt worden ist, wurden insgesamt 69 Unternehmen durch die Bundesnetzagentur zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst) in Deutschland befragt. Hierbei wurden nicht nur Daten zu Umsätzen und Absätzen, die mit dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielt wurden, erhoben, sondern auch Angebots- und Preisstrukturen, Einschätzungen der Unternehmen zu der Substituierbarkeit verschiedener Varianten des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und zu möglichen Wettbewerbsproblemen auf dem betrachteten Markt.

Der dabei verwendete Fragebogen enthielt dabei eine Beschreibung der relevanten Leistungen und Bündelprodukte, eine Abfrage allgemeiner Unternehmensdaten sowie der gesellschaftsrechtlichen Verbundenheiten. Inhaltlich wurde zunächst um Einschätzungen der Unternehmen zu den Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Varianten des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gebeten, wobei sowohl auf die Austauschbarkeit aus Anbieter- als auch aus Nachfragersicht abgestellt worden ist. Weiterhin enthielt der Fragebogen Themenkomplexe zu den Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst), zu Vorleistungsprodukten, zur Produkt- und Angebotsgestaltung sowie zu den Kundenkontakten. Die Unternehmen hatten auch Gelegenheit, Probleme auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz (bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst) anzusprechen und eine Prognose zur zukünftigen technischen Entwicklung abzugeben. Als Grundlage für die Analyse wurden dazu noch Absatz- und Umsatzdaten sowie Preisinformationen erhoben.

Im Gegensatz zum vorangegangenen Verfahren wurde dabei stärker zwischen den verschiedenen Varianten des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst differenziert, um auch aktuelle Trends insbesondere im Bereich der breitbandigen Varianten des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst abbilden zu können. Darüber hinaus wurden die Unternehmen gebeten, auch zwischen unterschiedlichen Bündelprodukten zu differenzieren. Obwohl dies den Aufwand für die Unternehmen erhöht, ist dieser Schritt aus Sicht der Bundesnetzagentur wichtig und notwendig. Seit der letzten Marktanalyse hat die Verbreitung von Bündelangeboten stark zugenommen, insbesondere bei Privatkunden, die zusätzlich zum Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch Breitbandanschlüsse sowie Internetdienste nachfragen. Dies könnte nicht

nur Auswirkungen auf die Vertriebsstrukturen und Netze der Anbieter haben, sondern auch das Nachfrageverhalten der Kunden verändern.

Von den 69 befragten Unternehmen gaben 15 Unternehmen an, keine der genannten Varianten des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu vertreiben. Die [B. u. G.] sowie die [B. u. G.] konnten trotz intensiver Bemühungen nicht kontaktiert werden und haben keine Daten für das Auskunftersuchen zugeliefert. Die Broadnet Service GmbH verwies darauf, dass ihre Antwort durch die Konzernobergesellschaft QSC AG erfolgen würde, während die Antwort der congstar GmbH durch die Telekom Deutschland GmbH übernommen wurde.

3.2 Nacherhebung

Vor dem Hintergrund der Änderung des Telekommunikationsgesetzes im Frühjahr 2012 und der damit von zwei auf drei Jahre erhöhten Überprüfungsverpflichtung für Marktanalysen und Marktdefinitionen (§§ 10 u. 11 TKG) hat die Bundesnetzagentur eine ausgesuchte Gruppe von 13 Unternehmen im April 2012 noch einmal kontaktiert und um Teilnahme an einer freiwilligen Nacherhebung gebeten. Im Rahmen dieser Nacherhebung wurden die Umsätze und Absätze mit dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Jahr 2011 erhoben. Darüber hinaus wurden die Unternehmen noch einmal gefragt, ob zwischenzeitlich eine regionale Differenzierung ihrer Endkundenpreise eingeführt wurde und es wurde erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Die Auswahl der Unternehmen erfolgte anhand der im Rahmen des Auskunftersuchens ermittelten Marktanteile. Hierbei wurden neben den größten Unternehmen insgesamt auch diejenigen befragt, die die jeweils größten Unternehmen in einer bestimmten Variante des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sind, um insbesondere aktuelle Trends pro Variante des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst abbilden zu können. Von den befragten Unternehmen sah sich lediglich [B. u. G.] trotz mehrmaliger Nachfragen nicht in der Lage teil zu nehmen.

3.3 Datengrundlage der Analyse

Im Nachgang zu dem Auskunftersuchen und der Nacherhebung wurden die Daten in engem Austausch mit den Unternehmen plausibilisiert und Abweichungen und fehlerhafte Meldungen korrigiert. Dabei konnte auch auf Daten zurückgegriffen werden, die der Bundesnetzagentur bereits im Rahmen ihrer Abfragen zum Tätigkeits- und Jahresbericht zur Verfügung gestellt wurden¹⁸. Auch die im Laufe dieser Vergleiche aufgetretenen Differenzen wurden, soweit möglich, in Zusammenarbeit mit den Unternehmen aufgeklärt. Bedingt durch die Menge und Detailtiefe der erhobenen Daten sowie die Probleme einiger Unternehmen, die Absatz- und Umsatzzahlen für die abgefragten Jahre differenziert anzugeben, muss jedoch davon ausgegangen werden, dass statistische Unsicherheiten in geringem Umfang nicht vollständig ausgeschlossen werden können. Aus diesem Grund werden an den relevanten Stellen, wie z. B. der Berechnung der Marktanteile, zusätzlich Sicherheitsabschläge vorgenommen, um auszuschließen, dass hierdurch eine Benachteiligung entstehen könnte. Diese Sicherheitsabschläge sowie weitere Angaben zur Datengrundlage und Plausibilität werden an den entsprechenden Stellen in dieser Analyse detailliert ausgeführt.

¹⁸ Der Erhebungsbogen zum Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur verweist ausdrücklich darauf, dass die erhobenen Daten (soweit möglich) auch im Rahmen von Prüfungen gemäß §§ 10 u. 11 TKG verwendet werden.

Wichtiger Hinweis

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich alle Aussagen und Zahlen dieser Analyse immer auf die Ergebnisse der im Rahmen der Ermittlungen durchgeführten Datenerhebungen. Alle Angaben sind somit nur auf diejenigen Unternehmen beschränkt, die sich an den Datenerhebungen beteiligt haben.

4 Vorbringen der Unternehmen

In diesem Kapitel werden die Stellungnahmen der Unternehmen aus dem Auskunftersuchen und der Nacherhebung zu den verschiedenen Themen zusammengefasst. Da nicht jedes Unternehmen zu jeder Frage Stellung genommen hat, sind bei Angaben über die Anzahl von Antworten bzw. den Mehrheitsverhältnissen immer nur diejenigen Unternehmen berücksichtigt worden, die mit Angaben zu dieser Marktanalyse beigetragen haben.

Um die Ansichten einer möglichst großen Anzahl von Marktteilnehmern und damit auch ihrer spezifischen Standpunkte berücksichtigen zu können, wurden nach Möglichkeit alle eingegangenen Antworten in der Zusammenfassung berücksichtigt. Die Reihenfolge der Unternehmensantworten ist dabei so gewählt worden, dass vergleichbare Aussagen gruppiert worden sind. Darüber hinaus ist die Reihenfolge zufällig gewählt und soll keine Wertung darstellen.

4.1 Substitutionsbeziehungen

In diesem Themenkomplex geht es um die Austauschbarkeit verschiedener Zugangsvarianten zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst untereinander. Dabei soll ermittelt werden, ob aus Sicht der Nachfrager die von ihnen genutzten Zugangsvarianten zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst durch andere Zugangsvarianten substituierbar sind, ob sie also ihre Bedürfnisse auch mit einer der anderen Zugangsvarianten erfüllen können. Ziel dieser Analyse ist es festzustellen, ob diese Anschlussprodukte einem gemeinsamen Markt zuzurechnen sind oder nicht.

4.1.1 Schmalbandige (Telefon)-Anschlussprodukte

Die Austauschbarkeit schmalbandiger Anschlussprodukte (Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-PMx-Anschlüsse) untereinander wird von den Unternehmen unterschiedlich bewertet. Während die Mehrzahl der Unternehmen Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse als austauschbar ansieht, nehmen ISDN-PMx-Anschlüsse nach Ansicht mehrerer Unternehmen eine Sonderstellung ein.

ISDN-PMx-Anschlüsse

Die Angaben der Unternehmen im Hinblick auf eine mögliche Sonderstellung von ISDN-PMx-Anschlüssen sind uneinheitlich. Während einige Unternehmen die Definition eines gesonderten Marktes für sachgemäß halten, lehnt die Mehrzahl der Unternehmen dies trotz der unterschiedlichen Produkteigenschaften ab.

Die Telekom Deutschland GmbH verweist auf die unterschiedlichen Produkteigenschaften und Wettbewerbsverhältnisse. So hätten die Wettbewerber bei ISDN-PMx-Anschlüssen deutlich höhere Marktanteile als bei den anderen schmalbandigen Anschlussprodukten. Dies

spreche gegen eine Austauschbarkeit und für einen eigenen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse.

Die EWE TEL GmbH führt ebenfalls aus, dass ISDN-PMx-Anschlüsse andere Produkteigenschaften hätten und damit in erster Linie für größere Geschäftskunden interessant seien. Das Unternehmen verweist darauf, dass bei diesen Anschlusstypen das Zusammenspiel mit der Telekommunikationsanlage des Kunden von Bedeutung sei und dieser daher sehr wohl zwischen diesem und anderen Anschlusstypen und ihren jeweiligen Eigenschaften unterscheide.

Auch die [B. u. G.] sowie die TraveKom Telekommunikationsgesellschaft mbH sehen keine Austauschbarkeit zwischen ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen.

Die VSE Net GmbH räumt ein, dass ISDN-PMx-Anschlüsse in erster Linie ein Geschäftskundenprodukt seien und somit eine gesonderte Marktabgrenzung sachgemäß sein könnte. Das Unternehmen kommt jedoch abschließend zu dem Ergebnis, dass die wesentlichen technischen Merkmale (z. B. die Bereitstellung telefonischer Erreichbarkeit unabhängig von der Anzahl der Kanäle) letztendlich für eine gemeinsame Marktdefinition sprächen.

[B. u. G.].

[B. u. G.].

Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse

Diese beiden Anschlussprodukte werden von der Mehrzahl der Unternehmen als austauschbar und einem gemeinsamen Markt zugehörig gesehen.

Die EWE TEL GmbH vertritt die Ansicht, dass es für den Kunden irrelevant sei, auf welcher technischen Grundlage ein Anschluss realisiert werde. Entscheidend seien nur die Produktmerkmale, z. B. die Anzahl der Leitungen. Da sowohl Analoganschlüsse als auch ISDN-Basisanschlüsse auf die Bedürfnisse von Privatkunden und kleinen Geschäftskunden ausgerichtet seien, gehe das Unternehmen davon aus, dass diese Anschlusstypen einem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien.

Auch die Communication Services Tele2 GmbH sieht beide Anschlusstypen als austauschbar an. Sie vertritt ebenfalls die Meinung, dass für den Kunden nur die Produkteigenschaften entscheidend seien und dass die Kunden im Falle einer nicht unerheblichen Preiserhöhung von einem Analoganschluss zu einem ISDN-Basisanschluss bzw. von einem ISDN-Basisanschluss zu einem oder mehreren Analoganschlüssen wechseln würden.

[B. u. G.].

Nach Ansicht der VSE Net GmbH seien die Produktmerkmale von Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen, vor allem in der tatsächlichen Nutzung durch Privatkunden, kaum zu unterscheiden, wodurch sie einem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien.

Die Unternehmen 1 & 1 Internet AG, BORnet GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, HSE Medianet GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, Kabel BW GmbH, QSC AG, R-Kom GmbH & Co. KG, Stadtwerke Schwedt GmbH, Toplink GmbH, Teliko GmbH, WOBCOM GmbH sowie zwei weitere Unternehmen [B. u. G.] sehen ebenfalls eine generelle Austauschbarkeit zwischen allen schmalbandigen Anschlussprodukten auf Basis der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung gegeben.

Entgegen diesen Einschätzungen geht das Unternehmen Vodafone D2 GmbH davon aus, dass Analoganschlüsse und ISDN-Anschlüsse nur in geringem Maße austauschbar und damit nicht einem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien. So seien die Leistungsmerkmale unterschiedlich, da insbesondere ISDN-Anschlüsse durch die zwei parallel verfügbaren Kanäle die zeitgleiche Telefonie mehrerer Personen bzw. die zeitgleiche Nutzung von Telefon, Fax und schmalbandigem Internet ermöglichen. Darüber hinaus benötige der Kunde spezielle Endgeräte bzw. einen Adapter, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht nicht gegeben sei.

4.1.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Die Breitbandanschlüsse nutzen paketvermittelnde Datenübertragungstechniken, die sich durch eine Trennung von Transport und Dienst auszeichnen. Aus diesem Grunde kann ein Breitbandanschluss Zugang zu diversen Diensten eröffnen. In der Regel wird der mit einem Internetzugang gebündelte Breitbandanschluss „over the top“ auch Sprachzugangsdienste bereitstellen können. Wird ein Sprachzugangsdienst parallel zum Internetzugang über den Breitbandanschluss bereitgestellt, wird es sich in der Regel um einen vertikal integrierten Sprachzugangsdienst handeln.

Die Mehrzahl der Unternehmen ist der Meinung, dass breitbandige Anschlüsse zurzeit aus Nachfragersicht untereinander austauschbar seien. Zu beachten dabei ist, dass im Rahmen dieser Marktanalyse nur Komplettanschlüsse betrachtet werden, also Anschlüsse, bei denen der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ebenfalls über diese Breitbandanschlüsse realisiert und nicht auf Basis gesonderter Analog- oder ISDN-Anschlüsse der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglicht wird.

Die Telekom Deutschland GmbH hält Komplettanschlüsse und Kabelanschlüsse für austauschbar, weist jedoch darauf hin, dass die Austauschbarkeit von Glasfaseranschlüssen wegen der kaum verfügbaren Infrastruktur zurzeit noch nicht abschließend beurteilt werden könne. Das Unternehmen gehe jedoch davon aus, dass Glasfaseranschlüsse wegen der möglichen, sehr hohen Bandbreiten einen gemeinsamen Markt mit zukünftigen Kabelanschlüssen bilden werden. Beide Anschlusstypen würden dann jedoch stets mit Breitbandanschlüssen vertrieben werden, da die Realisierung eines unpaketierten oder Single Play Anschlusses kein tragbares Vertriebsmodell sei.

Die Unternehmen EWE TEL GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG und die VSE Net GmbH vertreten die Ansicht, dass private Nachfrager keine besonderen Präferenzen bezüglich der Anslusstechologie hätten. Für sie zählten nur die Up- und Downloadbandbreite, ggf. die Ping-Zeiten¹⁹ und die verwendbaren Dienste. Die Communication Services Tele2 GmbH weist ergänzend darauf hin, dass es zurzeit noch keine Anwendungen für Glasfaser- oder Kabelanschlüsse gebe, die nicht (zumindest in vergleichbarer Form) auch durch die DSL-Technologie realisiert werden könnten. Aus diesen Gründen gehen diese Unternehmen davon aus, dass diese Anslusstechologien austauschbar seien.

Sowohl die EWE TEL GmbH als auch die QSC AG sprechen in ihren Stellungnahmen auch Qualitätsaspekte an. Da die Glasfasertechnologie stabiler sei, würden Kunden mit entsprechenden Bedürfnissen (insbesondere Geschäftskunden) ggf. gezielt diese Technologie nachfragen.

Auch die Vodafone D2 GmbH sieht eine grundsätzliche Austauschbarkeit gegeben, weist jedoch einschränkend darauf hin, dass dies nur für entbündelte Anschlussleistungen gelte. Bei Produktbündeln treffe dies hingegen jedoch oftmals nicht zu. Als Beispiel werden Kunden genannt, die DSL beziehen, weil sie bei der Nutzung eines Kabelanschlusses verpflich-

¹⁹ Relevant z. B. für Computerspiele.

tet wären, den Fernsehdienst ebenfalls einzukaufen – obwohl sie daran kein Interesse hätten.

Die Unternehmen 1 & 1 Internet AG, BORnet GmbH, easybell GmbH, HSE Medianet GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, Kabel BW GmbH, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH, TraveKom Telekommunikationsgesellschaft mbH, WOBCOM GmbH sowie zwei weitere Unternehmen [B. u. G.] geben ebenfalls an, dass breitbandige Anschlusstechnologien untereinander austauschbar seien.

[B. u. G.]. Auch die Unternehmen Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH und Stadtwerke Schwedt GmbH sind der Meinung, dass die Kunden diese Anschlusstypen nicht als austauschbar ansehen, sondern anhand der jeweiligen Bandbreiten unterschieden würden.

4.1.3 Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte

Bei der Frage, ob schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte untereinander austauschbar seien, stellt die Mehrzahl der Unternehmen fest, dass dies nicht der Fall sei. Begründet wird dies sowohl durch die Skepsis der Kunden gegenüber neuen Anschlusstechnologien als auch durch die Notwendigkeit, neue Endgeräte anschaffen zu müssen.

Darüber hinaus erläutert die Telekom Deutschland GmbH ihre Ansicht, dass eine Marktabgrenzung auf Basis von Anschlusstechnologien unsachgemäß sei. Vielmehr solle der Markt anhand der Paketangebote abgegrenzt werden. So sehe das Unternehmen insbesondere unpaketierte Anschlüsse und Single Play Pakete auf der einen und Double und Triple Play Angebote auf der anderen Seite als gesonderte Märkte an. Eine Austauschbarkeit sei dabei nicht gegeben, da eine große Anzahl von Kunden bisher gezielt nur Sprachtelefonie nachfrage und kein Interesse an Daten- oder Fernsehdiensten zeige.

Die Unternehmen 1 & 1 Internet AG, Communication Services Tele2 GmbH, QSC AG, R-Kom GmbH & Co. KG und VSE Net GmbH sehen eine Austauschbarkeit schmalbandiger und breitbandiger Anschlüsse als nicht gegeben, da die Kunden bei diesen Technologien differenzierten. So seien viele Nachfrager an Breitbandanschlüssen nicht interessiert bzw. sie befürchteten Qualitäts- und Serviceunterschiede. Auch die Anschaffung neuer Endgeräte, z. B. für die Nutzung von Komplettanschlüssen, schrecke einige Kunden ab.

Darüber hinaus sehen die Unternehmen Communication Services Tele2 GmbH, HSE Medianet GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, QSC AG, Vodafone D2 GmbH, VSE Net GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] auch technische Unterschiede und Unterschiede in der Funktionalität als Gründe für mangelnde Austauschbarkeit. So seien die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten und Qualitätsparameter Gründe dafür, dass bestimmte Gruppen von Nachfragern nur schmalbandige oder breitbandige Anschlüsse nachfragten. [B. u. G.].

Abweichend von diesen Aussagen gehen die Unternehmen HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Kabel BW GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH sowie die WOBCOM GmbH davon aus, dass schmalbandige und breitbandige Anschlusstypen austauschbar und damit einem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien.

[B. u. G.].

[B. u. G.].

4.1.4 Trennung von Telefondienst und Betrieb des Anschlusses

Das Internet eröffnet den Kunden Möglichkeiten, Telefondienste zu nutzen, die nicht von dem Dienstleister angeboten werden, von dem diese Kunden ihren Telefon- oder Internetanschluss beziehen. So ermöglicht z. B. der Anbieter Skype die Nutzung von Telefonie über den Internetanschluss, auch wenn der Kunde keinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zusammen mit seinem Internetanschluss eingekauft hat.

Während einige der Unternehmen eine Austauschbarkeit dieser Dienste mit leitungs-basierten Anschlussprodukten als nicht gegeben sehen, gehen andere Unternehmen davon aus, dass es zukünftig oder bereits schon heute zu Substitutionseffekten komme. Streitig ist dabei auch die Frage, ob diese Leistungen überhaupt ein mögliches Substitut für Anschlussprodukte sein können, oder ob es sich hier um Verbindungsleistungen handelt.

So argumentiert die Telekom Deutschland GmbH, dass diese Dienste nur mit Verbindungsleistungen vergleichbar seien, die über Anschlussdienste erbracht würden. Auch die QSC AG geht davon aus, dass keine Substitution stattfindet, sondern die Kunden diese Dienste komplementär zu bestehenden Anschlüssen verwenden, um dadurch Kostenvorteile bei den Verbindungen zu realisieren. Die Communication Services Tele2 GmbH stellt ebenfalls klar, dass es sich hierbei nicht um ein Anschlussprodukt handle, sondern nur um eine Dienstleistung, die mit Hilfe des Zugangsproduktes realisiert werde. Auch die Unternehmen 1 & 1 Internet AG, easybell GmbH, HSE Medianet GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, TeleSon Vertriebs GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] sehen eine Austauschbarkeit nicht gegeben.

Unabhängig von dieser Fragestellung weisen sowohl die Vodafone D2 GmbH als auch die Telekom Deutschland GmbH sowie die [B. u. G.] darauf hin, dass die Qualität und der Funktionsumfang dieser Produkte nicht mit leitungsgebundenen Anschlussprodukten vergleichbar seien. So fehle eine Notruffunktionalität, zudem sei die Verbindungsqualität sei nicht gesichert. [B. u. G.].

Mehrere Unternehmen vertreten jedoch die Ansicht, dass diese Dienste grundsätzlich mit Anschlussdiensten austauschbar seien. [B. u. G.].

Auch die BORnet GmbH geht von einer zunehmenden Trennung von Diensten und Infrastruktur aus. So setze sich bei den Nachfragern zunehmend die Erkenntnis durch, dass Zugangsprodukte und Dienste nicht zwingend von einem Anbieter bezogen werden müssen.

Die Unternehmen COLT Technology Services GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Kabel BW GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Teliko GmbH, Toplink GmbH, VSE Net GmbH, WOBCOM GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] gehen grundsätzlich von einer Substituierbarkeit aus, wobei sie teilweise einschränkend hinzufügen, dass dafür die Qualität gewahrt sein müsse.

4.1.5 Mobilfunkbasierte Sprachdienste

In den letzten Jahren haben Mobilfunkanschlüsse für viele Kunden an Bedeutung gewonnen. Es stellt sich daher die Frage, ob ein mobilfunkbasierter Anschluss einen leitungsgebundenen Anschluss ersetzen kann. Ein großer Teil der Unternehmen sieht eine Austauschbarkeit zumindest noch nicht gegeben, während andere Unternehmen eine Austauschbarkeit zumindest für bestimmte Nutzergruppen nicht ausschließen.

[B. u. G.]. Auch die 1 & 1 Internet AG sowie die [B. u. G.] sehen zurzeit keine Austauschbarkeit gegeben. [B. u. G.].

Auch die Telekom Deutschland GmbH stellt fest, dass die Kunden schon bereits wegen des unterschiedlichen Verwendungszweckes zwischen den beiden Varianten unterschieden. Dazu komme, dass sowohl die Übertragungstechnologie als auch die Endgeräte unterschiedlich seien, so dass bereits aus diesen Gründen keine Austauschbarkeit vorliege. Nach wie vor gäbe es deutliche Qualitätsunterschiede in der Sprachqualität zwischen Festnetz und Mobilfunk, was ebenfalls dafür spreche, dass diese beiden Anschlussarten kein Substitut seien.

Da Qualitätsmerkmale insbesondere für Geschäftskunden von großer Bedeutung sind, gehen auch die Unternehmen BORnet GmbH, EWE TEL GmbH, Teliko GmbH und ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] davon aus, dass mobilfunkbasierte Anschlüsse für dieses Kundensegment kein Substitut für leitungsbasierte Anschlüsse seien. So fehle aus Sicht der EWE TEL auch die Funktionalität zum Betrieb von Telekommunikationsanlagen.

Während die Unternehmen, die zwischen Privat- und Geschäftskunden unterscheiden, eher die Meinung vertreten, dass für Geschäftskunden keine Austauschbarkeit bestehe, differenzieren sie im Bereich der Privatkunden weiter. So vertritt die easybell GmbH die Ansicht, dass Mobilfunkanschlüsse für jüngere Kundengruppen eine Alternative zum Festnetzanschluss seien, während ältere Kunden bzw. diejenigen Kunden, die hohe und stabile Datenübertragungsraten wünschen, nach wie vor Festnetzanschlüsse nachfragten.

Die Unternehmen EWE TEL GmbH und R-Kom GmbH & Co. KG sehen eine Austauschbarkeit für Privatkunden und kleinere Geschäftskunden grundsätzlich als gegeben. Die QSC AG sieht ebenfalls eine Austauschbarkeit als gegeben, diese habe sich jedoch durch die Reduzierung der Terminierungsentgelte verringert, so dass zukünftig von einer Komplementarität auszugehen sei.

Mehrere Unternehmen differenzieren hingegen nicht nach der Kundengruppe, sondern nach dem verwendeten Anschlusstyp bzw. dem Nutzungsverhalten. [B. u. G.]. Die BORnet GmbH stellt hingegen fest, dass hochbitratige Festnetzanschlüsse auch weiterhin verwendet würden, um z. B. Multimediadienste zu nutzen. Die HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG und die VSE Net GmbH vertreten eine ähnliche Meinung, gehen jedoch davon aus, dass durch die Verfügbarkeit höherer mobiler Datenübertragungsraten durch LTE in Zukunft ein gemeinsamer Markt denkbar sei.

Die Unternehmen Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, Kabel BW GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, TeleSon Vertriebs GmbH, Toplink GmbH sowie die WOBCOM GmbH gehen davon aus, dass eine Austauschbarkeit für alle Kundengruppen vorliege.

4.1.6 Stationäre Funklösungen und sonstige Anschlussprodukte

Die Antworten der Unternehmen zu der Frage, ob leitungsgebundene Anschlussprodukte und Anschlüsse über stationäre Funklösungen (z. B. LTE) austauschbar seien, sind uneinheitlich. Mehrere Unternehmen geben an, dass es bisher noch keine hinreichenden Erfahrungen mit stationären Funklösungen gäbe, um diese Frage abschließend beurteilen zu können.

So stellt die Telekom Deutschland GmbH fest, dass stationäre Funklösungen noch in einem frühen Anfangsstadium seien und es daher einer Einzelprüfung verfügbarer Produkte bedürfe, um Aussagen über ihre Austauschbarkeit treffen zu können.

[B. u. G.].

Die Unternehmen HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Kabel BW GmbH, QSC AG, R-Kom GmbH & Co. KG, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH, WOBCOM GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] sehen eine Austauschbarkeit,

abhängig von der Verfügbarkeit leitungsgebundener Anschlussprodukte, für gegeben.
[B. u. G.].

Auch die VSE Net GmbH stellt fest, dass diese Anschlusstechnologien austauschbar seien. Jedoch würden die Kunden stationäre Funklösungen und Mobilfunklösungen als andere Basistechnologie wahrnehmen, so dass sie hier unterscheiden würden.

Demgegenüber sehen die Unternehmen [B. u. G.] und HSE Medianet GmbH keine Austauschbarkeit, da die Bandbreite bei stationären Funklösungen eingeschränkt sei.

4.1.7 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis

Die Frage nach einer Austauschbarkeit von kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardverträgen auf AGB-Basis wird von den Unternehmen unterschiedlich bewertet.

Die QSC AG geht von einer vollständigen Austauschbarkeit aus, da die in den kundenindividuellen Gesamtverträgen enthaltenen Leistungen mit denen auf AGB-Basis identisch seien. Die Kunden würden daher bei entsprechenden Preissignalen zwischen den beiden Varianten wählen, da auch keine technischen Änderungen notwendig seien. Auch die Kabel BW GmbH geht von einer Austauschbarkeit aus.

Die VSE Net GmbH vertritt ebenfalls die Ansicht, dass kundenindividuelle Gesamtverträge auch Standardleistungen beinhalten. Das Unternehmen ergänzt, dass die Individualität dieser Verträge zumeist der Größe des Kunden und dem Wettbewerb, vor allem auf Preisbasis, geschuldet sei. [B. u. G.].

[B. u. G.].

Die Telekom Deutschland GmbH hingegen vertritt eine gegenläufige Ansicht. Die kundenindividuellen Gesamtverträge enthielten deutlich über die Standards hinausgehende Leistungen, weswegen sie sich deutlich vom Massenmarkt abheben und dementsprechend nicht als austauschbar gesehen würden. Das Unternehmen betont, dass auch kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Jahresumsatz von weniger als einer Million Euro einem gesonderten Markt zugerechnet werden müssten. Darüber hinaus müsse die „Millionengrenze“ überprüft und angepasst werden, da seit dem Jahr 2008 ein durch das Statistische Bundesamt dokumentierter Preisverfall in den Telekommunikationsdienstleistungen berücksichtigt werden müsse. So solle die „Millionengrenze“ analog zu diesem Preisverfall um 20 % auf 800.000 Euro abgesenkt werden.

[B. u. G.]. Die Vodafone D2 GmbH sieht ebenfalls keine Austauschbarkeit, da sich die beiden Varianten preislich unterscheiden. AGB-Produkte seien kostengünstiger, würden sie dennoch nicht nachgefragt, sondern werde auf einen kundenindividuellen Gesamtvertrag zurückgegriffen, so müsse man davon ausgehen, dass die beiden Varianten nicht austauschbar seien. Das Unternehmen schließt jedoch nicht aus, dass in Abhängigkeit von der Nachfrage zukünftig weitere Dienste standardisiert würden. Demgegenüber geht die Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH bei Geschäftskunden von einem Trend hin zu kundenindividuellen Gesamtverträgen aus.

Die Unternehmen HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG und TeleSon Vertriebs GmbH gehen ebenfalls nicht von einer Austauschbarkeit aus.

4.1.8 Nachfrageänderung bei Preiserhöhung

Die Frage, ob Nachfrager bei einer kleinen aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % ihr Verhalten ändern und von dem bisher nachgefragten auf ein anderes Anschlussprodukt wechseln würden, wurde von den Unternehmen in tabellarischer Form beantwortet. Zu beachten ist, dass die Beantwortung dieser Frage für die Unternehmen freiwillig gewesen ist. 22 Unternehmen haben hierzu Angaben gemacht.

Grundsätzlich gehen fast alle Unternehmen davon aus, dass die Nachfrager auf eine solche Preiserhöhung reagieren und ihr Anschlussprodukt wechseln würden. Insbesondere bei DSL-Komplettanschlüssen und breitbandigen Kabelanschlüssen wird ein solches Verhalten von fast allen der antwortenden Unternehmen erwartet. Jedoch auch bei den anderen Anschlussprodukten wird eine Wechselbereitschaft von der Mehrheit der Unternehmen angenommen.

Nach Ansicht der Unternehmen würden die Nachfrager von Analoganschlüssen im Falle einer kleinen aber signifikanten Preiserhöhung insbesondere zu DSL-Komplettanschlüssen und breitbandigen Kabelanschlüssen wechseln. Die Möglichkeit eines Wechsels zu ISDN-Basisanschlüssen hingegen wird von den Unternehmen unterschiedlich bewertet: jeweils acht Unternehmen halten einen Wechsel für wahrscheinlich bzw. unwahrscheinlich. Ein Wechsel zu ISDN-PMx-Anschlüssen bzw. hin zu Glasfaseranschlüssen oder stationären Funklösungen ist hingegen für die Mehrzahl der Unternehmen unwahrscheinlich.

Die Unternehmen erwarten auch von den Nachfragern von ISDN-Basisanschlüssen ein ähnliches Verhalten. Auch hier wird ein Wechsel insbesondere zu DSL-Komplettanschlüssen und breitbandigen Kabelanschlüssen antizipiert. Jedoch auch ein Wechsel hin zu Analoganschlüssen erscheint der Mehrheit der antwortenden Unternehmen wahrscheinlich.

Das Verhalten von Nachfragern von ISDN-PMx-Anschlüssen scheint schwieriger zu prognostizieren zu sein. Die Angaben der Unternehmen ergeben hier keinen klaren Trend, wobei ein Wechsel zu schmalbandigen Anschlussprodukten eher als unwahrscheinlich und ein Wechsel hin zu DSL-Komplettanschlüssen, breitbandigen Kabelanschlüssen und Glasfaseranschlüssen als eher wahrscheinlich angesehen wird.

Im Hinblick auf die zumeist mit DSL-Komplettanschlüssen vertriebenen Internetzugänge ist das Verhalten der Nachfrager deutlich vorhersagbarer. Da für diese Kunden ein schmalbandiger Anschluss nicht den gleichen Nutzen hat, wird ein Wechsel insbesondere zu breitbandigen Kabelanschlüssen, aber auch zu Glasfaseranschlüssen und ggf. zu stationären Funklösungen antizipiert.

Dieser Trend setzt sich auch für die breitbandigen Kabelanschlüsse, Glasfaseranschlüsse und stationäre Funklösungen fort. Die Mehrzahl der Unternehmen scheint davon auszugehen, dass die Kunden bei einem Wechsel diejenigen Anschlusstypen bevorzugen, die ebenfalls einen höherbitratigen Internetzugang ermöglichen. Ein Wechsel hin zu schmalbandigen Anschlusstypen wird hingegen mehrheitlich nicht für wahrscheinlich gehalten.

Zu berücksichtigen ist noch, dass die Einschätzungen der Unternehmen zu stationären Funklösungen weniger klar sind, was jedoch auf die zum Zeitpunkt der Erhebung noch eingeschränkte Erfahrung mit diesen Produkten zurückgeführt werden kann.

4.2 Angebotsumstellungsflexibilität

In diesem Themenkomplex geht es um die Austauschbarkeit der verschiedenen Anschlussprodukte aus Sicht der Anbieter; darüber hinaus darum, ob es einem Anbieter möglich ist, auch andere Anslussttechnologien anzubieten oder ob es Barrieren gibt, die dies verhindern würden. Wie zuvor im Themenkomplex zu den Substitutionsbeziehungen soll ermittelt

werden, ob die hier betrachteten Anschlussprodukte einem gemeinsamen Markt zuzurechnen sind.

4.2.1 Schmalbandige Anschlussprodukte

Die Mehrheit der Unternehmen geht davon aus, dass sie bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % für ein von ihnen noch nicht angebotenes schmalbandiges Anschlussprodukt dieses nicht neu am Markt anbieten würden. Auch eine Verstärkung der Aktivitäten bei einem bereits vertriebenen schmalbandigen Produkt scheint unwahrscheinlich. Der am häufigsten genannte Grund hierfür ist, dass schmalbandige Anschlussprodukte als veraltete Technologie empfunden werden, für deren Realisierung keine Investitionen lohnen würden.

So stellt die Vodafone D2 GmbH fest, dass schmalbandige Anschlüsse veraltet seien und der Fokus derzeit auf Komplettanschlüssen liege. Eine Angebotsumstellungsflexibilität sei daher nicht gegeben. Auch die Unternehmen BORnet GmbH, Communication Services Tele2 GmbH, Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, envia TEL GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG, VSE Net GmbH sowie die WOBCOM GmbH gehen davon aus, dass Investitionen in diesen Bereich nicht mehr sinnvoll seien. Die easybell GmbH stellt ergänzend fest, dass es nicht möglich sei, die Kunden kosteneffizient mit Werbung zu adressieren. Aus Sicht der wilhelm.tel GmbH seien schmalbandige Anschlussprodukte über ihr Glasfasernetz nicht darstellbar.

Darüber hinaus geben mehrere Unternehmen an, dass sie technisch und/oder organisatorisch nicht darauf ausgerichtet seien, schmalbandige Anschlussprodukte am Markt anzubieten.

Die 1 & 1 Internet AG sowie die QSC AG stellen fest, dass ihre Unternehmen nur breitbandige Anschlüsse anbieten und ein Angebot von schmalbandigen Anschlüssen wegen der unterschiedlichen Technologien nicht realisierbar sei. [B. u. G.].

Ein Teil der Unternehmen nennt darüber hinaus Probleme auf der Vorleistungsebene als Grund dafür, dass sie ihr Angebot nicht umstellen können würden.

[B. u. G.].

Aus Sicht der 1 & 1 Internet AG seien die derzeitigen Bedingungen für Anschlussresale nicht marktgerecht. Daher sei eine tragfähige Vermarktung von Schmalbandanschlüssen jenseits der breitbandig erschlossenen Gebiete auf wettbewerblicher Grundlage nicht möglich. Auch die QSC AG stellt fest, dass ein Angebot schneller und erfolgreicher platziert werden könnte, wenn entsprechende Vorleistungsprodukte auf der Basis von Resale existierten. Zurzeit sei die Kosten-Preis-Schere zwischen der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und schmalbandigen Anschlussprodukten noch nicht gelöst, so dass auch nach der unterstellten Preiserhöhung kein kostendeckendes Angebot möglich sei.

Die Communication Services Tele2 GmbH gibt ebenfalls an, dass die Vorleistungskosten zu hoch seien, um ein schmalbandiges Anschlussprodukt kostendeckend anbieten zu können. Dazu kämen außerdem Vertriebsinvestitionen. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei schmalbandigen Anschlüssen um ein Geschäftsfeld mit rückläufigem Gesamtumsatz handle, sei ein Marktzutritt dritter Unternehmen daher nicht zu erwarten. Das Fehlen eines tragfähigen Resale-Vorleistungsproduktes für schmalbandige Telefonanschlüsse verhindere daher bundesweiten Wettbewerb auf dem Markt für schmalbandige Anschlussprodukte. Auch die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] sehen Probleme auf dem Vorleistungsmarkt.

Entgegen dieser Stellungnahmen geht die Telekom Deutschland GmbH davon aus, dass die Vorleistungen mit Teilnehmeranschlussleitung und IP-BSA flächendeckend reguliert verfügbar seien. Eine Angebotsumstellungsflexibilität sei dennoch nicht gegeben. Der Preisverfall bei Bündelungen, insbesondere bei den Wettbewerbsunternehmen, habe in der Vergangenheit bei Konstanz bzw. leichter Erhöhung der Single Play-Entgelte nicht dazu geführt, dass Wettbewerbsunternehmen Single Play-Produkte in ihr Produktspektrum aufgenommen hätten. Dies spreche dafür, dass unpalettierte Anschlüsse bzw. Single Play Produkte einem eigenen Markt zuzurechnen seien.

Die Unternehmen DNS:NET Internet Service GmbH, HSE Medianet GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, M-net Telekommunikations GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, TraveKom Telekommunikationsgesellschaft mbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH sowie fünf weitere Unternehmen [B. u. G.] würden keine schmalbandigen Produkte neu oder verstärkt am Markt anbieten bzw. sehen dies als problematisch an.

Die EWE TEL GmbH sowie die Stadtwerke Schwedt GmbH sehen keine Probleme und würden ihre Aktivitäten verstärken. Falls der Aufwand vertretbar wäre, würde auch die MDCC Magdeburg-City-Com GmbH schmalbandige Anschlüsse neu am Markt anbieten. Die Unternehmen Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH sowie die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA geben lediglich an, dass sie diese Anschlussarten bereits auf dem Markt anbieten.

4.2.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Im Gegensatz zu schmalbandigen Anschlüssen würden mehr Unternehmen bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % breitbandige Anschlüsse neu am Markt anbieten bzw. ihre bisherigen Aktivitäten verstärken. Dies liegt vor allem daran, dass diese Anschlusstechnologien zurzeit stärker nachgefragt werden als schmalbandige Anschlüsse. Dennoch berichten mehrere Unternehmen auch von einer Sättigung des Marktes mit breitbandigen Anschlüssen sowie von Problemen auf dem Vorleistungsmarkt, insbesondere in den Kabelnetzen.

Die Telekom Deutschland GmbH schließt eine verstärkte Aktivität nicht aus, macht sie jedoch von einer individuellen Prüfung abhängig. So seien die Produkteigenschaften und der Preis maßgeblich dafür, ob die unterstellte Preiserhöhung zur Verstärkung der Aktivitäten ausreichend sei.

Die Unternehmen Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Schwedt GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] gehen davon aus, dass sie kurzfristig neue Produkte anbieten bzw. ihre Aktivitäten verstärken würden. Die easybell GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH sowie die wilhelm.tel GmbH weisen lediglich darauf hin, dass sie diese Produkte bereits anbieten. Aus Sicht der [B. u. G.] gelten für die Einführung neuer Produkte grundsätzlich Vorlaufzeiten von drei Monaten.

Soweit dies technisch realisierbar sei, würde auch die HSE Medianet GmbH sowie die MDCC Magdeburg-City-Com GmbH ihre Aktivitäten verstärken.

[B. u. G.].

[B. u. G.].

Die R-Kom GmbH & Co. KG würde ebenfalls kein neues Anschlussprodukt anbieten, geht jedoch davon aus, dass durch die Austauschbarkeit breitbandiger Anschlussprodukte von

der unterstellten Preiserhöhung ein Preisdruck auf die anderen Produkte ausgehen würde, was zu verstärkter Aktivität (Werbung, Angebotsgestaltung, Ausbaugeschwindigkeit) führen würde.

[B. u. G.]. Auch die VSE Net GmbH sowie die WOBCOM GmbH gehen davon aus, dass nicht genug Kunden gewonnen werden könnten um den Aufwand zu rechtfertigen.

Die Unternehmen BORnet GmbH, DNS:NET Internet Service GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, M-net Telekommunikations GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, TraveKom GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH sowie zwei weitere Unternehmen [B. u. G.] sehen ein neues Angebot bzw. eine Verstärkung ihrer Aktivitäten als unwahrscheinlich an.

Mehrere Unternehmen stellen fest, dass Probleme auf dem Vorleistungsmarkt dazu führen könnten, dass kein neues Angebot breitbandiger Anschlüsse bzw. keine Verstärkung der Aktivitäten erfolgen würde. Dabei wird vielfach differenziert zwischen breitbandigen Kabelanschlüssen und anderen breitbandigen Anschlusstypen.

Breitbandige Kabelanschlüsse

Mehrere Unternehmen sprechen die mangelnde Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten der Kabelnetzbetreiber an. So stellen die Unternehmen EWE TEL GmbH, HLkomm Telekommunikations GmbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, QSC AG, sowie die Vodafone D2 GmbH fest, dass durch die fehlende Zugangsregulierung ein Angebot an breitbandigen Kabelanschlüssen unmöglich sei. Die QSC AG betont, dass die Höhe der unterstellten Preiserhöhung dabei irrelevant sei.

Sonstige breitbandige Anschlusstypen

Aus Sicht der EWE TEL GmbH gebe es im Bereich der DSL-Anschlüsse keine Probleme und das Unternehmen würde seine Aktivitäten verstärken.

Eine Verstärkung der Aktivitäten käme für die 1 & 1 Internet AG hingegen nur dann in Frage, wenn nicht gleichzeitig der Preis für das Vorleistungsprodukt ebenfalls steige. Es bestehe eine eindeutige Preis-Kosten-Schere bei diesen Anschlussprodukten. Auch die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, envia TEL GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] würde ihre Aktivitäten verstärken wollen, machen dies jedoch ebenfalls von der Art und den Konditionen des Vorleistungsproduktes abhängig.

Die HLkomm Telekommunikations GmbH würde ihr Angebot ausbauen wollen, sieht jedoch Behinderungen durch notwendige Vorleistungen gegeben. So seien die standortabhängige Verfügbarkeit sowie Qualitätsmerkmale problematisch.

Aus Sicht der QSC AG würde man sein Angebot verstärken, wenn Vorleistungsprodukte verfügbar wären. Als Beispiel nennt das Unternehmen eine Verpflichtung zur Bereitstellung der entbündelten Glasfaser an den heutigen Hauptverteilern. Dies würde zu einer stärkeren Nutzung des Vorleistungsproduktes Glasfaser-TAL und damit einem erhöhten Angebot führen.

Probleme auf dem Vorleistungsmarkt führen jedoch aus Sicht einiger Unternehmen dazu, dass kein eigenes Angebot erstellt werden könne. [B. u. G.]

[B. u. G.].

[B. u. G.].

4.2.3 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis

Die Mehrheit der Unternehmen geht nicht davon aus, dass kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis austauschbar sind. Begründet wird dies zumeist mit dem größeren Leistungsumfang und der flexibleren Preisgestaltung kundenindividueller Gesamtverträge. Die Unternehmen geben an, dass diese Produkte speziell für größere Geschäftskunden angeboten würden, während Standardverträge auf AGB-Basis überwiegend als Angebot für Privatkunden und kleinere Geschäftskunden angesehen würden. Ein neues Angebot kundenindividueller Gesamtverträge wird von zehn Unternehmen nicht ausgeschlossen, wenn die Bedingungen dafür günstig sind. Weitere zehn Unternehmen geben jedoch an, keine kundenindividuellen Gesamtverträge anbieten zu wollen bzw. zu können.

Die Telekom Deutschland GmbH sieht zusätzlich auch strategische Entscheidungen der Unternehmen als Argument gegen eine Austauschbarkeit an. So würden einige Unternehmen grundsätzlich keine kundenindividuellen Gesamtverträge (insbesondere nicht für sehr große Kunden) anbieten, sondern die Nachfrage durch modular aufgebaute Produkte bedienen. Eine solche Geschäftsstrategie würde auch bei der unterstellten Preiserhöhung nicht geändert werden, so dass eine Austauschbarkeit zu verneinen sei.

Auch die Vodafone D2 GmbH sieht die Teilnahme im Markt für kundenindividuelle Gesamtverträge als strategische Unternehmensentscheidung und nicht als Reaktion auf Preiserhöhungen an. Kundenindividuelle Gesamtverträge enthielten regelmäßig auch telekommunikationsfremde Dienstleistungen, zudem seien spezialisierte Fachkräfte im Unternehmen erforderlich. Eine Austauschbarkeit sei daher nicht gegeben. Es werde ein Schwellenwert von drei Millionen Euro für die Marktabgrenzung als sinnvoll angesehen. Unterhalb dieses Wertes handele es sich üblicherweise um eine Kombination standardisierter, trennbarer Leistungen entsprechend den AGB des jeweiligen Unternehmens. [B. u. G.].

[B. u. G.].

Die Unternehmen BORnet GmbH, Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, DNS:NET Internet Service GmbH, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, EWE TEL GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, M-net Telekommunikations GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH und Teliko GmbH gehen nicht von einer Austauschbarkeit aus. Sie begründen dies damit, dass die Nachfrager kundenindividueller Gesamtverträge zumeist so genannte Geschäftskunden seien, die spezielle Anforderungen hätten und Sonderlösungen und erweiterten Kundenservice nachfragten. Darüber hinaus stellt die envia TEL GmbH klar, dass der höhere Aufwand für die Bereitstellung kundenindividueller Gesamtverträge nur für größere Kunden akzeptiert würde.

Entgegen dieser Stellungnahmen sieht die QSC AG eine Austauschbarkeit grundsätzlich gegeben, da die Produkte technisch identisch seien und es daher aus Anbietersicht nur um eine andere Form der Abrechnung gehe. So würden lediglich mehrere Einzelaccounts zu einer gemeinsamen Rechnung zusammengefasst. [B. u. G.].

Auch die VSE Net GmbH sieht eine Austauschbarkeit grundsätzlich als gegeben an. Sowohl kundenindividuelle Gesamtverträge als auch standardisierte Leistungen auf AGB-Basis würden so genannten Privat- und Geschäftskunden angeboten. Ob ein Produkt als AGB-Leistung angeboten würde, sei darüber hinaus nicht von dem Gesamtumsatz oder dem Wunsch nach kundenindividuellen Gesamtverträgen abhängig.

[B. u. G.].

[B. u. G.].

[B. u. G.].

4.3 Wettbewerbsbedingungen

Die nachfolgenden Fragen stellen darauf ab, zu untersuchen, ob die Wettbewerbsbedingungen für die unterschiedlichen Anschlusstypen homogen sind oder ob sie sich für einen oder mehrere Anschlusstypen unterscheiden. Grundsätzlich werden ISDN-PMx-Anschlüsse hierbei von mehreren Unternehmen ausgenommen. Jedoch auch bei den anderen Anschlusstypen werden zumeist unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen gesehen.

4.3.1 Schmalbandige Anschlussprodukte

Bei der Frage, ob die Wettbewerbsbedingungen für schmalbandige Anschlussprodukte homogen sind, differenzieren mehrere Unternehmen zwischen Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen auf der einen und ISDN-PMx-Anschlüssen auf der anderen Seite. Letztere sind aus Sicht der Unternehmen eher auf (größere) Geschäftskunden ausgelegt und daher nicht mit den überwiegend für Privatkunden verwendeten Anschlussprodukten vergleichbar. Eine Homogenität der Wettbewerbsbedingungen für Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse wird nicht von allen Unternehmen gesehen. Insbesondere werden auch Probleme auf dem Vorleistungsmarkt angesprochen.

Die Unternehmen 1 & 1 Internet AG, BORnet GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, EWE TEL GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, HSE Medianet GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, Teliko GmbH, WOBCOM GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] gehen von homogenen Wettbewerbsbedingungen aus. Obwohl die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH ebenfalls von homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgeht, sieht sie Probleme dort auftreten, wo eine Bündelung des Anschlusses mit anderen Diensten stattfindet.

Aus Sicht der Telekom Deutschland GmbH sind die Wettbewerbsbedingungen für diese Anschlusstypen weitestgehend homogen. Bei nur geringen (wenn überhaupt vorhandenen) Preisunterschieden sei der Leistungsumfang ähnlich. Jedoch sei eine Aufteilung in subnationale Märkte sinnvoll, da sich die Wettbewerbsbedingungen regional stark unterscheiden. So sei die Anzahl der Wettbewerber in Ballungszentren deutlich höher als in ländlichen Regionen, in denen teilweise nur ein weiterer Wettbewerber agieren würde. Als Beispiel hierfür eigne sich das Vorgehen der OfCom im Markt Nr. 5, die aus verschiedenen Anschlussbereichen Marktcluster mit ähnlichen Wettbewerbsbedingungen gebildet habe.

Die Notwendigkeit für eine regional differenzierte Betrachtung des Marktes wird hingegen von den anderen Unternehmen nicht vorgebracht. Vielmehr tragen mehrere Unternehmen vor, dass die Telekom Deutschland GmbH eine unverändert starke Position auf dem Markt einnehme. So geht die QSC AG davon aus, dass die Wettbewerbsbedingungen homogen seien, da mangels Resale ein Wettbewerb nur auf der Basis der entbündelten TAL möglich sei. Kommerziell sei wegen Preis-Kosten-Scheren bei Analoganschlüssen kein und bei ISDN-Basisanschlüssen nur begrenzter Wettbewerb möglich.

Auch die Communication Services Tele2 GmbH geht von homogenen Wettbewerbsbedingungen auf diesem Markt aus, der gesättigt und tendenziell rückläufig sei und durch die Mo-

nopolstellung der *Telekom Deutschland GmbH* und ihrer Markenstärke geprägt und beeinflusst werde.

Die *Vodafone D2 GmbH* sieht durch die geringe Anzahl von Unternehmen, die analoge Anschlüsse anbieten, eine geringe Wettbewerbsintensität auf diesem Markt gegeben. Angebote seien oftmals regional begrenzt, so dass in weiten Teilen Deutschlands ein Monopol herrsche. Auf dem Markt für ISDN-Anschlüsse sei die Wettbewerbsintensität hingegen größer, da mehr Unternehmen diese Anschlüsse anböten. Auch hier gebe es jedoch nur ein Unternehmen mit einem bundesweiten Angebot.

[B. u. G.]. Auch die Unternehmen *easybell GmbH*, *KielNET GmbH Gesellschaft für Kommunikation Gesellschaft für Kommunikation* sowie die *VSE Net GmbH* sehen hohe Vorleistungspreise als Grund dafür an, dass kein schmalbandiges Anschlussprodukt angeboten werden könne, das mit dem Einstiegsprodukt der *Telekom Deutschland GmbH* konkurrieren kann. Die *VSE Net GmbH* stellt ergänzend fest, dass nicht die absolute Entgelthöhe für die Nutzung der TAL wesentlich sei, sondern die relative Höhe im Vergleich zum Endkundenpreis. Auch die *HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG* sieht die Wettbewerbsbedingungen als inhomogen an, da Carrier, die selbst Inhaber der letzten Meile seien, Vorteile bei der Vermarktung, der Realisierung der Anschlüsse und deren Entstörung hätten. Die *M-net Telekommunikations GmbH* sieht Verzerrungen dadurch gegeben, dass bundesweit agierende Anbieter Terminierungsleistungen zumeist günstiger anbieten könnten, wodurch es insbesondere im Geschäftskundensegment zu Nachteilen für regionale Anbieter komme.

Die *envia TEL GmbH* geht von inhomogenen Wettbewerbsbedingungen aus, da sich die Kundensegmente der einzelnen Anschlusstypen hinsichtlich ihres Potenzials und ihrer Bedarfsstruktur unterscheiden und die Produktzyklen unterschiedliche Horizonte aufweisen können.

Als Betreiber eines reinen NGN-Netzes sieht sich die *wilhelm.tel GmbH* zurzeit benachteiligt, da die Hardware für den Netzabschluss beim Kunden (ohne Erschließungskosten) aufgrund der neuen Technologie noch deutlich teurer sei.

Die Unternehmen *inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA*, *MDCC Magdeburg-City-Com GmbH*, *PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH*, sowie drei weitere Unternehmen [B. u. G.] gehen ebenfalls nicht von einer homogenen Wettbewerbsstruktur aus.

ISDN-PMx-Anschlüsse

Bedingt durch die speziellen Anforderungen der Kunden gehen mehrere Unternehmen von einer Sonderstellung der ISDN-PMx-Anschlüsse aus. Ob die Wettbewerbsbedingungen für diese Anschlüsse homogen sind, wird von den Unternehmen unterschiedlich bewertet.

Die *Telekom Deutschland GmbH* argumentiert, dass die Zahl der in Deutschland insgesamt nachgefragten ISDN-PMx-Anschlüsse eher gering sei und diese Anschlüsse somit sehr kundenspezifische Bedürfnisse erfüllten. Die Wettbewerber hätten darüber hinaus einen deutlich höheren Wettbewerbsanteil. Aus diesen Gründen seien die Wettbewerbsbedingungen nicht homogen.

Die [B. u. G.] sieht die Wettbewerbsbedingungen ebenfalls nicht als homogen an und begründet dies mit den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kunden. Analoge Anschlüsse seien für Geschäftskunden nicht ausreichend und ISDN-Basisanschlüsse lediglich für kleinere Standorte sinnvoll. Bei größeren Mitarbeiterzahlen benötige der Kunde einen ISDN-PMx-Anschluss. Auch die *DNS:NET Internet Service GmbH* sowie die *EWE TEL GmbH* vertreten diese Ansicht.

[B. u. G.].

Auch die QSC AG sieht bei ISDN-PMx-Anschlüssen grundsätzlich ein Potenzial für eine wettbewerbliche Entwicklung, schränkt diese Aussage jedoch für kundenindividuelle Gesamtverträge ein, bei denen Preis-Kosten-Scheren auftreten würden.

[B. u. G.].

4.3.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Die Mehrheit der Unternehmen geht davon aus, dass die Wettbewerbsbedingungen für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis breitbandiger Anschlussprodukte über diverse Infrastrukturen untereinander nicht homogen sind. Dies wird teilweise damit begründet, dass z. B. die Märkte für Glasfaseranschlüsse und stationäre Funklösungen gerade erst entstehen. Aber auch Kabelanschlüsse und die unterschiedlichen Vorleistungsprodukte werden als Gründe genannt.

So stellt die Vodafone D2 GmbH fest, dass DSL-Anbieter zwingend Zugang zur TAL benötigen, während Kabelanbieter eigene Infrastruktur nutzen könnten, die zu Monopolzeiten mit Steuermitteln aufgebaut worden sei. Somit könnten Letztere mit äußerst preisaggressiven Angeboten auf dem Markt agieren, während DSL-Anbieter eine natürliche Preisuntergrenze hätten. Dazu seien Kabelnetzbetreiber unreguliert und müssten Wettbewerbern keinen Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren. Glasfaseranschlüsse seien bisher nur regional verfügbar und der Wettbewerb im Bereich der stationären Funklösungen habe erst begonnen, so dass sich die Substitutionswirkungen noch nicht einschätzen ließen.

Vergleichbare Ansichten vertritt auch die easybell GmbH. Sie verweist ebenfalls auf die Kostenvorteile der Kabelnetzbetreiber, sieht Glasfaseranschlüsse aufgrund der hohen Anfangsinvestitionen derzeit noch nicht als marktrelevant an und verweist auf hohe Kostenvorteile für stationäre Funklösungen, sobald deren technische Schwierigkeiten überwunden seien. Auch die BORnet GmbH sieht keine homogenen Wettbewerbsbedingungen in den entstehenden Märkten für Glasfaseranschlüsse und stationäre Funklösungen gegeben.

Aus Sicht der VSE Net GmbH sind unterschiedliche Basisvorleistungen für die verschiedenen Anschlusstypen ein Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen. Dazu würden die unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der Produkte nur sehr partiell preislich honoriert. Unterschiedliche Leistungsmerkmale der Anschlusstypen sind auch für die envia TEL GmbH eine Ursache für inhomogene Bedingungen.

Die 1 & 1 Internet AG gibt an, dass der Wettbewerb durch Preis-Kosten-Scheren (insbesondere bei VDSL) zum Erliegen gekommen sei. Homogene Wettbewerbsbedingungen gebe es daher nicht.

Vorhandene Infrastruktur wird ebenfalls von mehreren Unternehmen als Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen genannt. So sieht die Teliko GmbH Unternehmen mit eigener Infrastruktur im Vorteil. Die HLkomm Telekommunikations GmbH ergänzt, dass Monopolsituationen in Immobilien (z. B. durch Gestattungsverträge) Angebote verhindern könnten. Auch die WOBCOM GmbH sieht Vorteile für Kabelnetzbetreiber, da die TV-Grundversorgung teilweise bereits durch die Mietverträge (unabhängig von der Nutzung) geregelt werde. Das Unternehmen sehe den DSL-Markt als ausgewogen und reguliert an, während es davon ausgehe, dass sich Glasfaseranschlüsse am schwersten im Markt etablieren ließen. Die HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG sieht ebenfalls Vorteile für Betreiber von Koaxialnetzen, die nicht für Wettbewerber geöffnet werden müssten.

Die DNS:NET Internet Service GmbH geht davon aus, dass höherwertige Anschlüsse (DSL/Glasfaser) im Wettbewerb gegen technisch schlechtere Funklösungen gewinnen würden. Allerdings hätten die Anbieter stationärer Funklösungen Wettbewerbsvorteile, da sie keine TAL-Entgelte zahlen und somit Kunden durch niedrige Preise gewinnen könnten.

Aus Sicht der DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH sind die Wettbewerbsbedingungen auf technischer Ebene (VoIP) gleich. Unterschiede ergäben sich durch die hohen Investitionskosten für Glasfaseranschlüsse sowie durch die Bündelung des Sprachanschlusses mit anderen Diensten. Die M-net Telekommunikations GmbH ergänzt, dass es bei der Verlegung von Glasfaseranschlüssen häufig zu Problemen beim Hausanschluss käme. Ohne die Gestattung des Wohnungseigentümers sei ein Gebäudeanschluss derzeit nicht möglich. Auch die wilhelm.tel GmbH stellt fest, dass sich Glasfaseranschlüsse deutlich später amortisierten, da sie nicht auf eine existierende Infrastruktur zurückgreifen könnten.

[B. u. G.].

Die Unternehmen EWE TEL GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, KielNET GmbH Gesellschaft für Kommunikation Gesellschaft für Kommunikation, MDCC Magdeburg-City-Com GmbH, Net-Cologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Toplink GmbH, TraveKom GmbH sowie fünf weitere Unternehmen [B. u. G.] gehen von inhomogenen Wettbewerbsbedingungen aus.

Entgegen dieser Ansichten geht die Telekom Deutschland GmbH davon aus, dass Wettbewerbsbedingungen für DSL- und Kabelanschlüsse homogen sind. Für Glasfaseranschlüsse könne zurzeit wegen der geringen Verbreitung noch keine Aussage getroffen werden, jedoch vermute das Unternehmen heterogene Wettbewerbsbedingungen.

Die QSC AG stellt fest, dass die Bedingungen homogen seien, was z. B. an der Preisgestaltung sichtbar werde. Durch die Verfügbarkeit der Anschlusstechnologien könne es zu lokalen oder regionalen Wettbewerbsunterschieden kommen, die jedoch kleinteilig seien und nicht zu signifikant anderen Preisgestaltungen führten.

Auch die Unternehmen Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, HSE Medianet GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Stadtwerke Schwedt GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] gehen von grundsätzlich homogenen Wettbewerbsbedingungen aus. Die Communication Services Tele2 GmbH geht ebenfalls von grundsätzlich homogenen Wettbewerbsbedingungen für Komplettanschlüssen aus, sieht diese jedoch durch die Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH verzerrt.

4.3.3 Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte

Die Mehrzahl der Unternehmen sieht keine homogenen Wettbewerbsbedingungen zwischen schmalbandigen Anschlüssen und dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlussprodukte. Dies wird mehrfach mit der unterschiedlichen Wettbewerbsintensität sowie den Anschlusseigenschaften begründet

Die Telekom Deutschland GmbH argumentiert, dass Komplettanschlüsse eine Nachfrage nach DSL-Anschlüssen für die Internetnutzung voraussetzten, weshalb die Nachfrageprofile unterschiedlich seien. Die Wettbewerbsbedingungen seien daher heterogen. Auch die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH verweist darauf, dass bei Komplettanschlüssen immer ein Bündel von Leistungen nachgefragt werde. Der reine Sprachanschluss werde nicht vertrieben.

[B. u. G.].

Die Vodafone D2 GmbH stellt fest, dass die Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Anschlussstypen stark voneinander abweichen. So sei der Markt für schmalbandige Anschlussstypen von einer sehr niedrigen Wettbewerbsintensität geprägt. Dies sei auf niedrige erzielbare Margen und die zumeist nur regionalen Markteintritte zurückzuführen. Demgegenüber hätten sich die Leistungen auf dem Markt für breitbandige Komplettanschlüsse weitestgehend homogenisiert, wodurch es zu einer Intensivierung der Wettbewerbsverhältnisse gekommen sei. Dazu seien die Breitbandkabelanbieter nun auch mit entbündelten Double Play Paketen in den Markt eingetreten.

Auch die QSC AG sieht die höhere Wettbewerbsintensität im Bereich der breitbandigen Komplettanschlüsse als Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen an. Dies wird auch durch den Markteintritt der Kabelnetzbetreiber verstärkt, die keine schmalbandigen Anschlüsse anböten und nicht auf die entbündelte TAL angewiesen seien.

Aus Sicht der BORnet GmbH sind die Bedingungen nicht homogen, da der Markt für Glasfaseranschlüsse erst entstehe. Das Unternehmen spricht sich gegen Ausbaupflichtungen aus, da diese alternative Anbieter verdrängen würden. Die wilhelm.tel GmbH erläutert dazu, dass ein Glasfasernetz durch ein schmalbandiges Anschlussprodukt nicht zu refinanzieren sei. Vielmehr seien preiswerte schmalbandige Anschlussprodukte für den Ausbau eines Glasfasernetzes ein Hindernis.

Auch die Unternehmen DNS:NET Internet Service GmbH, envia TEL GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, MDCC Magdeburg-City-Com GmbH, M-net Telekommunikations GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, TeleSon Vertriebs GmbH, VSE Net GmbH sowie zwei weitere Unternehmen [B. u. G.] gehen von inhomogenen Wettbewerbsbedingungen aus.

[B. u. G.].

Die 1 & 1 Internet AG geht ebenfalls von inhomogenen Wettbewerbsbedingungen aus. Grund dafür seien fehlende Anschlussresale-Produkte. Demgegenüber sieht die easybell GmbH nur unwesentliche Unterschiede in den Vorleistungskosten für schmalbandige Anschlüsse und breitbandige Komplettanschlüsse, da der Datenverkehr nur einen geringen Anteil der Gesamtkosten ausmache.

Auch die EWE TEL GmbH geht von vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen aus. Lediglich ISDN-PMx-Anschlüsse stellten andere Anforderungen an die Anbieter.

Die Communication Services Tele2 GmbH argumentiert, dass die hohe Kreuz-Preis-Elastizität für homogene Wettbewerbsverhältnisse spreche. So würden Kunden eines Komplettanschlusses zu Einzelprodukten zurückkehren, wenn der Preis spürbar über dem der Einzelprodukte läge.

Auch die Unternehmen Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, HSE Medianet GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Stadtwerke Schwedt GmbH, Teliko GmbH, WOBCOM GmbH sowie zwei weitere Unternehmen [B. u. G.] gehen von homogenen Wettbewerbsbedingungen aus.

4.3.4 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis

Mehrheitlich sehen die Unternehmen die Wettbewerbsbedingungen zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardverträgen als unterschiedlich an. Dies wird insbesondere durch den Umsatz und den Umfang der Produktbündel begründet. Nicht jeder Anbieter sei in der Lage, diese Bündel anzubieten oder mit den Preisen großer, bundesweiter Anbieter zu konkurrieren.

Die Telekom Deutschland GmbH bekräftigt ihre bereits geäußerte Ansicht, dass zwischen Standardverträgen und kundenindividuellen Gesamtverträgen heterogene Wettbewerbsbedingungen herrschen. Dies hätte auch die Bundesnetzagentur bereits in der letzten Analyse zum Anschlussmarkt festgestellt. Unabhängig davon, ob die Grenze bei einer Million Euro gesetzt werden sollte, seien kundenindividuelle Gesamtverträge nicht einem einheitlichen Markt zuzuordnen, sondern anhand des Jahresumsatzes in verschiedene Märkte abzugrenzen.

Gegen Wertgrenzen spricht sich hingegen die VSE Net GmbH aus. Diese seien künstlich gezogen und verleiteten dazu, Vertragskonstruktionen aufzubauen, die tatsächlich nur Allgemeine Geschäftsbedingungen für eine Vielzahl von Verträgen bedeuteten. Demnach seien die Wettbewerbsbedingungen zwar unterschiedlich, jedoch vielfach nicht weit auseinander.

[B. u. G.].

Das Vertragsvolumen kundenindividueller Gesamtverträge wird auch von den Unternehmen DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, envia TEL GmbH, EWE TEL GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] als Grund für unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen genannt. Nicht alle Anbieter könnten die Anforderungen dieser Kunden erfüllen bzw. bundesweit agierende Anbieter könnten, bedingt durch Netzabdeckung und Skaleneffekte, Vorteile haben.

Auch die Vodafone D2 GmbH geht von einer geringeren Wettbewerbsintensität im Bereich der kundenindividuellen Gesamtverträge aus. So seien die Anzahl der Marktteilnehmer und die Preistransparenz geringer.

Die Unternehmen BORnet GmbH, Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, DNS:NET Internet Service GmbH, Gelsen-Net Kommunikationsgesellschaft mbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, KielNET GmbH Gesellschaft für Kommunikation Gesellschaft für Kommunikation, M-net Telekommunikations GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, TeleSon Vertriebs GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] gehen nicht von einheitlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Standardverträgen und kundenindividuellen Gesamtverträgen aus.

Gegenläufig zu diesen Aussagen sieht die QSC AG keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Standardverträgen und kundenindividuellen Gesamtverträgen, da sich die technische Verfügbarkeit nicht unterscheidet. Obwohl die Zahl der Wettbewerber im Bereich der Standardverträge höher sei, entstehe zusätzlicher Wettbewerbsdruck durch kundenindividuelle Gesamtverträge.

[B. u. G.].

[B. u. G.].

Die Unternehmen easybell GmbH, KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH sowie die Teliko GmbH sehen keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen.

4.4 Zugang zu den Beschaffungsmärkten

Die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) ist nach wie vor das am häufigsten genutzte Vorleistungsprodukt, um auf dem hier relevanten Markt tätig sein zu können. Insgesamt 27 Unternehmen haben angegeben, diese zu nutzen. Von diesen 27 Unternehmen beziehen 20 die TAL von einem anderen Netzanbieter, während sechs Unternehmen die TAL teilweise selbst anbieten und teilweise von einem anderen Anbieter beziehen. [B. u. G.].

Nach der TAL sind IP Bitstrom Produkte das am zweithäufigsten verwendete Vorleistungsprodukt. Insgesamt 16 Unternehmen geben an, dieses zu nutzen, wobei 13 es von einem anderen Netzbetreiber beziehen und zwei Unternehmen die Vorleistung teils auf eigener Infrastruktur realisieren und teils einkaufen.

Das Customer Line Sharing (CLS) hat an Bedeutung verloren. [B. u. G.].

Mietleitungen hingegen werden von neun Unternehmen verwendet, wobei acht dieser Unternehmen dieses Vorleistungsprodukt bei anderen Netzbetreibern einkaufen und ein Unternehmen diese Vorleistung teils auf eigener Infrastruktur realisiert und teils von anderen Anbietern bezieht.

Unter den Anbietern dieser Vorleistungsprodukte ist die Telekom Deutschland GmbH unverändert der stärkste Anbieter, was vor allem auf den hohen Bestand an Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) zurückgeführt werden kann. Insgesamt haben 28 Unternehmen angegeben, Vorleistungsprodukte der Telekom Deutschland GmbH zu nutzen. [B. u. G.].

4.5 Größenvorteile

Die Mehrheit der befragten Unternehmen gibt an, dass Skaleneffekte existierten, jedoch nicht in allen Bereichen. So seien die Kosten für Vorleistungsprodukte weitestgehend konstant, während z. B. die Kosten für Infrastruktur, Personal und Kundenkontakt sprunghaft seien. Bezüglich der Höhe dieser Effekte äußern sich die Unternehmen unterschiedlich.

Die *Telekom Deutschland GmbH* verweist auf ihre Stellungnahme im Rahmen der letzten Analyse. Durch den regulierten Zugang zur Kupferdoppelader würden economies of scale and scope diskriminierungsfrei an Wettbewerber weitergegeben, die unabhängig von ihrer Abnahmemenge von einem einheitlichen Stückpreis profitieren könnten. Die notwendigen Beschaltungseinheiten könnten bedarfsgerecht dimensioniert werden, wobei die *Telekom Deutschland GmbH* angesichts ihrer stetigen Anschlussverluste vorzeitige Abschreibungsaufwendungen habe, was auch Auswirkungen auf das Aggregationsnetz habe. Auch die Vertriebs-, Marketing- und Billingprozesse seien so mit steigenden Stückkosten konfrontiert.

4.6 Verbundvorteile

Nur 18 der befragten Unternehmen geben an, neben Anschlussleistungen weitere Telekommunikationsdienste anzubieten und dadurch Synergieeffekte nutzen zu können. Dabei wird am häufigsten die verbesserte Auslastung der eigenen Infrastruktur genannt, gefolgt von Synergieeffekten bei Kundenkontakten, Abrechnungen und Kundenwerbung.

Die *Telekom Deutschland GmbH* stellt fest, dass nahezu alle Netzbetreiber mehr als einen Telekommunikationsdienst anbieten. Die Nutzung von Synergieeffekten sei für alle infrastrukturbasierten Anbieter, unabhängig von der Größe des Unternehmens, selbstverständ-

lich. Dazu verweist sie auf ihre Stellungnahme im Rahmen der letzten Analyse zum Anschlussmarkt.

4.7 Diversifizierung von Produkten

Bei der Frage, ob Paketangebote und Pauschaltarife wichtig seien, sind klare Tendenzen sichtbar. Mehr als 30 der antwortenden Unternehmen sind der Meinung, dass diese Formen der Preisgestaltung insbesondere für Privatkunden sehr wichtig seien. So erlaubten es Paketangebote den Kunden, schnell einen Überblick über die Angebote verschiedener Anbieter zu erhalten und das für sie passende Angebot auszuwählen. Außerdem würden die Kunden immer stärker Pauschaltarife nachfragen, da diese Sicherheit böten und variable Kostenbestandteile minimierten.

Obwohl Paketangebote von vielen Kunden bevorzugt nachgefragt werden und daher sehr wichtig für die Kunden sind, üben einige der Unternehmen auch Kritik. So werde der Preisdruck stark erhöht, da die Tarife leichter vergleichbar würden und dadurch der Preisdruck sehr viel stärker werde. Andere Qualitätsunterschiede oder Details der Paketleistungen würden dadurch ausgeblendet. Die 1 & 1 Internet AG kritisiert, dass Tests auf Preis-Kosten-Scheren faktisch unmöglich seien, was marktmächtige Unternehmen dazu veranlasse, Leistungen immer mehr zu entbündeln.

Kritik äußert auch die Communication Services Tele2 GmbH. Die Bündelung von Produkten könne Marktmacht aus einem Markt auf Drittmärkte übertragen und diese abschotten. So übertrage das marktmächtige Unternehmen gezielt seine Macht auf dem Markt für schmalbandige Anschlüsse auf den Markt für schmalbandige Telefonverbindungen. Unternehmen, die keine schmalbandigen Anschlüsse anbieten könnten, seien im Nachteil. Die Toplink GmbH verweist darauf, dass Bündelprodukte mit Sprachflatrate und unterbundener Any-to-Any-Kommunikation (Rufnummernengassensperre) den Wettbewerb behinderten. Die Travel-Kom GmbH vertritt die Ansicht, dass unterschiedliche Gesamtangebote erst dann notwendig seien, wenn Nischen erschlossen werden sollen. Ein einfaches günstiges Gesamtangebot sei für 80 Prozent der Kunden passend.

Die Telekom Deutschland GmbH vertritt die Auffassung, dass die Bündelung von Produkten in Single, Double und Triple Play bereits so weit ausdifferenziert sei, dass für jede Variante ein eigener Markt definiert werden könne. Nachfrager von unpaketierte Anschlüsse und Single Play Produkten hätten hingegen andere Bedürfnisse, so dass sie auch bei einer Erhöhung der Entgelte nur Sprachtelefonie nachfragen würden. Dafür spreche auch, dass diese Kundengruppe auch mehrere Jahre nach der Einführung von Produktbündeln noch eine bedeutende Größe habe. Aus diesen Gründen seien aus Sicht des Unternehmens separate Märkte für unpaketierte/Single Play Angebote, Double Play Angebote und Triple Play Angebote zu definieren.

Im Bereich der Geschäftskunden sind Paketangebote weniger wichtig. Hier setzen die Unternehmen verstärkt auf Flexibilität und individuell auf die Kunden abgestimmte Angebote. Jedoch sieht die Teliko GmbH auch hier eine Tendenz hin zu Pauschaltarifen.

[B. u. G.].

4.8 Regionale Preisdifferenzierung

Die Frage, ob von den Unternehmen eine regionale Differenzierung ihrer Preise vorgenommen wird, wurde sowohl im Rahmen des Auskunftersuchens als auch im Rahmen der Nacherhebung gestellt. Die überwiegende Zahl der Unternehmen hat dabei angegeben, kei-

ne regionale Preisdifferenzierung vorzunehmen. Lediglich zwei Unternehmen geben an, dies zu tun. Eine tatsächliche regionale Differenzierung liegt bei der wilhelm.tel GmbH vor, die unterschiedliche Preisblätter und Tarife für verschiedene Städte / Stadtteile verwendet. Die WOBCOM GmbH gibt an, dass es in einem ihrer Tarifmodelle einen Abschlag gibt, wenn das Grundstück durch eine eigene Leitung erschlossen ist.

4.9 Vertriebs- und Verkaufnetz

Die Bekanntheit der Marke ist für 32 der befragten Unternehmen ein wichtiges Kriterium für die Kundengewinnung. So gaben diese Unternehmen an, dass die Kunden bei einem Wechsel bzw. Neuvertrag insbesondere bekannte Marken bevorzugen würden. Auch ein ausgeprägtes Vertriebsnetz ist für die Mehrzahl dieser Unternehmen notwendig, um Kunden ansprechen und ihnen Beratungsstellen bieten zu können. Lediglich regionale Anbieter geben an, dass für sie ein ausgeprägtes Vertriebsnetz weniger wichtig sei. Sowohl regionale als auch überregionale Anbieter sehen jedoch einen guten Service als erforderlich an, um ihre Kunden beraten und Probleme klären zu können. Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte unterscheiden sich aus Sicht der Unternehmen nicht wesentlich, sondern stellen die gleichen Anforderungen an das Vertriebsnetz und die Bekanntheit der Marke.

Für diejenigen Anbieter, die sich überwiegend auf Geschäftskunden fokussieren, stellt sich die Situation etwas anders dar. In diesem Kundensegment seien vor allem eine sehr intensive Beratung und ein guter Service wichtig. Die Bekanntheit der Marke sei bei der Kundengewinnung hilfreich, jedoch nicht so wichtig wie für die Werbung privater Kunden. Z. B. über Referenzen und Ausschreibungen könnten ebenfalls Kunden geworben werden.

Die Telekom Deutschland GmbH hingegen stellt fest, dass die Vielfalt der Geschäfts- und Vertriebsmodelle im Markt zeige, dass sich auch Nischenanbieter ohne hoch entwickelte Vertriebs- und Verkaufnetze am Markt etablieren könnten. Auch Marken seien nicht entscheidend, wie Anbieter mit niedrigen Preisen zeigen würden.

Demgegenüber vertreten mehrere Unternehmen die Ansicht, dass die Bekanntheit der Marke „Telekom“ nach wie vor überragend sei, wodurch viele Kunden gebunden würden. [B. u. G.]. Auch die easybell GmbH geht davon aus, dass die Markenbindung vieler Kunden zur Telekom Deutschland GmbH so groß sei, dass sie trotz Verfügbarkeit günstigerer Angebote nicht wechseln würden. Die Communication Services Tele2 GmbH führt aus, dass Kunden vielfach befürchteten, dass sich bei einem Wechsel des Anbieters technische Schwierigkeiten ergeben könnten.

4.10 Nachfragerbindung

Nachfragerbindung ist für die Mehrzahl der Unternehmen ein wichtiger Aspekt. So geben ca. 30 Unternehmen an, die Kunden nach einer Kündigung anzusprechen, um die Gründe für diese Kündigung zu erfahren und den Wechsel ggf. abzuwenden. Dabei versuchen die Unternehmen insbesondere den Kunden zu beraten und auf attraktivere bzw. für ihn sinnvollere Tarife hinzuweisen. Eine geringere Zahl von Unternehmen bietet in diesem Fall auch Preissenkungen im existierenden Vertrag bzw. Gutschriften an.

Lediglich acht Unternehmen geben an, grundsätzlich keine Maßnahmen zur Kundenbindung durchzuführen bzw. dafür bisher keine einheitlichen Prozesse geschaffen zu haben. Als Grund dafür nennen drei dieser Unternehmen, dass es zu dem Zeitpunkt der Kündigung bereits zu spät sei den Kunden zu binden, da dieser bereits bei einem anderen Unternehmen einen Vertrag unterschrieben hätte. Auch bei Umzügen von Kunden seien Kundenbindungsmaßnahmen wirkungslos.

4.11 Behinderungsstrategien

Eine große Anzahl von Unternehmen klagt über Behinderungen durch das marktmächtige Unternehmen. Insbesondere bei der Bereitstellung von Vorleistungsprodukten und bei späteren Wartungs- und Abrechnungsprozessen komme es immer wieder zu Problemen. Auch wenn diese Behinderungen nicht vorsätzlich verursacht worden seien, so könnten sie doch negative Auswirkungen auf den Wettbewerb nach sich ziehen.

Sowohl die 1 & 1 Internet AG als auch die QSC AG geben an, dass es faktische Beschränkungen für neue Anbieter auf den Märkten gäbe. So begrenzen die Konkurrenz mit dem marktmächtigen Unternehmen, unangemessene Vorleistungskosten, Neben- und Zusatzkosten zu den Zusammenschaltungsentgelten sowie wettbewerbsbeschränkende Resale-Angebote im Mobilfunkbereich die Möglichkeit neuer Anbieter, sich zu etablieren. Angebote für Sprach-VPN könnten de facto nur von bereichsübergreifend tätigen Unternehmen wettbewerbsfähig angeboten werden. Als wesentlichste Probleme nennen die beiden Unternehmen Preis-Kosten-Scheren zu den IC-Tarifen und hohe Konfigurationskosten, die Entgeltregulierung und sich ständig erhöhende Neben- und Zusatzentgelte sowie die mangelnde effektive Regulierung von Mobilfunkentgelten (Terminierung). Aus Sicht der 1&1 Internet AG gehören auch Preis-Kosten-Scheren bei Anschlussprodukten zu den Problemen, während die QSC AG das Investitionsbedürfnis bei der TAL und die Verringerung an Flächen sowie den regulierungsfreien Raum für Sprach-VPN Angebote des marktmächtigen Unternehmens nennt.

Die Communication Services Tele2 GmbH sieht Wettbewerber in mehrfacher Hinsicht Behinderungsstrategien der Telekom Deutschland GmbH ausgesetzt. So versuche die Telekom Deutschland GmbH, sich durch Verzögerungen und die Umstellung von PSTN- auf IP-basierte Leistungen den Verpflichtungen zu Call-by-Call und Preselection zu entziehen. Da die Telekom Deutschland GmbH der einzige Anbieter schmalbandiger Telefonanschlüsse sei, könne der Wettbewerb beim Angebot von Verbindungsleistungen nicht als selbsttragend qualifiziert werden. Zudem weigere sich die Telekom Deutschland GmbH seit Jahren, ein Vorleistungsprodukt für den Wiederverkauf von schmalbandigen Anschlüssen (Anschluss-Resale) zu verkaufen. Hierdurch könne das Unternehmen seine Marktmacht behaupten. Außerdem seien Vorleistungsentgelte zu hoch, wodurch Wettbewerber reine Anschlussleistungen nicht anbieten könnten, sondern eine Kostendeckung über Komplettanschlüsse erreichen müssten. Behinderungen gehen nach Ansicht der Tele 2 auch von den Single Play Produkten der Telekom Deutschland GmbH aus, die gezielt zur Kundenbindung eingesetzt würden. Dadurch werde den Endkunden der Wechsel auf alternative Anschluss- und Verbindungsleistungen der Wettbewerber erschwert. Insbesondere im Rahmen ihrer Portfoliobereinigung hätte es die Telekom Deutschland GmbH unterlassen, Kunden auch auf alternative reine Anschlussstarife hinzuweisen. Zwischenzeitlich gemachte Zusagen würden nicht für alle Altstarife gelten, für die in Zukunft Kündigungen zu erwarten seien. Im Rahmen der Einführung der neuen Wholesale-Schnittstelle WITA sei es ebenfalls zu massiven Behinderungen gekommen. So seien Fehler nicht mit der notwendigen Priorität behoben worden, es hätte Verzögerungen gegeben und Bestellungen seien abgelehnt worden. [B. u. G.].

Die easybell GmbH sieht ebenfalls Behinderungsstrategien auf dem Markt. So würden Portierungen wegen nicht nachvollziehbarer Fehler auf den Formularen abgelehnt, so dass Kunden beim Altanbieter verblieben und Kündigungstermine verpasst würden. Außerdem würden Kunden nach deren Kündigung mit Hilfe des Portierungsformulars abgeworben. Probleme gebe es auch mit Technikerterminen. Eine signifikante Zahl von Kunden behauptet, durchgängig anwesend gewesen zu sein, während der Techniker angibt, die Kunden nicht angetroffen zu haben. Auch die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA stellt fest, dass bekannt sei, dass manche Marktteilnehmer die Anschlussübernahme

(vorwiegend über die TAL) durch langwierige Kündigungsprozeduren und das Ausnutzen von Lücken in definierten Prozessabläufen vorsätzlich erschweren bzw. die damit verbundenen Probleme ignorieren. Auch die Unternehmen envia TEL GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, Teliko GmbH, wilhelm.tel GmbH sowie ein weiteres Unternehmen [B. u. G.] sehen sich vergleichbaren Behinderungen bei der Bereitstellung der TAL durch das marktmächtige Unternehmen ausgesetzt.

Vergleichbare Aussagen treffen die [B. u. G.] sowie die KielNET GmbH Gesellschaft für Kommunikation. Es falle auf, dass eine Vielzahl der Vorleistungen nicht mehr vertragsgerecht erbracht würde. Dies beziehe sich z. B. auf die Bereitstellung der TAL, deren Entstörung, mangelhafte technische Arbeiten, mangelhafte Wartung der Kollokationsräume und fehlerhafte Abrechnungen. Hierdurch werde den Kunden ein Qualitätsproblem des Wettbewerbers suggeriert, das jedoch von der Telekom Deutschland GmbH verursacht werde. Die VSE Net GmbH vertritt eine ähnliche Aussage und ergänzt, dass das marktmächtige Unternehmen insbesondere in den Gebieten Vermarktung und Netzausbau vorantreibe, in denen Wettbewerber eigene Infrastruktur schafften. Auch nachträgliche Behinderungs- und Missbrauchsverfahren seien dann nicht zielführend.

Unternehmens- und Behördenkunden könnten ebenfalls unter Problemen bei der Bereitstellung von Vorleistungsprodukten leiden. [B. u. G.]

[B. u. G.]

Die Telekom Deutschland GmbH verweist auf vorangegangene Stellungnahmen. Ihrer Meinung nach ahnden einige Carrier Fehlverhalten ihrer Vertriebspartner bei der Neukundengewinnung nur sehr unzureichend.

Die HSE Medianet GmbH sowie die KurpfalzTel Gesellschaft für Telekommunikation mbH sehen keine Behinderungsstrategien auf dem Markt.

4.12 Marktzutrittsschranken und Expansionshemmnisse

Die Telekom Deutschland GmbH geht davon aus, dass es keine Marktzutrittsschranken gebe. So zeigten die steigenden Zahlen der Wettbewerber im Markt, die ebenfalls steigende Zahl der vermieteten Teilnehmeranschlussleitungen sowie die Marktanteilsgewinne der Wettbewerber und der Kabelnetzbetreiber deutlich, dass es keine Behinderungen geben könne.

Auch die HSE Medianet GmbH sowie die Stadtwerke Schwedt GmbH gehen davon aus, dass es keine Marktzutrittsschranken oder Expansionshindernisse gebe. Die PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH sieht nach wie vor Möglichkeiten gegeben, in den Markt einzutreten. Unsicherheiten im rechtlichen Rahmen (z. B. TKÜV und Vorratsdatenspeicherung) seien jedoch Expansionshemmnisse. Auch die Teliko GmbH sieht keine prinzipiellen Zutrittsschranken. Jedoch wäre ein Markteintritt bei niedrigeren Einkaufspreisen für regulierte Vorleistungsprodukte einfacher.

Abweichend davon nimmt die QSC AG eine Differenzierung vor. So seien bei ausreichender Größe nur noch geringe Markteintrittsschwellen zu überwinden, um ohne eigene Infrastruktur auf Basis eines T-VPN Angebote am Markt zu platzieren. Solle jedoch teilweise eigene Infrastruktur verwendet werden, seien die Markteintrittsbarrieren hingegen unverändert hoch. Probleme entstünden z. B. durch die Knappheit an Flächen und die praktisch unregulierten Aufwandsentgelte für die Bereitstellung sowie die aufgrund mangelnder Veröffentlichung von

KPIs²⁰ noch nicht belegbaren diskriminierenden Praktiken der *Telekom Deutschland GmbH* bei der Bereitstellung der TAL.

Die *1 & 1 Internet AG* sieht ebenfalls massive Markteintrittsbarrieren für die Nutzung der entbündelten TAL. Es gebe Probleme bei der Bereitstellung von Flächen und den damit verbundenen möglicherweise diskriminierenden Praktiken. Die hohen Entgelte für die TAL sowie hohe und kaum begründbare Einmalentgelte machten einen Return on Investment (ROI) in vom Markt akzeptierten Zeiträumen unmöglich. Durch die Bündelung von Produkten könne es ebenfalls durch das „Calling Party Network Pays“-Modell zu Marktzutrittsschranken kommen, da dieses Modell größere Netze mit vielen angeschlossenen Kunden bevorzuge. So könnten Betreiber kleinerer Netze Flatrate-Angebote nur mit wesentlich höheren Kosten realisieren.

Auch die *easybell GmbH* geht davon aus, dass nur Anschlussprodukte, die keine TAL voraussetzen, neue Wettbewerber anziehen dürften. Hier seien die Margen attraktiv und die Prozesse weniger komplex.

[B. u. G.]. Auch die *Toplink GmbH* verweist auf hohe Anforderungen des TKG, betont jedoch, dass diese zum Wohle des Endkunden aufrecht erhalten werden sollten.

Hohe Fixkosten im Anschlussbereich sowie existierende Infrastruktur führen nach Ansicht der *Vodafone D2 GmbH* zu erheblichen Marktzutrittsschranken, die sich nur durch eine Vorleistungsregulierung beseitigen ließen. Schwierigkeiten auf der Vorleistungsebene werden auch von der *VSE Net GmbH* genannt, die davon ausgeht, dass die Zahl der Wettbewerber auf dem Anschlussmarkt eher abnehmen werde. Auch nicht vorleistungsabhängige Anschlussprodukte, die Eigeninvestitionen in Infrastruktur erforderten, seien aufgrund der gesunkenen Umsätze zu risikobehaftet. Auch die [B. u. G.]. Das Unternehmen *Communication Services Tele2 GmbH* sieht ebenfalls Marktzutrittsschranken bzw. Expansionshemmnisse auf dem betrachteten Markt.

4.13 Technischer Fortschritt

Die Mehrzahl der Unternehmen sieht für die Zukunft eine zunehmende Nachfrage nach breitbandigen Produkten und damit einhergehend eine Migration der klassischen PSTN-Netze hin zu IP-basierten Netztechnologien (NGN).

So sehen die Unternehmen *EWE TEL GmbH*, *HSE Medianet GmbH*, *PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH* sowie die *Teliko GmbH* einen Trend weg von schmalbandigen Anschlüssen hin zu Komplettanschlüssen mit einer höheren Bandbreite. Ausgenommen sei aus Sicht der *PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH* nur der Bereich der ISDN-PMx-Anschlüsse im Geschäftskundenbereich. [B. u. G.]. Demgegenüber hält die *TeleSon Vertriebs GmbH* eine Migration hin zu Glasfaser- und Kabelanschlüssen für wahrscheinlich.

[B. u. G.].

Eine vollständige Umstellung der PSTN-Netze auf die IP-Technik sieht die *Communication Services Tele2 GmbH* in den nächsten Jahren. Die Kunden seien durch diese netzseitige Umstellung hingegen nicht betroffen und es werde auch weiterhin eine Nachfrage nach schmalbandigen und breitbandigen Anschlüssen erwartet. Mittelfristig sei daher eine Abgrenzung zwischen einem Markt für schmalbandige und einem für breitbandige Anschlüsse sinnvoll. Darüber hinaus bliebe auch weiterhin die wettbewerbliche Notwendigkeit für Preselection und Call-by-Call bestehen.

²⁰ Key Performance Indicator.

Auch die easybell GmbH geht davon aus, dass sowohl schmalbandige als auch breitbandige Anschlüsse über NGN VoIP realisiert werden würden. Für schmalbandige Anschlüsse werde dann nur das DSL unterdrückt. Die QSC AG hingegen sieht zeitliche Verzögerungen bei der technischen Umstellung, die durch das Beharrungsvermögen etablierter Technologien und die Trägheit der Kunden verursacht würden.

[B. u. G.]. Die Toplink GmbH warnt davor, dass der Technologievorsprung kleinerer Unternehmen durch negative Regulierungsentscheidungen schrumpfen könnte.

4.14 Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme

Die überwiegende Zahl der Unternehmen sieht bereits jetzt Wettbewerbsprobleme auf dem betrachteten Markt bzw. würde diese im Falle einer Deregulierung erwarten. Demgegenüber argumentiert die Telekom Deutschland GmbH, dass es durch die umfassende Vorleistungsregulierung nicht zu Wettbewerbsbehinderungen auf dem Endkundenmarkt kommen könne. Die Verfügbarkeit der Vorleistungen TAL und Bitstrom mache Markteintritte möglich und der herrschende Wettbewerb verhindere unabhängige Preissetzung. Die Aufhebung der Anzeigepflicht im Jahr 2010 habe zu keiner Verschlechterung geführt. Aus diesen Gründen sei ein Einschreiten der Bundesnetzagentur jenseits der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht nicht mehr notwendig und die auferlegte sektorspezifische ex-post Regulierung daher aufzuheben. Auch die TraveKom GmbH erwartet keine Wettbewerbsbehinderungen.

Im Gegensatz dazu sieht die 1 & 1 Internet AG die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen durch missbräuchliches Verhalten die Wettbewerbsbedingungen so verändern könnte, dass dadurch eine Remonopolisierung eintrete. Ungerechtfertigte Bündeltarife könnten genutzt werden, um Wettbewerber zu verdrängen, indem den Kunden Tarife mit unlimitiertem Volumen angeboten werden, während alle Wholesale-Anschlusskosten mit erheblichen Volumenkosten versehen seien. Dadurch stiegen für Wettbewerber seit Jahren die Kosten. Darüber hinaus wäre es dem marktmächtigen Unternehmen möglich, durch ein großes Netz und das „Calling Party Network Pays“-Abrechnungsmodell Flatrate-Tarife mit deutlich geringeren Kosten anzubieten. Auch Diskriminierungspraktiken wie die Bevorzugung eigener Kunden würden dann keine Anschlussgewinne bei den Wettbewerbern zulassen. Durch Quersubventionierungsmöglichkeiten könnte ein Auszehrungswettbewerb länger durchgehalten werden als bei den Wettbewerbern.

Die QSC AG sieht ebenfalls eine Gefahr durch missbräuchliche Flatrate-Tarife in Verbindung mit dem Abrechnungsmodell „Calling Party Network Pays“. Darüber hinaus bestünden die Möglichkeiten des Dumpings und der Marktmachtübertragung. Durch Preisdumping könnten Kunden angezogen werden. Die dadurch entstehende Marktmacht könnte durch Bündelprodukte in benachbarte Märkte (z. B. den Breitbandmarkt) übertragen werden. Auch bei der horizontalen Integration von Festnetz und Mobilfunk könne es zu Marktmachtübertragung kommen, wenn Verbindungen in das Mobilfunknetz intern wesentlich günstiger als für Wettbewerber zur Verfügung gestellt würden. Dies gelte insbesondere auch für den Geschäftskundenbereich. [B. u. G.].

Auch die EWE TEL GmbH geht davon aus, dass es Wettbewerbsbehinderungen geben werde. Sie hält die Erhöhung von verbrauchsabhängigen Kosten und einmaligen Entgelten für möglich. Steigende Gewinne könnten dafür genutzt werden, die Preise für die Kunden zu senken oder den Breitbandausbau voranzutreiben. Die PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH rechnet mit Preisdumping bei unregulierten Preisen.

Die HSE Medianet GmbH hält bei einem Wegfall der sektorspezifischen Regulierung Dumpingpreise und Behinderungen bei der Nutzung von Vorleistungsprodukten für möglich. Dazu

könnten z. B. überhöhte Preise für Vorleistungen, nicht akzeptable Nutzungsbedingungen oder Qualitätsunterschiede zwischen Vorleistungsprodukten und Produkten für Endkunden gehören.

Die Vodafone D2 GmbH geht davon aus, dass bereits Wettbewerbsprobleme auf dem Anschlussmarkt bestehen. Sektorspezifische Regulierung sei in der Lage, den Umfang der Probleme zu begrenzen. Eine ex-post Kontrolle entfalte eine präventive Wirkung und sei in absoluten Bottleneck-Bereichen wie der TAL unumgänglich.

[B. u. G.].

Die Communication Services Tele2 GmbH geht davon aus, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreichend sei, um Wettbewerbsbehinderungen zu vermeiden. So biete es keine Handhabe, um das marktmächtige Unternehmen bei der Umstellung auf IP-basierte Produkte zur Fortsetzung von Call-by-Call und Preselection zu verpflichten. Diese seien jedoch essentiell, da sowohl in Gebieten mit TAL-Wettbewerb als auch in solchen ohne TAL-Wettbewerb effektiv keine alternativen Angebote für reine Schmalbandprodukte bestünden. Darüber hinaus sei zu erwarten, dass das marktmächtige Unternehmen auch weiterhin Alttarife kündigen bzw. umstellen werde. Für eine wettbewerbskonforme Vorgehensweise gebe es keine Zusage des Unternehmens, so dass hier die Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur dafür sorgen könne, dass Behinderungen rechtzeitig verhindert würden. Wichtig sei auch die Auferlegung eines Anschlussresales, da die nach wie vor erhebliche Nachfrage nach schmalbandigen Produkten bisher fast ausschließlich von dem marktmächtigen Unternehmen bedient werde. Eine Veränderung dieser Situation sei nicht zu erwarten, da der TAL-basierte Wettbewerb auf DSL-basierte Komplettanschlüsse und der LTE-Ausbau auf mobile Breitbandprodukte konzentriert seien. Das allgemeine Wettbewerbsrecht sei kein geeignetes Instrumentarium für die Auferlegung eines Resale-Vorleistungsproduktes.

Auch die Teliko GmbH spricht sich auch weiterhin für eine Regulierung der Vorleistungsprodukte aus. Es sei auch wichtig, dass Vorleistungsprodukte dienste-offen realisiert würden (z. B. keine Sperrung bestimmter Protokolle).

Die easybell GmbH stellt klar, dass Wettbewerb nur dann existieren könne, wenn die Marge zwischen Vorleistung und erzielbaren Preisen attraktiv sei. Da die Endkundenpreise auch aufgrund der Preisreduktion des marktmächtigen Unternehmens schneller sinken würden als die Vorleistungspreise, sei dies bereits kritisch. Das Unternehmen sieht darüber hinaus auch Probleme bei VDSL-Anschlüssen. Diese seien für Kunden attraktiv, jedoch sei ein Wettbewerbsangebot nicht möglich, da die Kosten für die VDSL-Vorleistung höher seien als die Endkundenpreise des marktmächtigen Unternehmens. Auch die Tatsache, dass Kabelanbieter Telefonanschlüsse inzwischen für unter zehn Euro im Monate (brutto) anböten, sei problematisch. Alleine die regulierten Entgelte für die TAL-Miete seien 20 % teurer. Dies könne darauf hinweisen, dass die regulierten Entgelte zu hoch seien oder die Kabelanbieter unter den Kosten anbieten. Problematisch sei auch, dass das marktmächtige Unternehmen die Schaltung von Anschlüssen und die Entstörung für eigene Kunden schneller durchführe als im Auftrag der Wettbewerber. Außerdem werde Infrastruktur vorenthalten, so dass Aufträge des Wettbewerbers abgelehnt würden, eine direkte Bestellung jedoch möglich sei. Auf längere Bearbeitungszeiten des marktmächtigen Unternehmens weist auch die Stadtwerke Schwedt GmbH hin.

[B. u. G.].

4.15 Stellungnahme der Telekom Deutschland GmbH

Im Rahmen der Nacherhebung im Frühjahr 2012 hat die Telekom Deutschland GmbH noch einmal umfangreich zu dem laufenden Verfahren schriftlich Stellung genommen. Dabei wird die Meinung vertreten, dass aufgrund des inzwischen massiven Wettbewerbs durch alternative Netzbetreiber, Kabelnetzbetreiber und IP-Anbieter auf Bitstrom-Basis kein Regulierungsbedarf auf dem Anschlussmarkt mehr bestehe. Die Telekom Deutschland GmbH begründet ihre Forderung nach vollständiger Deregulierung u. A. mit der Entwicklung ihrer Endkundenzahlen. So sei der Endkundenbestand an Telefonanschlüssen vom 20.06.2007 bis zum 21.03.2012 von ca. 32 Mio. auf 23 Mio. Telefonanschlüsse gesunken. Parallel dazu habe sich der Bestand an vermieteten TAL von 6,4 Mio. auf 9,6 Mio. Leitungen erhöht. Insgesamt sei der Bestand an Telefonkunden der Wettbewerber laut Jahresbericht 2011 der Bundesnetzagentur im gleichen Zeitraum von 7,2 Mio. auf 14,39 Mio. Telefonkunden angestiegen. Zusätzlich wird auf die Anschlusszahlen auf Basis von Breitbandkabelnetzen verwiesen, die auf etwa 3,6 Mio. Anschlüsse gestiegen seien. Die Telekom Deutschland GmbH unterstreicht, dass diese Anschlüsse unabhängig von ihrer Infrastruktur betrieben werden.

Da DSL-Anschlüsse entweder in Kombination mit einem Telefonanschluss oder als Komplettanschluss vertrieben würden, bedeute der starke Wettbewerb durch Kabel und die stark dynamische Verbreitung dieser unabhängigen Infrastruktur, dass der Regulierungsbedarf für Sprachtelefonanschlüsse entfalle. Die Marktentwicklung zeige, dass der Bestand der TAL- und IP-BSA-basierten Anschlüsse nur noch langsam steige, während das Kundenpotenzial der Kabelnetze enorm sei. Auch wenn die Telekom Deutschland GmbH nach wie vor über einen hohen Endkundenstand verfüge, so sei dieser Markt durch Zugänge über TAL und IP-BSA-Anschlüsse vollständig bestreitbar. Hinzu käme die signifikante Wettbewerbswirkung von Unternehmen, die mit eigener Infrastruktur (neben Breitbandkabelnetzen auch alternative Glasfasernetze) operierten. Bei einer vorausschauenden Marktanalyse sei aus diesen Gründen festzustellen, dass der Anteil des unabhängigen, intermodalen Wettbewerbs deutlich zunehmen werde.

In ihrer Schlussfolgerung spricht sich die Telekom Deutschland GmbH dafür aus, den Markt Nr. 1, wie auch von der Monopolkommission erörtert, vollständig zu deregulieren. Die starke Marktentwicklung mache die Regulierung obsolet, da die Telekom Deutschland GmbH keine beträchtliche Marktmacht ausüben könne. Unabhängig davon solle der Markt geografisch differenziert werden. Die bundesweite Marktabgrenzung könne nicht aufrecht erhalten werden, da die Kabelnetzbetreiber massiv in den Markt drängen und fokussiert auf Ballungsgebiete, Angebote mit günstigen Preisen machten. Dadurch komme es zu regional sehr unterschiedlichem Wettbewerbsdruck. Die Telekom Deutschland GmbH schlägt vor, eine geografische Differenzierung auf Anschlussbereiche, ggf. auch auf Ortsnetze vorzunehmen, wie sie die Regulierungsbehörde Ofcom durchgeführt habe.

5 Sondergutachten der Monopolkommission

In ihrem 61. Sondergutachten mit dem Titel: „Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern“ geht die Monopolkommission auch auf die Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Anschlussmarkt ein. Sie stellt dabei fest, dass der Wettbewerb bei den Teilnehmeranschlüssen intensiver geworden sei²¹. Insbesondere die Zahl der Komplettanschlüsse habe sich deutlich erhöht, während schmalbandige Anschlüsse zunehmend an Bedeutung verlören. Sie schlussfolgert, dass der zunehmende Wettbewerb durch die dynamische Entwicklung bei den Breitbandanschlüssen angestoßen werde, wobei es jedoch regionale Unterschiede gebe. Der Substitutionswettbewerb, der von Mobilfunkanschlüssen ausgehe, sei hingegen nicht wesentlich intensiver geworden.

²¹ Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 35 ff.

Die Monopolkommission hat auch die Frage erörtert, ob der Markt für Teilnehmeranschlüsse bereits nachhaltig wettbewerbsorientiert sei. Sie geht davon aus, dass die der Telekom Deutschland GmbH auferlegte nachträgliche Entgeltregulierung nicht zwingend notwendig sei, da ggf. auftretende Missbräuche auch mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts verfolgt werden könnten. Dazu seien überhöhte Preise durch den Wettbewerb ohnehin unwahrscheinlich und der Wettbewerb festige sich durch die Infrastrukturinvestitionen der Wettbewerber. Gegen eine Deregulierung spreche auch weder die eingeschränkte Verfügbarkeit der Kabelnetze, noch die Tatsache, dass nicht alle Hauptverteiler durch alternative Anbieter erschlossen seien. Die auferlegten Pflichten zur Betreiber Auswahl und Betreiber vorauswahl sicherten dazu nicht den Wettbewerb auf dem Markt für Festnetzanschlüsse, sondern den Wettbewerb auf den Märkten für Gesprächsverbindungen.

Zusammenfassend stellt die Monopolkommission fest, dass geprüft werden müsse, ob eine bundesweite Marktabgrenzung auch weiterhin sachgerecht sei.²² Eine Regionalisierung der Märkte könne den Abbau von Regulierung erleichtern und der Anschlussmarkt komme durch die regional unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für eine solche Regionalisierung in Frage. Ebenso sei nicht auszuschließen, dass der Markt oder die ggf. regional abzugrenzenden Märkte nicht mehr regulierungsbedürftig seien, wenn mindestens eines der drei Kriterien des § 10 Abs. 2 TKG nicht mehr erfüllt sei. So könnte sich z. B. die Wettbewerbsintensität erhöht haben oder das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Vermeidung von Marktversagen ausreichend sein.

Die Monopolkommission kommt abschließend zu dem Ergebnis, dass die Regulierung des Anschlussmarktes aus ihrer Sicht aufgegeben werden könne²³.

6 Nationale Konsultation

(leer)

7 Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG

(leer)

8 Europäisches Konsolidierungsverfahren

(leer)

9 Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien²⁴ die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 u. Abs. 2 S. 3 TKG i. V. m. Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie (RRL).²⁵ Als eine Empfehlung im Sinne von Art. 249 Abs. 5 EG besitzt die Märkte-Empfehlung zwar keine originäre Rechtsverbindlichkeit. Doch entspricht es schon generell der Rechtsprechung des

²² Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 47-48.

²³ Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 104.

²⁴ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Leitlinien), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. C 165/6.

²⁵ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. L 108/33.

Europäischen Gerichtshofs, dass Empfehlungen der Kommission einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte unterliegen, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht erlassender innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.²⁶ Dies gilt erst recht, da in Umsetzung von Art. 15 Abs. 3 RRL das nationale Recht gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 TKG ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung vorsieht.²⁷

Nach summarischer Prüfung der EU-Kommission kommen die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte in der Regel für eine Regulierung in Betracht und begründen eine Art „Anfangsverdacht“ für ein regulatorisches Einschreiten.²⁸ Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht rechtskräftig festgestellt, dass Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 S. 3 TKG eine gesetzliche Vermutung dafür begründet, dass diese Märkte ebenso in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig seien.²⁹

Die weitestgehende Berücksichtigung erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkte-Empfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zukommt. Liegen jedoch ausnahmsweise etwaige vom europäischen Standard abweichende spezifische nationale Besonderheiten vor, kann dies ein Abweichen von der Märkte-Empfehlung rechtfertigen.³⁰

In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.³¹ Dies trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10 f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.³² Auch die Kommission ist der Auffassung, dass den nationalen Regulierungsbehörden bei der Ausübung ihrer (sämtlichen) Befugnisse gemäß Art. 15 und 16 RRL „aufgrund der komplizierten ineinandergreifenden Faktoren (wirtschaftlicher, sachlicher und rechtlicher Art), die bei der Definition relevanter Märkte und bei der Ermittlung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gewürdigt werden müssen“, ein weit reichender „Ermessensspielraum“³³ zuzubilligen sei.³⁴

Nachfolgend wird überprüft, ob der Märkte-Empfehlung gefolgt wird, oder ob es aufgrund nationaler Besonderheiten gerechtfertigt erscheint, von der Märkte-Empfehlung abzuweichen.

Vorab wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um eine erstmalige Prüfung des in Rede stehenden Marktes handelt, sondern dass hier eine Überprüfung der Ergebnisse zweier bereits für diesen Markt vorliegenden Ergebnisse der Marktdefinition und Marktanalyse nach § 14 Abs. 2 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Marktdefinition und –analyse beibehalten bzw.

²⁶ EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi - Slg 1989, 4407 Rn. 18.

²⁷ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

²⁸ Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11,13.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

³⁰ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 18; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkte-Empfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.; BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14.

³¹ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f. Dies bestätigend stellte das BVerfG mit Nichtannahmebeschluss vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, zwischenzeitlich fest, dass es unter Berücksichtigung der Gesetzessystematik, des Normzwecks und des unionsrechtlichen Hintergrunds der Bestimmungen vertretbar sei, diesen Regelungen die Einräumung eines weitreichenden Beurteilungsspielraums der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde bei der Marktdefinition und der Marktanalyse beizumessen.

³² Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

³³ Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

³⁴ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 22 und Rn. 71.

auf diese verwiesen wird, soweit sich die den dortigen Ergebnissen zugrunde liegenden Gesichtspunkte und Marktgegebenheiten (Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbieter- bzw. Nachfragersicht, Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen, technologische Innovationen, Geschäftsmodelle der Wettbewerber etc.) seit der letzten Untersuchung nicht maßgeblich geändert haben.

9.1 Sachliche Marktabgrenzung

Nach den Grundsätzen des europäischen Wettbewerbsrechts, die gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RRL für die Abgrenzung der Telekommunikationsmärkte maßgeblich und in den – dabei weitestgehend zu berücksichtigenden – Marktanalyse-Leitlinien der Kommission vom 11. Juli 2002 (ABI EG Nr. C 165 S. 6, Rn. 38 ff.) zusammenfassend dargestellt sind, gehören zu dem sachlich relevanten Markt diejenigen Produkte, die wegen ihrer objektiven Merkmale, der Wettbewerbsbedingungen und der Struktur von Angebot und Nachfrage hinreichend austauschbar bzw. substituierbar sind (siehe auch Urteile vom 2. April 2008 a.a.O. Rn. 26 und vom 28. Januar 2009 a.a.O. Rn. 18).³⁵

9.1.1 Privat- und Geschäftskunden

Bereits in den letzten zwei Marktanalysen hat die Bundesnetzagentur keine Trennung von Märkten für so genannte Privat- und Geschäftskunden vorgenommen.³⁶ Hauptgründe dafür waren, dass die Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission keine solche Trennung mehr vorsieht und dass keine Anzeichen dafür vorgelegen haben, dass auf dem deutschen Markt eine solche Trennung sachgerecht sein könnte. Im Rahmen dieser Marktanalyse muss daher geprüft werden, ob diese Entscheidung beibehalten werden sollte oder ob es zwischenzeitlich Veränderungen auf dem Anschlussmarkt gegeben hat, die eine andere Einschätzung begründen.

Wesentliches Argument der vorangegangenen Marktanalysen war die Tatsache, dass es keine Hinweise auf Differenzierungen in den Anschlussprodukten selbst gegeben hat. Jedes der angebotenen Anschlussprodukte kann typischerweise sowohl von Privat- als auch von Geschäftskunden nachgefragt werden. Eine klare Trennung in Angeboten für Privat- und Geschäftskunden durch die Anbieter findet in der Regel nicht statt bzw. die Angebote sind weitestgehend vergleichbar. Dazu kommt, dass auch die Anbieter selbst in ihren Informationssystemen zumeist keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Kundengruppen vornehmen. Insbesondere im Bereich der kleineren Geschäftskunden ist davon auszugehen, dass die Übergänge fließend sind. So könnten z. B. ISDN-Anschlüsse oder der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlüsse sowohl für private als auch für geschäftliche Zwecke (durch die parallele Verfügbarkeit mehrerer Leitungen/Verbindungen) genutzt werden, wenn die Wohn- und Geschäftsräume in einem Gebäude liegen.

Abhängig von den Bedürfnissen der jeweiligen Kundengruppen kann festgestellt werden, dass einige Anschlusstypen verstärkt durch Privat- oder Geschäftskunden genutzt werden. Beispiel hierfür sind ISDN-PMx-Anschlüsse, die durch die Vielzahl der verfügbaren Leitungen überwiegend auf die Bedürfnisse von Geschäftskunden ausgerichtet zu sein scheinen. Abgesehen davon können jedoch alle Arten von Anschlüssen für alle Kundengruppen, abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen, sinnvoll sein. So verwenden private Nachfrager analoge Anschlüsse, ISDN-Anschlüsse, Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne über DSL, zunehmend über Breitbandkabel, und sogar über Glasfaser so-

³⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.01.2010, Rs. 6 B 50.09, S. 6.

³⁶ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 338 ff.

wie breitbandige stationäre Funklösungen. Geschäftskunden verwenden, in Abhängigkeit von der Größe des Unternehmens bzw. des Standortes, die gleichen Anschlusstypen, ggf. als Teil eines individuellen Gesamtvertrages³⁷.

Auch die Analyse der von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Preis- und Angebotslisten begründet ebenfalls keine Differenzierung des Marktes in Privat- und Geschäftskundensegmente. Eine große Zahl von Anbietern bietet demnach keine gesonderten Preis- und Angebotsblätter für private und geschäftliche Nachfrager an. Diejenigen Unternehmen, die sich auf das Geschäftskundensegment spezialisiert haben, geben teilweise selbst an, dass auch in diesem Bereich zumeist Standardprodukte vertrieben werden, die ggf. durch Rahmenverträge kombiniert oder durch zusätzliche Leistungen (z. B. intensivere Kundenbetreuung) ergänzt werden. Eine Veränderung der Marktbedingungen in den letzten Jahren, die eine Trennung von Privat- und Geschäftskundenmärkten begründen würde, ist somit nicht zu erkennen. Vielmehr ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass die beiden Kundensegmente zukünftig noch stärker zusammenwachsen, da sowohl Privatkunden als auch kleinere und mittlere Geschäftskunden verstärkt hochbitratige Breitbandanschlüsse, parallele Leitungen/Verbindungen sowie Bündelprodukte nachfragen und damit auch eine höhere Zahlungsbereitschaft für Telekommunikationsprodukte verbunden sein dürfte.

Die bisherige Einschätzung der Bundesnetzagentur, keine Abgrenzung von Märkten für so genannte Privat- und Geschäftskunden vorzunehmen, bleibt daher weiterhin bestehen.

9.1.2 Unterteilung nach Schmalbandanschlussarten

Die Kommission hat in ihrem Working Document ausgeführt, dass die nationalen Regulierungsbehörden auf der Grundlage nationaler Besonderheiten und in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Wettbewerbsrechts eine weitere Segmentierung des Marktes durchführen können, sofern dies angemessen ist. So könnten z. B. unterschiedliche sachlich relevante Märkte für die verschiedenen Zugangsarten wie analoger Anschluss, ISDN-Basisanschluss und ISDN-PMx-Anschluss abgegrenzt werden, sofern festgestellt wird, dass keine oder nur eine sehr eingeschränkte Austauschbarkeit aus Nachfragersicht und Anbietersicht zwischen diesen Produkten besteht.³⁸

In ihren bisherigen Festlegungen wurde der Anschlussmarkt von der Bundesnetzagentur nicht nach verschiedenen schmalbandigen Anschlussarten segmentiert. Zwar konnte aus Nachfragersicht keine eindeutige Feststellung hinsichtlich der Substituierbarkeit aller Arten von Schmalbandanschlüssen getroffen werden. Es bestand jedoch eine hohe Austauschbarkeit aus Anbietersicht.

9.1.2.1 Analog- und ISDN-Basisanschlüsse

Die vorherige Marktanalyse ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Analog- und ISDN-Basisanschlüsse einem gemeinsamen Markt zuzurechnen sind. Eine Änderung der Marktverhältnisse, die eine davon abweichende Einschätzung begründen würde, ist nicht erkennbar.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

³⁷ Zur gesonderten Betrachtung kundenindividueller Gesamtverträge vergleiche Abschnitt 9.1.8.

³⁸ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22f.

Sowohl analoge Anschlüsse als auch ISDN-Basisanschlüsse sind in Deutschland flächendeckend verfügbar. ISDN-Basisanschlüsse und analoge Anschlüsse könnten zu einem Markt gehören, auch wenn sie sich in Einzelheiten wie Qualität und Preis voneinander unterscheiden, sofern sie dem gleichen Verwendungszweck dienen. Der Bedarf der Nachfrager ist darauf gerichtet, den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, der durch beide Anschlusstypen realisiert werden kann, zu erhalten. Für die Nachfrager ist dabei nachrangig, welcher Anschlusstyp verwendet wird.

Aus Sicht der Nachfrager sind die jeweils flächendeckend verfügbaren Analog- und ISDN-Basisanschlüsse auch weiterhin unverändert austauschbar. Dies ist nicht zuletzt – wie bisher auch – darauf zurückzuführen, dass eine Reihe von Wettbewerbern ISDN-Basisanschlüsse (auch im Paket mit einem DSL-Anschluss und/oder Pauschaltarifen) weiterhin zu Preisen anbietet, die den jeweiligen Preisen für Analoganschlüsse vergleichbar sind oder nur wenig darüber liegen. So wird zudem in den Angeboten der Wettbewerber teilweise gar nicht mehr angegeben, um welche Anschlusstypen es sich handelt. Teilweise werden die verwendeten Anschlusstypen in den Angeboten der Wettbewerber nicht auf den ersten Blick offensichtlich genannt. So wirbt beispielsweise die Telekom Deutschland GmbH auf ihrer Internetseite mit dem „Call Start“ Tarif, bei dem für weitere acht Euro im Monat eine zweite Leitung hinzugebucht werden kann. Erst in den Produktdetails wird der Kunde auf die Unterscheidung zwischen „Standard (analog)“ und „Universal (ISDN)“ hingewiesen, wobei eine Übersicht der Produktmerkmale die Entscheidung für die Kunden erleichtern soll.³⁹

Betrachtet man die Tarife der am Markt angebotenen Produkte, ist feststellbar, dass sich Analog- und ISDN-Basisanschlüsse preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Dabei ist hier zu berücksichtigen, dass durch die zunehmende Bündelung mit Verbindungsleistungen, Internetnutzung sowie DSL-Anschluss und sonstigen Leistungen ein Vergleich nur eingeschränkt möglich ist, weil der „reine“ Anschlusspreis häufig nicht mehr zu ermitteln ist.

So liegt z. B. der Preis des „Call Start Standard (analog)“ Produktes der *Telekom Deutschland GmbH* bei 17,95 Euro, während das „Call Start Universal (ISDN)“ Produkt für 25,95 Euro angeboten wird.⁴⁰ Die Preise der Wettbewerber liegen in einem vergleichbaren Rahmen, wobei häufig im Anschlusspreis sowohl der DSL-Anschluss als auch eine Flatrate für die Internetnutzung enthalten ist. Eine Reihe von Wettbewerbern bietet – wie oben bereits ausgeführt – nur eine Anschlussart an.

Für die Mehrzahl der Endkunden ist es daher weder vom Verwendungszweck noch preislich ersichtlich bzw. nicht mehr von Bedeutung, ob es sich um einen Analog- oder ISDN-Basisanschluss handelt.

Ein vergleichbarer Preisrahmen, teilweise bezogen auf die Anschlussarten neutrale Werbung sowie Angebote, die sowohl über Analog- als auch über ISDN-Basisanschlüsse verfügbar sind, führen zu dem Ergebnis, dass diese beiden schmalbandigen Anschlusstypen aus Sicht der Nachfrager untereinander unverändert austauschbar sind. Diese Ansicht wird auch von der Mehrzahl der befragten Unternehmen geteilt.⁴¹

Das Vorbringen von Vodafone zu einer nur in geringem Maße vorhandenen Austauschbarkeit von Analog- und ISDN-Anschlüsse aufgrund der unterschiedlichen Leistungsmerkmale überzeugt nicht. So steht für die Nachfrager – wie bereits ausgeführt – der gleiche Verwendungszweck, nämlich der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, der durch beide Anschlusstypen realisiert werden kann, im Vordergrund. Für die Nachfrager ist es dabei unerheblich, welcher Anschlusstyp verwendet wird.

³⁹ Stand: 20.07.2012.

⁴⁰ Stand 20.07.2012.

⁴¹ Vgl. Abschnitt 4.1.1.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Im Rahmen der letzten Marktanalyse zum Anschlussmarkt ist die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht für Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse besteht.⁴²

Von denjenigen Anbietern, die im Rahmen des Auskunftersuchens geantwortet haben, bieten 28 Unternehmen sowohl Analog- als auch ISDN-Basisanschlüsse auf dem Markt an. Lediglich 5 Unternehmen bieten keine Analoganschlüsse, sondern ISDN-Basisanschlüsse bzw. ISDN-PMx-Anschlüsse an. Allerdings gibt die Mehrzahl der Unternehmen an, dass sie ihre Aktivitäten im Falle einer kleinen aber signifikanten Preiserhöhung im Bereich der schmalbandigen Anschlussprodukte nicht verstärken (d. h. also nur Bestandskunden betreuen) bzw. keine schmalbandigen Anschlussprodukte neu auf dem Markt anbieten würden. Ein wesentlicher Grund dafür seien die geringen Margen, die aufgrund der hohen Vorleistungskosten zu erzielen seien.

Aufgrund der vorgenannten Ausführungen geht die Bundesnetzagentur weiterhin davon aus, dass eine Austauschbarkeit von Analog- und ISDN-Basisanschlüssen aus Anbietersicht besteht. Ein Anbieter, der einem Kunden bereits einen dieser beiden Anschlusstypen anbietet, wird auch den jeweils anderen Anschlusstyp anbieten können. Beispiel hierfür ist u. a. der „Call Start“ Tarif der *Telekom Deutschland GmbH*, der den Kunden wahlweise als Analoganschluss oder als ISDN-Basisanschluss zur Verfügung gestellt werden kann.

Wettbewerbsbedingungen

Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist festzuhalten, dass 28 Unternehmen sowohl Analog- als auch ISDN-Basisanschlüsse auf dem Markt anbieten. Lediglich fünf weitere – überwiegend regional tätige – Unternehmen bieten darüber hinaus ISDN-Basisanschlüsse an. Die hier vorgefundene Anbieterstruktur spricht somit für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Bei den Marktanteilen zeigt sich zwar, dass diejenigen der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich der Analoganschlüsse um [B. u. G.]. Allerdings ist bei einer dynamischen Betrachtung dieser beiden Bereiche aufgrund der vergleichsweise konstanten Entwicklung dennoch nicht davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* innerhalb des Beurteilungszeitraums in einem Bereich nicht mehr über beträchtliche Marktmacht verfügen würde. Die Unterschiede zwischen – möglichen – Teilmärkten sind auch unter Berücksichtigung des oben genannten Marktanteilsabstandes und der homogenen Anbieterstruktur für beide Anschlussvarianten jedenfalls nicht so signifikant, dass man von unterschiedlichen Märkten ausgehen müsste. Demnach liegen aus Sicht der Bundesnetzagentur homogene Wettbewerbsbedingungen vor.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen ebenfalls auch weiterhin davon ausgeht, dass die Wettbewerbsbedingungen für Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse weitestgehend homogen sind.⁴³

Zwischenergebnis

Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse sind aus Sicht der Nachfrager unverändert austauschbar und bereits aus diesem Grund einem gemeinsamen Markt zuzurechnen. Dar-

⁴² Vgl. Abschnitt 4.2.1.

⁴³ Vgl. Abschnitt 4.3.1.

über hinaus ist auch aus Sicht der Anbieter weiterhin eine Austauschbarkeit dieser schmalbandigen Produkte trotz rückläufiger Nachfrage gegeben. Zudem sprechen die festgestellten homogenen Wettbewerbsbedingungen ebenfalls für eine Austauschbarkeit der beiden Anschlussvarianten.

9.1.2.2 ISDN-PMx-Anschlüsse

Im Rahmen der letzten Analyse ist die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gekommen, dass ISDN-PMx-Anschlüsse, trotz ihrer Besonderheiten, zusammen mit Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen einen gemeinsamen Markt bilden. Dabei wurde vor allem auf die Austauschbarkeit aus Anbietersicht abgestellt.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

ISDN-PMx-Anschlüsse werden bundesweit angeboten. Insgesamt haben 34 Unternehmen angegeben, dass sie derartige Anschlüsse anbieten. ISDN-PMx-Anschlüsse stellen 30 Sprechkanäle zur Verfügung und werden überwiegend zur Anbindung von größeren Telefonanlagen verwendet und somit nicht von Endkunden nachgefragt, die lediglich einen oder wenige Anschlüsse benötigen. Trotz der Tatsache, dass die ISDN-PMx-Anschlüsse sich damit im Funktionsumfang zunächst von Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen unterscheiden, wird nachfolgend untersucht, ob aus Nachfragersicht eine Austauschbarkeit mit Analog- bzw. ISDN-Basisanschlüssen besteht.

So dient aus Sicht der Nachfrager ein ISDN-PMx-Anschluss nämlich ebenfalls dazu, den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zu gewährleisten, d. h. der Verwendungszweck entspricht dem eines Analog- bzw. ISDN-Basisanschlusses. Ein Kunde, der eine Telefonanlage anbinden oder generell eine Vielzahl paralleler Leitungen nutzen möchte, profitiert davon, dieses Bedürfnis durch einen einzigen ISDN-PMx-Anschluss erfüllen zu können. Dennoch könnte dieser Funktionsumfang aus technischer Sicht auch durch ein Bündel von 15 ISDN-Basisanschlüssen realisiert werden. Ein Preisvergleich zeigt, dass der Preis für ISDN-PMx-Anschlüsse bei der Mehrzahl der Anbieter in etwa das 10-15fache eines ISDN-Basisanschlusses beträgt. Ein ISDN-PMx-Anschluss kostet somit in etwa die Summe der Basisanschlüsse, die diesen ersetzen könnten. So ist beispielsweise ein ISDN-PMx-Anschluss der *Telekom Deutschland GmbH* im Tarif „BusinessCall Advance“ für 260,76 Euro erhältlich und entspricht somit in etwa einem Bündel aus ISDN-Basisanschlüssen.⁴⁴ Es ist daher auch keine unterschiedliche Preisstrategie festzustellen.

Für eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht könnte zudem sprechen, dass die Zahl der in Deutschland nachgefragten ISDN-PMx-Anschlüsse stetig sinkt. Während die im Rahmen der Ermittlungen adressierten Unternehmen im Jahr 2008 noch rund 80.000 ISDN-PMx-Anschlüsse abgesetzt haben, waren es Jahr 2011 bereits nur noch rund 60.000 Anschlüsse. Dies spricht dafür, dass eine signifikante Zahl von Nachfragern dieses Anschlusstyps Vorteile darin gesehen hat, ein Substitut für ihren bisherigen Anschluss zu verwenden. Denkbar wäre allerdings, dass hier als Substitut auch breitbandige Anschlussprodukte in Frage kommen.

Aus Nachfragersicht lässt sich aufgrund der obigen Ausführungen nicht abschließend feststellen, ob Analog- bzw. ISDN-Basisanschlüsse einerseits mit ISDN-PMx-Anschlüssen andererseits austauschbar sind. Dies deckt sich auch mit den Ausführungen der Unternehmen im Rahmen der Abfrage. Ein Teil der Unternehmen sieht eine Austauschbarkeit als gegeben an, ein Teil ist gerade der gegenteiligen Auffassung.⁴⁵

⁴⁴ ISDN-Mehrgeräteanschluss im gleichen Tarif 24,95 Euro (Stand 20.07.2012).

⁴⁵ Vgl. Abschnitt 4.1.1.

Allerdings ist die nicht eindeutige Feststellung einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht kein Grund dafür, einen eigenständigen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse abzugrenzen. So hat z. B. die Kommission in ihrer Märkte-Empfehlung 2007 keinen getrennten Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse vorgesehen. Trotz der Zusammenlegung von Privat- und Geschäftskundenmärkten sieht die Kommission keine Notwendigkeit, einen eigenen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse zu definieren, sofern es eine Austauschbarkeit aus Nachfrager- oder Anbietersicht gibt. Lediglich für den Fall, dass es keine oder nur eine sehr geringe Austauschbarkeit aus Nachfrager- und Anbietersicht gibt, sieht die Kommission die Möglichkeit, den Markt weiter zu segmentieren und z. B. eigene Produktmärkte für verschiedene Zugangsarten wie Analog-, ISDN-Basis- und ISDN-PMx-Anschlüsse zu definieren.⁴⁶

Daher sind nachfolgend auch die Austauschbarkeit aus Anbietersicht sowie die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen zu überprüfen.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Zu der Frage, ob es zwischen ISDN-PMx-Anschlüssen und anderen schmalbandigen Anschlussstypen eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht gibt, haben die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen nicht differenziert Stellung genommen. Vielmehr führen sie aus, dass durch geringe Margen und Probleme auf dem Vorleistungsmarkt eine Verstärkung ihrer Aktivitäten bzw. ein Angebot neuer Produkte im Segment schmalbandiger Anschlussstypen nicht zu erwarten sei.

Für eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht spricht, dass ISDN-PMx-Anschlüsse von einer großen Zahl von Unternehmen angeboten werden und keine grundsätzlich andere Infrastruktur benötigen als andere schmalbandige Anschlussprodukte. Trotz sinkender Absatzzahlen haben im Jahr 2011 insgesamt 34 Unternehmen diesen Anschlussstyp angeboten. Im Vergleich dazu haben 28 Unternehmen Analoganschlüsse und 33 Unternehmen ISDN-Basisanschlüsse angeboten bzw. diese in ihrem Bestand gehabt. Dies ist ein starker Indikator dafür, dass es grundsätzlich keine Hindernisse gibt, ISDN-PMx-Anschlüsse anzubieten und somit von einer sehr hohen Austauschbarkeit mit Analog- und ISDN-Basisanschlüssen auszugehen ist.

Ein weiterer Hinweis auf eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht ist die Tatsache, dass Nachfrager teilweise frei zwischen den einzelnen Anschlussprodukten einzelner Unternehmen wählen können. So haben die Kunden im Tarif „BusinessCall Advance“ der *Telekom Deutschland GmbH* die Wahl zwischen ISDN-Mehrgeräteanschlüssen, ISDN-Anlagenanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen.⁴⁷ Der Preis eines ISDN-PMx-Anschlusses entspricht dabei in etwa dem eines Bündels von ISDN-Mehrgeräteanschlüssen (s. o.). Somit spricht ein breitgefächertes Angebot der Unternehmen über alle schmalbandigen Anschlussstypen für eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht. Im Rahmen der letzten Marktanalyse hat die *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragen, dass die Angebotsumstellungsflexibilität durch die Wechselkosten eingeschränkt sei⁴⁸. Dies lässt sich nach wie vor nicht nachvollziehen. In ihrem „BusinessCall Advance“ Tarif liegt der Einrichtungspreis für Neukunden für ISDN-Mehrgeräteanschlüsse bei 58,78 Euro, für einen ISDN-PMx-Anschluss bei 88,92 Euro.⁴⁹ Für Bestandskunden, die bereits einen Anschluss der *Telekom Deutschland GmbH* beziehen, entfallen die Einrichtungsgebühren für beide Varianten. Dass durch diese Einrichtungsgebühren die Angebotsumstellungsflexibilität eingeschränkt sein sollte, ist ohne ein weiteres, detailliertes Vorbringen des Unternehmens nicht ersichtlich.

⁴⁶ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 23.

⁴⁷ Stand 20.07.2012.

⁴⁸ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 341 f.

⁴⁹ Stand 20.07.2012.

Die Bundesnetzagentur geht daher auch weiterhin davon aus, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität zwischen ISDN-PMx-Anschlüssen und anderen (schmalbandigen) Anschlusstypen eindeutig besteht.

Wettbewerbsbedingungen

Im Rahmen der letzten Marktanalyse zum Anschlussmarkt hat die Bundesnetzagentur festgestellt, dass die Wettbewerbsbedingungen für ISDN-PMx-Anschlüsse auf der einen und Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse auf der anderen Seite grundsätzlich homogen sind.⁵⁰ Dabei wurde insbesondere auf den Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* in diesem Segment abgestellt.

Es lassen sich – wie bereits ausgeführt – keine unterschiedlichen Preisstrategien feststellen, sofern man davon ausgeht, dass ISDN-PMx-Anschlüsse durch die entsprechende Zahl von Basisanschlüssen ersetzt werden könnten. Dies spricht für das Vorliegen homogener Wettbewerbsbedingungen.

Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist festzuhalten, dass – wie bereits ausgeführt – 34 Unternehmen ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten. Von diesen 34 Unternehmen bietet lediglich ein Unternehmen keine ISDN-Basisanschlüsse an. Somit spricht die hier vorgefundene Anbieterstruktur für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* trägt vor, dass die Wettbewerber in diesem Segment über einen deutlich höheren Marktanteil verfügen würden als in den anderen Segmenten und dadurch nicht von homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgegangen werden könne. Obwohl die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich der ISDN-PMx-Anschlüsse tatsächlich niedriger sind als in den anderen schmalbandigen Anschlusssegmenten, ist dieser Unterschied jedoch aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht ausreichend, um daraus auf grundsätzlich andere Wettbewerbsbedingungen zu schließen. [B. u. G.]. In den Jahren 2008 bis 2011 liegen die Marktanteile⁵¹ in beiden Segmenten jeweils zwischen [B. u. G.]. Die größten Wettbewerber konnten hingegen einen Marktanteil von [B. u. G.] im Segment der ISDN-Basisanschlüsse bzw. [B. u. G.] im Segment der ISDN-PMx-Anschlüsse erreichen. Bei einer dynamischen Betrachtung dieser beiden Bereiche ist aufgrund der [B. u. G.] Entwicklung auch nicht davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* innerhalb des Beurteilungszeitraums in einem Bereich nicht mehr über beträchtliche Marktmacht verfügen würde.⁵² Die Unterschiede zwischen – möglichen – Teilmärkten sind demnach nicht so signifikant, dass man von unterschiedlichen Märkten ausgehen müsste. Demnach liegen aus Sicht der Bundesnetzagentur homogene Wettbewerbsbedingungen vor.

Zudem sprechen die festgestellten Marktanteile gerade gegen die oben genannte Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH*, dass die Wettbewerber erheblich höhere Marktanteile in dem Segment der ISDN-PMx-Anschlüsse hätten. Vielmehr verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* auch in diesem Marktsegment weiterhin über nicht unerhebliche Marktanteile.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es zurzeit keine Anzeichen für eine wesentlich abweichende Wettbewerbssituation zwischen ISDN-PMx-Anschlüssen einerseits und Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen andererseits gibt.

⁵⁰ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 342 f.

⁵¹ Bezogen auf die Absätze der befragten Unternehmen.

⁵² Hinsichtlich des Verhältnisses zu Analoganschlüssen wird auf die Ausführungen im Abschnitt 9.1.2.1 verwiesen.

Zwischenergebnis

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist eine Austauschbarkeit zwischen Analoganschlüssen, ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen sowohl aus Nachfragersicht, allerdings eingeschränkt auf Analog- und ISDN-Basisanschlüsse, als auch uneingeschränkt aus Anbietersicht gegeben.⁵³ Darüber hinaus gibt es keine Hinweise darauf, dass sich die Wettbewerbsbedingungen für diese Produkte wesentlich unterscheiden würden.

Daher kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass ISDN-PMx-Anschlüsse weiterhin unverändert einem gemeinsamen Markt mit Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen zuzurechnen sind.

9.1.2.3 Schmalbandige stationäre Funklösungen

Die zunehmende Nutzung funkbasierter Telekommunikationsnetze in Deutschland hat auch Auswirkungen auf den Markt für den Zugang zum öffentlich Telefonnetz an festen Standorten. So werden einerseits spezielle funkbasierte Produkte angeboten, die klassische, leitungsbasierte Telefonanschlüsse substituieren können. Auf der anderen Seite gibt es eine Gruppe von Kunden, die auf einen Festnetzanschluss vollständig verzichten und ausschließlich mit Mobiltelefonen Gespräche führen und Datendienste nutzen. Nachfolgend soll daher untersucht werden, welche funkbasierten Anschlusstypen Teil des Marktes Nr. 1 sind.

Dabei werden drei Kategorien funkbasierter Anschlüsse unterschieden: Die erste Kategorie, umfasst klassische Mobilfunkanschlüsse, die nicht an einen festen Standort gebunden sind (vgl. Abschnitt 9.1.7). In die zweite Kategorie fallen die hier betrachteten schmalbandigen stationären Funklösungen, also Anschlussprodukte, die einen leitungsgebundenen, schmalbandigen Telefonanschluss ersetzen. In die dritte Kategorie fallen breitbandige stationäre Funklösungen (vgl. Abschnitt 9.1.5), die zusätzlich zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auch eine breitbandige Datenverbindung ermöglichen.

Vorliegend werden zunächst die schmalbandigen stationären Funklösungen betrachtet. Als schmalbandige stationäre Funklösungen werden solche Anschlussprodukte bezeichnet, die ausschließlich einen schmalbandigen Telefonanschluss zur Verfügung stellen, ohne dabei auf eine leitungsgebundene Teilnehmeranschlussleitung zurückzugreifen. Der Anschluss wird hierbei mittels einer Mobilfunklösung realisiert, die jedoch nur stationäre Telefonie erlaubt.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Für den Nachfrager stellt es sich der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels einer stationären schmalbandigen Funklösung wie ein klassischer Festnetzanschluss dar, da hier zum einen das bisherige Endgerät weiter genutzt werden kann und ausschließlich der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an einem festen Standort zur Verfügung gestellt wird.

Für eine Austauschbarkeit aus der Sicht der Nachfrager spricht, dass der vorgenannte Anschluss als Ersatz für einen leitungsbasierten Festnetzanschluss dient. Der Endkunde fragt nämlich gerade keinen Mobilfunkanschluss nach, sondern möchte seine Nicht-Mobilfunkend-

⁵³ Die Kommission empfiehlt bei eingeschränkter Austauschbarkeit aus Nachfragersicht und uneingeschränkter Austauschbarkeit aus Anbietersicht – sowohl allgemein wie auch im Besonderen in Bezug auf die Anschlussmärkte – den Markt weiter abzugrenzen.

geräte (wie z. B. sein analoges Telefon) weiterhin nutzen. Dem Nachfrager ist es hierbei (zumindest dann, wenn er nur Sprachtelefonie nachfragt) ggf. auch gleichgültig, ob der Anschluss an das öffentliche Telefonnetz leitungs- oder nicht leitungsgebunden erfolgt. Der Endkunde fragt zudem ausdrücklich die Leistungs- und Qualitätsmerkmale eines Festnetzanschlusses nach; würde er diese durch einen standardmäßigen Mobilfunkanschluss erfüllt sehen, würde er nicht auf die Einrichtung eines Festnetzanschlusses bestehen. Berücksichtigt man zudem, dass die Nachfrager ihre bisherigen (Festnetz-)Endgeräte nutzen können, spricht dies ebenfalls für eine Zurechnung zu dem hier relevanten Anschlussmarkt. So sind nämlich dann Festnetztelefone, Faxgeräte und die entsprechenden Funkanschlüsse keineswegs mobile Endgeräte, die der Kunde an verschiedenen Standorten verwenden möchte. Der Verkehr wird nur innerhalb einer Zelle übertragen, der für die Mobilfunktechnologie typische Verkehrsübergang von Zelle zu Zelle ist nicht möglich.

Gegen eine Austauschbarkeit spricht, dass – wie es bereits am Markt von einigen wenigen Unternehmen⁵⁴ praktiziert wird – sich die Preise für Verbindungsleistungen an den Mobilfunktarifen orientieren. Sofern mobile Endgeräte zur Anbindung der Nachfrager genutzt werden könnten, könnte dies auch gegen eine Austauschbarkeit sprechen, da diese auch anderweitig, insbesondere auch standortunabhängig verwendet werden könnten. Allerdings sind die Argumente gegen eine Austauschbarkeit gegenüber denjenigen für eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht von nachrangiger Bedeutung, da der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an einem festen Standort an sich und weder die darauf basierenden Verbindungsleistungen bzw. deren Preise noch die Nutzung mobiler Endgeräte im Fokus des hier relevanten Marktes stehen.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Aus Anbietersicht ist eine Austauschbarkeit nur dann denkbar, wenn ein Unternehmen sowohl über ein leitungsgebundenes als auch über ein funkgestütztes Telekommunikationsnetz verfügt. Da dies nur bei einigen Unternehmen der Fall ist, ist in der Regel nicht von einer Austauschbarkeit aus Anbietersicht auszugehen.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen auch zum Thema einer möglichen Substituierbarkeit von Festnetzanschlüssen und stationären Funklösungen befragt wurden.⁵⁵ Obwohl mehrere Unternehmen feststellen, dass es zurzeit noch zu wenig Erfahrungen mit dieser Technologie gibt, schließen andere eine Austauschbarkeit nicht aus. Auch die Europäische Kommission schließt einen Einbezug stationärer Funklösungen in den Anschlussmarkt nicht aus.⁵⁶

Zwischenergebnis

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist eine Austauschbarkeit zwischen den schmalbandigen leitungsbasierten Anschlussvarianten und der schmalbandigen funkgestützten Zugangsvariante zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gegeben. Hierfür spricht insbesondere bereits die vorliegende Austauschbarkeit aus Nachfragersicht.

Somit sind die schmalbandigen stationären Funklösungen dem hier relevanten Markt zuzurechnen.

⁵⁴ So bieten z. B. die Vodafone D2 GmbH und die Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH funkbasierte schmalbandige Anschlussprodukte an.

⁵⁵ Vgl. Abschnitt 4.1.6.

⁵⁶ Zitat: „Alternatives include cable TV networks offering telephone service, mobile cellular networks that have been adapted to provide an equivalent service to fixed locations or which are confined to a limited radius around a fixed location, and other wireless-based networks.“ Quelle: Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22.

9.1.3 Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Breitbandanschlussprodukte umfassen in dieser Analyse neben den Komplettanschlüssen in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne über DSL zudem diese über Kabelnetze, Glasfaser sowie über breitbandige Funklösungen). Während im Rahmen der ersten Festlegung die Untersuchung zu dem Ergebnis kam, dass eine Austauschbarkeit dieser Produkte zum damaligen Zeitpunkt nicht gegeben war, gelangte die zweite Festlegung zu dem Ergebnis, dass beide Produkttypen in einen einheitlichen Markt fallen, sofern sie jeweils eine Telefonie-Funktion umfassen.

An dieser Stelle ist zu prüfen, inwieweit Nachfrager bereit sind, Schmalbandanschlüsse durch Breitbandanschlussprodukte, die einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, zu ersetzen. Ob und inwieweit die in der letzten Festlegung getroffene sachliche Marktabgrenzung weiterhin zutreffend ist, wird nachfolgend auch unter Berücksichtigung der im Vergleich zur letzten Festlegung neu am Markt aufgetretenen Varianten des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlüsse über Glasfaser bzw. über stationäre Funklösungen) untersucht. Die Überlegungen der letzten Festlegung sind im Wesentlichen weiterhin zutreffend und werden zum besseren Verständnis hier erneut dargelegt.

Bevor die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht im Einzelnen dargelegt wird, wird nachfolgend als Exkurs ein kurzer Überblick über die Entwicklung der beiden häufigsten Breitbandanschlussvarianten, zum einen diejenige mittels kupferbasierter DSL-Technologie und zum anderen diejenige mittels Breitbandkabelnetze (HFC-Netze) andererseits gegeben.

Exkurs: Entwicklung der breitbandigen Anschlussprodukte in Form von DSL-Komplettanschlüssen in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne und dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels HFC-(Kabel)-Anschlüssen

Generell ist im Vergleich zur letzten Marktanalyse festzustellen, dass die Nutzung von Komplettanschlüssen in Deutschland wesentlich zugenommen hat. So ist der Anteil an DSL-Komplettanschlüssen am Gesamtabsatz von Telefonanschlüssen von knapp sieben Prozent im Jahr 2008 auf rund 16 Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Insbesondere die Wettbewerber, aber zwischenzeitlich auch die *Telekom Deutschland GmbH* haben Komplettanschlüsse intensiv beworben und ihre Verbreitung damit beschleunigt. Indiz hierfür ist auch die hohe Zahl der Anbieter von DSL-Komplettanschlüssen. So haben 35 Unternehmen im Jahr 2010 DSL-Komplettanschlüsse am Markt abgesetzt. Die Zahl der Unternehmen, die Komplettanschlüsse über Breitbandkabelnetze absetzen, ist aufgrund der geringen Zahl von Kabelnetzbetreibern niedriger. Allerdings ist der Anteil an Breitbandkabel-Komplettanschlüssen am Gesamtabsatz von Telefonanschlüssen von knapp drei Prozent im Jahr 2008 auf rund sieben Prozent im Jahr 2011 angestiegen. Hinsichtlich der Austauschbarkeit der beiden vorgenannten Komplettanschlussvarianten wird im Wesentlichen auf die letzte Festlegung verwiesen.⁵⁷

Das Vorbringen weniger Unternehmen, dass keine funktionelle Austauschbarkeit breitbandiger Anslusstypen untereinander bestehe, soweit der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Zusammenhang mit der Erbringung von Datendiensten kombiniert sei, wird daher von der Bundesnetzagentur nicht geteilt. Entschei-

⁵⁷ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 343 ff.

dend für die Zurechnung zu dem hier relevanten Markt ist die Tatsache, dass über die verschiedenen breitbandigen Anschlusstypen für den Nachfrager der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sichergestellt ist, unabhängig davon, ob dieser Zugang mit weiteren Produkten gebündelt angeboten wird oder nicht.

Verhältnis zwischen Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen

Verbraucher sind dann bereit, ein bestimmtes Produkt durch ein anderes zu ersetzen, wenn beide Produkte für denselben Zweck (Endzweck) verwendet werden. Entsprechend steht die Bestimmung des Endzwecks der Produkte am Beginn der Definition eines sachlich relevanten Marktes⁵⁸.

Ausgangspunkt dieser Bestimmung sind die traditionell diesem Markt angehörenden Schmalbandanschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten im Sinne der Märkte-Empfehlung ermöglichen. Ein öffentliches Telefonnetz ist gemäß § 3 Nr. 15 TKG ein Telekommunikationsnetz, das zur Bereitstellung des öffentlich zugänglichen Telefondienstes genutzt wird und darüber hinaus weitere Dienste wie Telefax- oder Datenfernübertragung und einen funktionalen Internetzugang ermöglicht. Die Beschreibungen des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz entsprechen somit ziemlich präzise den Funktionalitäten schmalbandiger Telefonanschlüsse. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten lässt sich somit und im Einklang mit der Märkte-Empfehlung als Endzweck der den Markt bildenden Produkte bezeichnen.

Inwieweit breitbandige Anschlüsse diesen Zweck ebenfalls erfüllen, bedarf einer differenzierten Betrachtung. Die Europäische Kommission konstatiert in der Begründung zur Märkte-Empfehlung, dass ein Breitbandanschluss diesen Zweck grundsätzlich ebenfalls erfüllen kann. In diesem Zusammenhang ist auch die im Rahmen des „Review“ vorgeschlagene Streichung der Begriffsbestimmung des öffentlichen Telefonnetzes zu sehen, weil der Begriff angesichts der technischen Entwicklungen der Telekommunikationsnetze als überholt angesehen werden kann und langfristig von einem Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen auszugehen ist. Nach den Ausführungen der Kommission führe die Aufrüstung der Telekommunikationsnetze dazu, dass Sprachverkehr zunehmend mit anderem Verkehr gemischt werde und Anschlussprodukte sich weiterentwickelten. Diese Entwicklung mache es erforderlich, eine Entscheidung zu treffen, ob die entsprechenden Produkte einen einheitlichen Markt bilden oder nicht. Dabei komme es entscheidend darauf an, inwieweit Produkte in der Lage seien, sich ausreichend beschränkend auf die Möglichkeit, Preise anzuheben, auszuwirken⁵⁹.

Breitbandanschlussprodukte, die nicht unmittelbar mit einem Telefondienst gebündelt angeboten werden, erfüllen den zuvor festgestellten Endzweck nicht. Derartige Anschlüsse können nicht unmittelbar, sondern nur über die Nutzung eines zusätzlichen VoIP-Dienstes einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz gewährleisten. Diese Breitbandanschlussprodukte ermöglichen dem Nutzer die Inanspruchnahme unterschiedlicher breitbandiger Dienste. Der Anschluss selbst ist jedoch – wie auch in der letzten Marktanalyse festgestellt – diensteutral. Erst durch die konkrete Nutzung zusätzlicher Dienste erlangt der Nutzer etwa einen Zugang zu Telefondiensten oder einen Internetzugang (vgl. Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Breitbandanschlussprodukte, die nicht unmittelbar mit einem Telefondienst gebündelt angeboten werden, können daher auch weiterhin keinen gemeinsamen Markt mit schmalbandigen Anschlüssen bilden.

⁵⁸ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 44.

⁵⁹ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

Breitbandanschlussprodukte können somit allenfalls dann einen gemeinsamen Markt mit schmalbandigen Anschlüssen bilden, wenn sie über eine Telefonie-Funktionalität verfügen, d. h. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, weil sie nur dann den festgestellten Endzweck erfüllen können.

Breitbandanschlussprodukte, die über eine Telefonie-Funktionalität verfügen, gibt es in unterschiedlichen Varianten. Es gibt beispielsweise DSL-Anschlüsse, die im Bündel mit einem Telefondienst sowie einem Internetzugangsdienst angeboten werden, gleichzeitig aber einen schmalbandigen Anschluss desselben oder eines anderen Anbieters voraussetzen. Für diese Anschlüsse gilt weiterhin die Feststellung der letzten Analyse, dass sie einen Schmalbandanschluss nur ergänzen, nicht aber vollständig ersetzen können. Diese Feststellung wird von der Europäischen Kommission geteilt. In der Begründung zur Märkte-Empfehlung führt sie aus, dass viele Kunden Breitbandanschlüsse bislang zusätzlich zu ihrem Schmalbandanschluss nutzen. Der Breitbandanschluss sei also eher eine Ergänzung als ein Ersatz des Schmalbandanschlusses⁶⁰.

Nimmt man also auch diejenigen Breitbandanschlüsse aus der Betrachtung, die zwar unmittelbar über eine Telefonie-Funktionalität verfügen, den Nutzer aber nicht in die Lage versetzen, seinen schmalbandigen Telefonanschluss aufzugeben, beschränkt sich die Prüfung der Austauschbarkeit – wie auch in der letzten Analyse – auf Breitbandanschlussprodukte, die kumulativ zwei Bedingungen erfüllen:

- 1. Der Anschluss umfasst einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst.**
- 2. Der Anschluss ist nicht an einen Schmalbandanschluss gekoppelt.**

Somit stehen hier vorwiegend Komplettanschlüsse im Blickpunkt der weiteren Betrachtung, allerdings in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne. Im Vergleich zur letzten Festlegung ist diese Präzisierung der Definition des Komplettanschlusses erforderlich, da zwischenzeitlich zu einer neueren Variante von Breitbandanschlüssen im Rahmen der Marktanalyse zu berücksichtigen sind, die von Grund auf nie an einen Schmalbandanschluss gekoppelt waren. Zum anderen spielt – wie ebenfalls eingangs von Kapitel 2 ausgeführt – im breitbandigen Bereich die Trennung zwischen Netzen und Diensten eine bedeutende Rolle. So ist es – wie in der letzten Marktanalyse ausgeführt – nicht mehr zutreffend, dass die Komplettanschlüsse im Gesamtgefüge der schmal- und breitbandigen Anschlüsse eine Sonderstellung einnehmen, weil sie weder zu den schmalbandigen Anschlüssen zu zählen sind, die in erster Linie für Telefondienste genutzt werden, noch zu den breitbandigen Anschlüssen, die in erster Linie für den Internetzugang genutzt werden. Komplettanschlüsse sind nunmehr eindeutig zu den breitbandigen Anschlüssen zu zählen, da hier nur der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als Teil des Produktbündels des Komplettanschlusses betrachtet wird. Alle sonstigen Nutzungsmöglichkeiten von Diensten (wie etwa Internet, Video on Demand usw.) auf Basis eines Komplettanschlusses, die dieser breitbandige Anschluss ebenfalls ermöglicht, spielen auf dem hier relevanten Markt keine Rolle und bleiben demnach außen vor.

Im Vergleich zur letzten Marktanalyse erhält der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Komplettanschlüssen durch den weiterhin zunehmenden Verzicht auf einen schmalbandigen Telefonanschluss ein noch stärkeres Gewicht. Diese Entwicklung wird auch anhand des nachfolgenden Schaubildes deutlich:

⁶⁰ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22.

Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschlusstechnologien in Deutschland

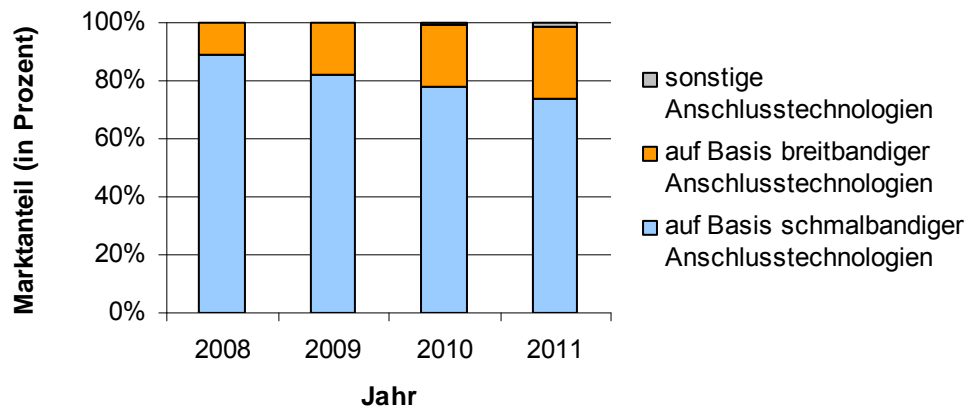


Abbildung 5 - Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschlusstechnologien in Deutschland

Während die beiden Anschlusstechnologien anfangs komplementär zueinander waren, hat der Komplettanschluss eine Ersetzungsfunktion inne und erfüllt somit eine wesentliche Voraussetzung für die Annahme einer Austauschbarkeit zwischen Schmalband- und Breitbandanschlüssen.

Die vorgenannte Entwicklung ist geprägt durch den noch nicht vollständig abgeschlossenen Modernisierungsprozess, in dessen Folge die leitungsvermittelnden Telekommunikationsnetze sukzessive durch paketvermittelnde Telekommunikationsnetze ersetzt werden. Dies führt auch dazu, dass schmalbandige Anschlüsse an leitungsvermittelnden Telekommunikationsnetzen durch breitbandige Anschlüsse mit Telefondienst ersetzt werden. Dieser Prozess ist von längeren Übergangszeiten geprägt. Hierbei kommt den Komplettanschlüssen eine große Bedeutung zu, da sie vom Nebeneinander der Schmalband- und Breitbandanschlüsse abweichen und tatsächlich Schmalbandanschlüsse ersetzen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* bietet neben den Schmalbandanschlüssen ebenfalls bereits in zunehmendem Maße Komplettanschlüsse an. Während sie im Jahr 2008 gerade [B. u. G.] derartige Anschlüsse abgesetzt hat, waren es im Jahr 2011 bereits [B. u. G.] Anschlüsse. Derzeit besteht ein Parallelbetrieb der beiden Anschlussvarianten. Langfristig plant die *Telekom Deutschland GmbH*, die Vermarktung der schmalbandigen Anschlüsse einzustellen und Bestandskunden von Schmalband auf Breitband umzustellen. Einen genauen Zeitplan hierfür hat die *Telekom Deutschland GmbH* bislang nicht vorgelegt. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass während der Laufzeit dieser Marktanalyse bis voraussichtlich 2015 die Umstellung weiter voranschreiten wird. [B. u. G.].

Insofern ist mittelfristig weiterhin von einem Zusammenwachsen schmal- und breitbandiger Märkte, die den Zugang zu öffentlichen Telefonnetzen eröffnen, auszugehen, wobei präziser ausgedrückt ein fiktiv angenommener Bereich für Breitbandanschlussprodukte mit Telefoniefunktionalität den fiktiv angenommenen Bereich für Schmalbandanschlüsse weiter ersetzen wird, weil breitbandige Anschlusstechnologien schmalbandige weiterhin ersetzen werden, wie auch die oben genannte Abbildung zeigt.

Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Komplettanschlüssen

Die Frage der Austauschbarkeit wird, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse, auf Komplettanschlüsse beschränkt, die die zuvor genannten zwei Kriterien erfüllen, weil nur diese Komplettanschlüsse demselben Zweck dienen wie die Ausgangsprodukte der schmalbandigen Anschlüsse.

Für die Frage der Austauschbarkeit ist – neben der bereits tatsächlich erfolgten Substitution von schmalbandigen Anschlüssen durch breitbandige Komplettanschlüsse – grundlegend die Zahl der **potenziellen Kunden** zu berücksichtigen. Eine Austauschbarkeit aus Nachfrager-sicht erfordert für eine signifikante Anzahl potenzieller Kunden die Möglichkeit, einen Schmalbandanschluss durch einen Komplettanschluss zu ersetzen. Als potenzielle Nachfrager kommen neben den Kunden der *Telekom Deutschland GmbH* insbesondere die Kunden der Wettbewerber in Frage, da Komplettanschlüsse ursprünglich zunächst nur von Wettbewerbern der *Telekom Deutschland GmbH* angeboten wurden. Da mehr als 70 % aller Anschlusskunden der Wettbewerber an von Wettbewerbern erschlossenen Hauptverteilern angeschlossen sind, ist insgesamt eine hohe Zahl potenzieller Kunden schon heute grundsätzlich in der Lage Schmalbandanschlüsse durch Komplettanschlüsse der Wettbewerber zu ersetzen. Hierfür spricht zudem auch die Entwicklung der tatsächlichen Absatzzahlen der Wettbewerber für Komplettanschlüsse im Zeitablauf. Wurden im Jahr 2008 erst rund 4,3 Mio. Anschlüsse (DSL- und Kabelkomplettanschlüsse) abgesetzt, so waren es im Jahr 2011 bereits 9,3 Mio. Anschlüsse (DSL- und Kabelkomplettanschlüsse). Dies gilt erst recht, seitdem auch die *Telekom Deutschland GmbH* Komplettanschlüsse anbietet und wenn sie weiter ihre Anschlusskunden sukzessive auf Komplettanschlüsse migriert.

Dem stehen auch **keine erheblichen Wechselkosten** entgegen⁶¹. Vorhandene Telefon-Endgeräte können in der Regel weiterverwendet werden. Der Breitbandanschluss erfordert lediglich ein DSL-Modem mit Router, der häufig vom Anbieter gestellt bzw. vergünstigt abgegeben wird. Für die Nutzung der Kabelkomplettanschlüsse benötigt man ein spezielles Kabelmodem oder einen Router, der über eine entsprechende Funktionalität verfügt. Die Endgeräte können zumeist direkt vom Anschlussanbieter bezogen werden und erlauben es dem Kunden, seine bisherigen Telefone und Computer an seinen Kabelkomplettanschluss anzubinden. Darüber hinaus ist ggf. eine Umstellung des Kabelanschlusses durch eine Fachkraft nötig, die dazu Zugang zum Kabelanschluss im Gebäude benötigt. Die entstehenden Wechselkosten sind also nicht Telefondienst-spezifisch, sondern generell für den Wechsel vom Schmalband- zum Breitbandanschluss erforderlich. Die weiterhin stark wachsende Ausbreitung der Breitbandanschlussprodukte bestätigt das bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellte Ergebnis, dass Kunden eventuelle Mehrkosten weiterhin in Kauf nehmen.

Die **Vermarktung** der in Deutschland angebotenen Komplettanschlüsse zeigt, dass sich der damit verbundene Verzicht auf einen schmalbandigen Telefonanschluss aus den Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Leistungsbeschreibungen ergibt. Dies wird auch durch die Bezeichnung Komplettanschluss zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus ist im Rahmen der Vermarktung der Anschlüsse festzustellen, dass die Bündelung der verschiedenen Telekommunikationsdienstleistungen Telefonie und Internet im Vordergrund steht. So wird häufig unmittelbar mit einem einheitlichen Preis für das gesamte Paket geworben. Dies gilt ohne Einschränkungen sowohl für Produkte, die auf schmalbandigen Anschlüssen basieren, als auch für Produkte, die auf breitbandigen Anschlüssen basieren, da der Dienst unabhängig von der physikalischen Anschlussbandbreite – schmal- oder breitbandig – ist. Darüber hinaus gibt es Anbieter von Komplettanschlüssen, die ihren über DSL realisierten Telefondienst als ISDN-Anschluss vermarkten⁶². Dies zeigt, dass Komplettanschlüsse mit Zugang zu einer Telefonie-Plattform ganz bewusst und gezielt als Ersatz herkömmlicher schmalbandiger Telefondienstanschlüsse angeboten werden und es für Endkunden unerheblich ist, auf Basis welcher Technologie auf der Teilnehmeranschlussleitung ihr Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eigentlich realisiert wird. Die Tatsache, dass sich derartige Produkte am

⁶¹ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 50.

⁶² So genannte ISDN-Emulation über NGN.

Markt etablieren lassen, ist ein Indiz dafür, dass die verwendete Anschlusstechnologie für die Kunden ein nicht überprüfbares und damit irrelevantes Kriterium zu sein scheint.

Die angesprochene **Produktbündelung** auf der Diensteebene (insbesondere aus Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Internetzugang) sorgt jedoch auch weiterhin für eine zunehmend schwieriger werdende Bewertung der Produkte im Rahmen der Markt-abgrenzung. Die einzelnen Produktbestandteile lassen sich mitunter nur noch schwierig isoliert betrachten. Dennoch ergeben sich daraus nach Auffassung der Bundesnetzagentur Anhaltspunkte, die für eine Austauschbarkeit der Produkte sprechen.

Im Rahmen der Prüfung der Austauschbarkeit ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass auch in **funktionaler Hinsicht** – wie bisher auch – von einer Austauschbarkeit von schmalbandigen Telefondienstanschlüssen und Komplettanschlüssen auszugehen ist. Dem steht auch nicht entgegen, dass ein Komplettanschluss infolge seiner paketvermittelnden Technologie und seiner Breitbandigkeit neben dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst noch Zugang zu zusätzlichen Diensten bereitstellen kann. Denn die Frage der funktionalen Austauschbarkeit fokussiert sich hier auf den bereits festgestellten Endzweck des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz. Auch hier wird deutlich, dass Komplettanschlüsse, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellt, eindeutig auf die Ersetzung eines schmalbandigen Telefonanschlusses abzielen. So werden beide Anschlussarten durchgehend mit Ortsnetzzurufnummern angeboten. Hierbei handelt es sich um ein für Endkunden in der Regel wichtiges Kriterium, mit dem eine Substitution deutlich begünstigt wird. Auch die bereits angesprochene ISDN-Emulation über NGN zeigt, dass Komplettanschlüsse die Funktionalitäten bieten sollen, die der Endkunde von traditionellen Telefondienstanschlüssen gewöhnt ist.

Dabei macht es auch weiterhin keinen Unterschied, ob es sich um Voice-over-NGN (VoNGN) handelt oder aber um Voice-over-Internet (VoI) handelt. Erstens bezieht sich die hier vorgenommene Differenzierung in erster Linie auf die konkreten Verbindungen und nicht auf den Anschluss, denn ein Dienstangebot bezieht sich niemals auf die Technologie der Anschlussleitung oder die Architektur der Netzinfrastruktur. Innerhalb des Anschlussnetzes kann eine Priorisierung des Telefondienstverkehrs gegenüber dem Verkehr anderer Dienste oder eine entsprechende Bandbreitenreservierung sowohl bei VoNGN als auch bei VoI auf der Transportebene implementiert werden. Hierzu sind die heute am Markt gängigen Endgeräte in der Lage. Der wesentliche Unterschied zwischen VoNGN und VoI betrifft das Verkehrsmanagement im Transportnetz und ist somit Netzarchitektur-spezifisch. Aber selbst wenn man auch dies vergleichend betrachtet, geht die Bundesnetzagentur wie bisher auch davon aus, dass eine hinreichend sichere Abgrenzung zwischen VoNGN und VoI auf der Basis von Qualitätskriterien derzeit nicht möglich ist. (vgl. Eckpunkt 3 der Eckpunkte der Zusammenschaltung IP-basierter Netze⁶³).

Untersucht man die Preise der auf dem Markt angebotenen Produkte, ist feststellbar, dass sich Schmalbandanschlüsse und Komplettanschlüsse preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch die Bündelung mit Verbindungen und weiteren Diensten ein Vergleich in zunehmendem Maße nur eingeschränkt möglich ist, weil der „reine“ Anschlusspreis häufig nicht zu ermitteln ist. Insofern gelten die im Zusammenhang mit der Vermarktung der Produkte angeführten Erwägungen zu einer nicht immer gewährleisteten Vergleichbarkeit der Produkte auch hier. Aber auch hier lassen sich Anhaltspunkte herausfiltern, die für die Frage der Austauschbarkeit mit entscheidend sind.

Aus diesen Gründen bestehen zwischen Schmalband- und Breitbandanschlüssen **Kreuzpreiselastizitäten**. So ist – gerade bei dem derzeit vorherrschenden Preiswettbewerb – davon auszugehen, dass sich Kunden noch stärker Komplettanschlüssen zuwenden würden, wenn der Preis für schmalbandige Anschlüsse stiege. So kann angenommen werden, dass

⁶³ Bundesnetzagentur, Eckpunkte der Zusammenschaltung IP-basierter Netze, Amtsblatt 4/2008, S. 305ff.

ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen Komplettanschluss ausweicht, sollte ein hypothetischer Monopolist⁶⁴ den Preis des Schmalbandanschlussprodukts um einen kleinen aber signifikanten Betrag erhöhen, z. B. um 10 %. Somit kann das von der Europäischen Kommission in ihren Ausführungen zur Austauschbarkeit von Schmal- und Breitbandanschlüssen hervorgehobene Kriterium, inwieweit Produkte in der Lage seien, sich ausreichend beschränkend auf die Möglichkeit, Preise anzuheben, auswirken⁶⁵ als gegeben betrachtet werden.

Zwischenergebnis

Die Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Komplettanschlüssen wird von der Bundesnetzagentur auch weiterhin bejaht. Die vorstehenden Ausführungen legen den Schluss nahe, dass dieses Ergebnis die Gegebenheiten der Telekommunikationsmärkte am ehesten abbildet.

Vor diesem Hintergrund geht die Bundesnetzagentur weiterhin davon aus, dass sowohl Schmalbandanschlüsse als auch Komplettanschlüsse einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gewähren und aus Nachfragersicht austauschbar sind. Die Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen aus Nachfragersicht ist somit im Ergebnis jedenfalls für solche Breitbandanschlüsse gegeben, die den Zugang zu einem öffentlich zugänglichen Telefondienst umfassen, und nicht gleichzeitig an einen Schmalbandanschluss gekoppelt sind (Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne).

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Eine Angebotsumstellungsflexibilität zwischen schmalbandigen Anschlüssen und Komplettanschlüssen ist für den Bereich der DSL-Anschlüsse weiterhin zu bejahen. Die Mehrzahl der Anbieter von schmalbandigen Anschlüssen bietet auch breitbandige DSL-Anschlüsse an. Ein Wechsel von DSL-Anschlüssen ohne Telefonie-Funktion bzw. zusammen mit einem Schmalbandanschluss zu Komplettanschlüssen ist daher als unproblematisch zu betrachten. Hierfür sprechen die relativ geringen Markteintrittshürden für VoIP-Dienste, die für das Angebot von Komplettanschlüssen erforderlich sind.

Es spricht zudem einiges dafür, dass ein Anbieter von Schmalbandanschlüssen auf das Angebot von DSL-Komplettanschlüssen ausweicht, sollte der Preis für Komplettanschlüsse um einen kleinen aber signifikanten Betrag steigen.

In diesem Zusammenhang ist generell auch die allgemeine Entwicklung der Telekommunikationsnetze, und hier speziell der Anschlussnetze, zu sehen. Die Anbieter können dadurch leistungsstarke Anschlüsse mit hohen Bandbreiten anbieten, die den Endkunden die Möglichkeit bieten, neben dem Telefondienst weitere breitbandige Dienste zu nutzen. Diese Entwicklung der Anschlussnetze begünstigt die Angebotsumstellungsflexibilität der Anbieter in hohem Maße.

Etwas anders verhält es sich bei den Komplettanschlüssen mittels Breitbandkabel. Die Angebotsumstellungsflexibilität ist für einen Anbieter von Schmalbandanschlüssen nicht gegeben, da dieser keine Zugangsmöglichkeit zu den Breitbandkabelnetzen hat. Er kann sein

⁶⁴ Der Hypothetische Monopolistentest hilft mit folgendem Gedankenexperiment bei der Bestimmung der Marktgrenzen: Es wird geprüft, ob ein hypothetischer Monopolist fürchten muss, dass bei einer kleinen signifikanten Preiserhöhung so viele Kunden zu einem anderen Produkt abwandern, dass der negative Mengeneffekt die Preiserhöhung überkompensiert. Tritt dieser Mengeneffekt ein, ist das Produkt, zu dem die Kunden wechseln, in den Markt einzubeziehen.

⁶⁵ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

Angebot nicht kurzfristig auf eine TV-Kabelnetz-Infrastruktur umrüsten. Somit kann er sein Angebot nicht auf das Breitbandkabelnetz umstellen. Die Kabelnetzbetreiber unterliegen im Bereich des Zugangs zu ihren Netzen aufgrund fehlender Marktmacht auf den Märkten Nr. 4 und Nr. 5 keiner Regulierung.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Die Wettbewerbsbedingungen sind für beide Anschlussarten als homogen zu bewerten. Hierfür sprechen insbesondere die bereits dargestellten einheitlichen Vermarktungsmechanismen und die vergleichbaren Preise der jeweiligen Produkte. Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist festzuhalten, dass schmalbandige Anschlüsse von mehr als 30 Unternehmen, die auch alle den breitbandigen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kupfernetz-basiert auf Basis von DSL-Anschlüssen anbieten. Darüber hinaus sind noch einige Unternehmen aktiv, die ausschließlich den breitbandigen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kupfernetz-basiert auf Basis von DSL-Anschlüssen anbieten. Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von Breitbandkabelnetzen wird von mehr als 10 Unternehmen angeboten. Aufgrund der Tatsache, dass die Anbieter schmalbandiger Anschlüsse zumindest auch eine der breitbandigen Zugangsvarianten kupfernetz-basiert auf Basis von DSL-Anschlüssen oder auf Basis von Breitbandkabelnetzen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst anbieten, spricht die hier vorgefundene Anbieterstruktur für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Abschließende Bewertung

Telekommunikationsnetze unterliegen derzeit einem langfristig angelegten Wandel, der auf Seiten des Endkunden insbesondere durch leistungsstarke Anschlüsse mit hohen Bandbreiten und der Möglichkeit, neben dem Telefondienst weitere Dienste zu nutzen, zum Ausdruck gebracht wird. Dieser Wandel wirkt sich auf die Struktur des hier relevanten Anschlussmarktes aus. Die anfangs noch vorherrschenden schmalbandigen PSTN-basierten Anschlüsse werden in einem fortlaufenden Prozess durch leistungsfähigere Breitbandanschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, ersetzt. Der Migrationsprozess vollzieht sich in mehreren Stufen. Als erste Stufe lässt sich die Parallelvermarktung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen bezeichnen. In dieser Phase hatten die Kunden entweder nur einen schmalbandigen Anschluss oder nutzten beide Anschlüsse nebeneinander. Die Märkte ließen sich klar in einen Markt für Schmalbandanschlüsse und einen Markt für Breitbandanschlussprodukte trennen. Am Markt werden nunmehr insbesondere breitbandige Produkte angeboten, die nicht neben den Schmalbandanschluss treten, sondern diesen vollständig ersetzen können. So werden vielfach überwiegend Komplettangebote angeboten. Im Rahmen der letzten Phase werden voraussichtlich Breitbandanschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, Schmalbandanschlüsse nahezu vollständig verdrängen.

Die Bundesnetzagentur hält, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellt, unter Berücksichtigung der vorstehenden Überlegungen eine Austauschbarkeit von schmalbandigen Anschlüssen und Komplettanschlüssen in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne sowohl aus Nachfragersicht als auch aus Anbietersicht eingeschränkt auf DSL-Komplettanschlüsse für gegeben und ordnet Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne daher dem Markt Nr. 1 zu. Sonstige Breitbandanschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht eröffnen, und/oder gekoppelt mit einem Schmalbandanschluss sind auch weiterhin dem hier abgegrenzten Markt nicht zuzurechnen. Sie bilden – wie bisher – einen wie auch immer abzugrenzenden eigenständigen Markt, der nicht Gegenstand der hier vorliegenden Marktanalyse ist.

Für die von der Bundesnetzagentur angenommene Austauschbarkeit spricht neben den bereits erörterten Aspekten Preis/Funktionalität/Vermarktung insbesondere die Prognose über die weitere Marktentwicklung. Für den hier relevanten Beurteilungszeitraum ist davon auszugehen, dass Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne weiter erheblich an Bedeutung gewinnen und weiterhin Schmalbandanschlüsse verdrängen werden. Dies gilt insofern erst recht, da die *Telekom Deutschland GmbH* ein entsprechendes Produkt für den Massenmarkt anbietet und auch in zunehmendem Maße absetzt. Insbesondere von Seiten der Wettbewerber sind hier zudem weitere Impulse zu erwarten. So ermöglicht das Vorleistungsprodukt IP-Bitstrom-Zugang den alternativen Anbietern das Angebot weiterer Komplettanschlussprodukte.

Der sachlich relevante Markt umfasst daher, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellt, Analog-, ISDN-Basis- und ISDN-PMx-Anschlüsse sowie Komplettanschlüsse (DSL-Anschlüsse sowie breitbandige Kabelanschlüsse, die jeweils den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfassen und nicht gleichzeitig an einen Schmalbandanschluss gekoppelt sind).

Die von einigen Unternehmen vorgebrachten Argumente, die gegen eine Austauschbarkeit von schmalbandigen Anschlüssen und breitbandigen Komplettanschlüssen sprechen, werden von der Bundesnetzagentur nicht geteilt.

So ist in **funktioneeller Hinsicht** weiterhin von einer Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Komplettanschlüssen – wie bisher auch – auszugehen. Denn die Frage der funktionellen Austauschbarkeit fokussiert sich hier auf den festgestellten Endzweck des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und nicht über zusätzliche Funktionalitäten, die über die Komplettanschlüsse ergänzend ermöglicht werden.

Die von einigen Unternehmen genannten technischen Unterschiede der zu verwendenden Endgeräte und erforderlichen Einrichtungen stehen einer Austauschbarkeit von schmalbandigen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis breitbandiger Anschlussinfrastrukturen weiterhin – wie bisher auch – nicht entgegen. Hierfür sind die genannten Unterschiede zu gering. Auch Analoganschlüsse und ISDN-Anschlüsse erfordern seit Jahren unterschiedliche Endgeräte. Dies stand der Austauschbarkeit dieser Anschlussvarianten nie entgegen und es ist davon auszugehen, dass dies auch hier der Fall sein wird, zumal eine Vielzahl von Endkunden von schmalbandigen Anschlüssen trotz des Erfordernisses neuer Endgeräte bereits zu breitbandigen Komplettanschlüssen gewechselt ist. Dieser Zuwachs der Komplettanschlüsse ist vielmehr als ein Indiz dafür anzusehen, dass eine solche Skepsis am Markt nicht (mehr) besteht.

9.1.4 Glasfaseranschlüsse

Hier ist zu untersuchen, ob Komplettanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne auf der Basis von Glasfaser dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Endkunden kann auch über Glasfaserleitungen realisiert werden.

Funktionalität

Sowohl über Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse mittels DSL oder Kabel als auch mittels Glasfaserleitungen (FTTH) können einerseits Zugänge, die dem Endkunden die Grundfunktionen der Übertragung von Sprachtelefonie sowie ein Basisset an Zusatzdiensten bieten, andererseits Zugänge mit einer Reihe zusätzlicher Leistungsmerkmale (z. B. zwei oder mehrere gleichzeitige Verbindungen auf einer Leitung) bereitgestellt werden.

Auch wenn mit dem Anschluss auf der Basis von Glasfaser (FTTH) höhere Bandbreiten ermöglicht werden können als über Schmalbandanschlüsse oder über Komplettanschlüsse mittels DSL oder Kabel, so kennzeichnet alle diese Anschlussarten mit der Funktion des Zugangs zum öffentlichen Telefonfestnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eine faktisch nicht unterscheidbare Funktionalität zur Verfügung. Jeder der genannten Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, kann die jeweils anderen Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in dieser Hinsicht ersetzen.⁶⁶

Angebotsstruktur

Fraglich ist, inwieweit es sich auf die Austauschbarkeit auswirkt, dass der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Glasfaseranschlüssen in Deutschland nicht flächendeckend zur Verfügung stehen. Tatsächlich ist bislang nur ein vergleichsweise geringer Teil der Endkundenhaushalte mit Glasfaserinfrastruktur erschlossen.

Zur Annahme einer restringierenden Wirkung ist es allerdings nicht erforderlich, dass jeder Endkunden potenziell auf einen Glasfaseranschluss, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, wechseln kann. Nach den Leitlinien der EU-Kommission ist es vielmehr ausreichend, wenn von den gegenständlichen Produkten ein für den Anbieter relevanter Wettbewerbsdruck ausgeht.⁶⁷

Hinweise zum Ausmaß des Wettbewerbsdruckes zur Bestimmung eines genaueren Bildes über den Umfang an nachfrageseitiger Substitution ergeben sich u. a. aus der Anzahl der mit Glasfaserinfrastruktur erschlossenen Haushalte, die Anzahl der Unternehmen, die solche Anschlüsse anbieten, als auch anhand der Preisen, an denen sich die entsprechenden Anschlussprodukte orientieren.

Verbreitung und Aktivitäten

Die Zahl der tatsächlich mit einem Breitbandanschluss auf der Basis von Glasfaserinfrastruktur angeschlossenen Haushalte lag in dem Jahr 2011 bei rund 20.000.⁶⁸ Nach Pressemitteilungen der *Telekom Deutschland GmbH* mit Stand August 2012 hat diese etwa bislang 170.000 Haushalte mit Glasfaser (FTTH) erschlossen, so dass diese insgesamt auch potenziell angeschlossen werden können. Weiterhin plant die *Telekom Deutschland GmbH* jährlich 150.000 bis 200.000 Haushalte ans Glasfasernetz anschließen, die somit potenziell einen entsprechenden Komplettanschluss mittel Glasfaser nutzen können.⁶⁹ Für den Zeitraum der voraussichtlichen Geltung der Marktanalyse von rund drei Jahren wäre von Seiten der *Telekom Deutschland GmbH* insoweit von rund 750.000 erschließbaren Haushalten auszugehen.

Neben der *Telekom Deutschland GmbH* haben, wie bereits dargelegt, auch eine Reihe von alternativen Wettbewerbern damit begonnen Glasfasernetze für den Massenmarkt auszule-

⁶⁶ Vgl. dazu auch LT/2010/1035 vom 10.03.2010, Opening of Phase II investigation pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21/EC, S. 7.

⁶⁷ Leitlinien der EU-Kommission, Fußn. 25.

⁶⁸ Diese Angabe beruht auf den Angaben der Unternehmen im Rahmen der freiwilligen Abfrage der Bundesnetzagentur.

⁶⁹ <http://www.heise.de/netze/meldung/Telekom-schaltet-erste-Glasfaseranschluesse-1666557.html>.

gen. So haben etwa 20 Unternehmen angegeben, dass sie bereits aktuell Breitbandanschlüsse über Glasfaser anbieten. Das entspricht mehr als der Hälfte der Unternehmen, die Komplettanschlüsse über DSL – der von den meisten Anbietern angebotenen Anschlussform – vertreiben.

Bereits im Rahmen der Festlegung zu Markt Nr. 4 wurde festgestellt, dass einer der Gründe für die Entscheidung, in den Ausbau reiner Glasfaseranschlusssnetze zu investieren, der Wettbewerb mit den hochleistungsfähigen TV-Kabelanschlüssen sein könnte. Anbieter dieser Breitbandanschlüsse, die Anschlussbandbreiten von bis zu 100 Mbit/s erlauben und Teil des Massenmarktes für Breitbandanschlüsse sind⁷⁰, konnten bzw. können aufgrund eines günstigen Preis-Leistungsverhältnisses einen großen Anteil des Neukundengeschäftes auf den Endkundenmärkten für sich gewinnen. Eine ähnlich hohe Leistungsfähigkeit kann nur mit FTTB-Anschlüssen oder den hier relevanten FTTH-Anschlüssen erreicht werden.

Speziell der von den Kabelnetzen ausgehende Wettbewerbsdruck ist für die Mehrzahl der im Breitbandbereich aktiven Marktteilnehmer daher spürbar und lässt diese bereits aktuell in den Ausbau von Glasfaseranschlusssnetzen investieren. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass der Ausbau von Glasfaseranschlüssen in Teilen auch eine reine Weiterentwicklung bereits bestehender DSL-Anschlusstrukturen in der Form von FTTC und FTTB darstellt, in dem die entsprechenden Hausverkabelungen auf Glasfaserinfrastruktur umzurüsten sind. So kann der Sprung zu einer reinen FTTH-Infrastruktur auf die bereits erfolgten Investitionen im DSL-Bereich aufbauen.

Hinzu kommt, dass auch die bislang nur regional begrenzte Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen in diesen Gebieten einen direkten starken Wettbewerbsdruck auf die entsprechenden Konkurrenzangebote über klassische Anschlussarten auszuüben vermag. Berücksichtigt man zugleich, dass die Anbieter von Telefonzugängen grundsätzlich jeweils keine regional differenzierten Preise erheben und unterstellt man weiter, dass nicht zu erwarten ist, dass die Anbieter von dieser Grundausrichtung im Rahmen der Gültigkeit dieser Marktanalyse in einem relevanten Umfang abweichen dürften, so ist davon auszugehen, dass der bereits aktuell bestehende Wettbewerbsdruck über entsprechende Konkurrenzprodukte aus Glasfaser mittelbar auch das generelle Preissetzungsverhalten des Anbieters in anderen Regionen zu beeinflussen vermag.

Preise

Weiterhin sind auch keine signifikanten Preisunterschiede zwischen den Zugangstechnologien zu erkennen.

So wurde bereits im Rahmen der Festlegung zu Markt Nr. 4 aus dem Jahre 2010 festgestellt, dass etwa M-net die in einzelnen Neubauten errichteten reinen Glasfaseranschlüsse mit 100 Mbit/s Anschlussleistung für 46,05 € netto anbietet (ohne Mindestvertragslaufzeit). Wilhelm.tel, das diese Anschlüsse in einzelnen Immobilien errichtet hat, bietet 100 Mbit/s-Anschlüsse mit geringerem Upload für 33,53 € netto an und Gelsennet stellt reine Glasfaseranschlüsse für Einfamilienhäuser mit 100 Mbit/s Anschlussleistung für 41,18 € netto bereit. Alle Angebote umfassten Pauschaltarife für Internetzugang und den Telefonzugang mittels VoIP-Dienste (Doppelflat).

Zwischenzeitlich hat die Anzahl der Unternehmen, die Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über Glasfaserleitungen anbieten, weiter zugenommen.

⁷⁰ Vgl. Notifizierungsentwurf der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Breitbandzugang für Großkunden.

Auch nach den neuen Erhebungen unterscheiden sich die Preise bei einigen alternativen Anbietern nur unwesentlich von denen der DSL-Komplettanschlüsse. So kostet beispielsweise ein Glasfaseranschluss bei EWE TEL mit Internetnutzung und Telefonanschluss und Telefonflatrate monatlich 39,95 € (Stand 10.2010), während ein DSL-Komplettanschluss bei der *Telekom Deutschland GmbH* mit ähnlichen Funktionalitäten 34,95 € monatlich kostet.

Als Folge einer Preiserhöhung für ein Zugangsprodukt wäre daher mit einem vermehrten Überwechseln derjenigen Nachfrager zu rechnen, die auch über eine tatsächliche Wahlmöglichkeit verfügen.

Vermarktung

Für die Austauschbarkeit vom Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über Glasfaseranschlüsse und dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über andere Anschlussarten spricht auch die gemeinsame Vermarktung von DSL-basierten und glasfaserbasierten Komplettanschlüssen wie etwa im Rahmen der „Call & Surf“-Produktreihe der *Telekom Deutschland GmbH* mit Stand vom 10.08.2012.

Nach diesem aktuellen Standardvertragsangebot der *Telekom Deutschland GmbH* kann der Kunde bei den „Call & Surf“-Varianten je nach dem erforderlichen Bandbreitenbedarf hinsichtlich der „Surf“-Funktion zwischen unterschiedlichen DSL-basierten bzw. „Fiber-Anschlüssen“ wählen ((V)DSL 16;VDSL 25, VDSL 50 sowie Fiber 100 und Fiber 200).

Die Überlassungspreise für die verschiedenen Anschlussformen folgen dabei allein der zwischen den verschiedenen Varianten jeweils unterschiedlichen Bandbreitenleistung. Während für die Variante DSL/VDSL 16 jeweils kein Aufpreis anfällt, beträgt dieser für die VDSL-Variante 25 etwa 8,40 Euro, für die Variante „VDSL 50“ 12,60 Euro, für die Variante „Fiber 100“ 16,80 Euro und für die Variante „Fiber 200“ 21,00 Euro (netto). Die Fiber-Varianten fügen sich damit nahtlos in das entsprechende Preisgefüge der verschiedenen DSL-Varianten.

Für sämtliche Varianten gelten speziell auch hinsichtlich der vorliegend relevanten Telefoniefunktionalität jeweils die gleichen Endkunden-AGB. Weiterhin fällt auch der Preis für die Bereitstellung sowohl der Standardanschlüsse als auch der IP-basierten Anschlüsse das gleiche Entgelt an (vgl. Punkt 3.2 der AGB mit Stand vom 10.08.2012).

Wechselhürden

Fraglich ist, inwieweit der zu erwartende Aufwand für den Endkunden auf Telefonzugänge über Glasfaser zu wechseln, eine wesentliche Hürde für die Annahme einer Austauschbarkeit der Anschlussprodukte darzustellen vermag.

Die Installation einer Telekommunikations-Anschluss-Einheit (1. TAE) bzw. einer Glasfaser-Anschalteinrichtung (Optic Network Terminal – ONT –) in den Räumen des Kunden ist, sofern dort noch nicht vorhanden, etwa bei dem aktuellen Angebot der *Telekom Deutschland GmbH* dabei jeweils bereits im Bereitstellungsentgelt enthalten.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass reine Glasfaseranschlüsse in der Regel entweder spezielle Endgeräte voraussetzen, die optische Signale nutzen können und höherpreisiger ausfallen können, als jene, die an kupferbasierte Anschlüsse angebunden werden; oder aber die über die Glasfasertrassen transportierten optischen Signale werden mittels geeigneter Kundenendgeräte (Optical network units, ONU) in elektrische Signale gewandelt, so dass die vorhandenen Endgeräte weiter genutzt werden können.

Tatsächlich liegen die Preise für entsprechende Router für Glasfaseranschlüsse, bei denen der Endkunde seine bisherigen Endgeräte weiter nutzen kann, in einer etwa vergleichbaren Höhe, wie für entsprechende Router etwa zur Nutzung von VDSL. Bei der *Telekom Deutschland GmbH* ist ein entsprechender „Speedport W921 Fibre“ etwa für monatlich 4,95 Euro zu erhalten.⁷¹ Der Preis für einen entsprechenden DSL-Router liegt bei demselben Unternehmen nur einen Euro niedriger. In Anbetracht des Gesamtpreises für Komplettanschlüsse (s. o.) handelt es sich aus Endkundensicht damit aus Sicht der Bundesnetzagentur um keine wesentliche Wechselhürde.

Hinzu kommt, dass von Seiten der anbietenden Unternehmen für die erwartete Zunahme des Absatzes von Glasfaseranschlüssen für den Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse, davon ausgegangen wird, dass die Kunden scheinbar bereit sind, diese Kosten zu übernehmen, so dass sich diese tatsächlich nicht als eine wesentliches Wechselhindernis erweisen.

Der Annahme einer Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager steht dabei im Übrigen auch nicht entgegen, dass die wesentliche Feder für die Wettbewerbsfähigkeit der Anschlussarten nicht der Dienst des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sein wird, sondern insbesondere die Menge der möglichen Datenübertragung. Der Umstand, dass zumindest die derzeit auf dem Markt befindlichen Angebote für Anschlüsse über Glasfaser jeweils auch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit enthalten, führt dazu dass sich die jeweiligen Anschlussarten hinsichtlich der Telefoniefunktion in einem direkten Ersetzungsverhältnis zueinander stehen. Die zu erwartende Zunahme von Glasfaseranschlüssen aufgrund der darüber möglichen höheren Bandbreite auf Kosten von Anschlüssen über DSL wirkt sich damit unmittelbar auch auf den Bereich der Dienste für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst aus, der jeweils an die jeweilige Anschlussart gekoppelt ist.

Vor diesem Hintergrund geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis von kupferbasierter DSL- oder TV-Kabelanschluss-Infrastrukturen im Sinne des hypothetischen Monopolistentestes eine disziplinierende Wirkung auf Glasfaser-basierte Anschluss-Angebote für den Telefonzugang haben werden. Unabhängig davon wird die Bundesnetzagentur die weitere Entwicklung genau beobachten und ggf. ihre Marktabgrenzungsentscheidungen überprüfen.

Vortrag der Unternehmen

Im Ergebnis spricht sich die weit überwiegende Mehrzahl der Unternehmen für eine Austauschbarkeit zumindest der verschiedenen breitbandigen Anschlussstechnologien, über die Festnetztelefonie erbracht werden können, aus.⁷² In diesem Zusammenhang weisen die Unternehmen *EWE TEL GmbH*, *HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG* und die *VSE Net GmbH* zutreffend darauf hin, dass private Nachfrager keine besonderen Präferenzen bezüglich der Anschlussstechnologie hätten. Für sie zählten nur die Up- und Downloadbandbreite, ggf. die Ping-Zeiten⁷³ und die verwendbaren Dienste. Die *Communication Services Tele2 GmbH* weist ergänzend darauf hin, dass es zurzeit noch keine Anwendungen für Glasfaser- oder Kabelanschlüsse gebe, die nicht (zumindest in vergleichbarer Form) auch durch die DSL-Technologie realisiert werden könnten. Aus diesen Gründen gehen diese Unternehmen davon aus, dass diese Anschlussstechnologien austauschbar seien.

⁷¹ http://www.telekom.de/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EKI-PK-Site/de_DE/-/EUR/ViewProductDetails-Start:sid=6yr9KeywwDH3Kbz1QIntnee1ZXSeNuw2LMkUbnyR8BSvdKOAcL9AYLVZ8BSvdA==?StageProductRefID=0304021000179_0002%40EKI-PK&ProductRefID=0304021000179_0002%40EKI-PK; mit Stand vom 20.09.12.

⁷² So etwa u. a. 1 & 1 Internet AG, BORnet GmbH, easybell GmbH, HSE Medianet GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, inextio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, TeleSon Vertriebs GmbH, Teliko GmbH, Toplink GmbH, TraveKom Telekommunikationsgesellschaft mbH, WOBCOM GmbH sowie drei weitere Unternehmen [B. u. G.].

⁷³ Relevant z. B. für Computerspiele.

In Teilen wird der Einbezug aber auch kritisch gesehen. So sprechen sowohl die EWE TEL GmbH als auch die QSC AG in ihren Stellungnahmen auch Qualitätsaspekte an. Da die Glasfasertechnologie stabiler sei, würden Kunden mit entsprechenden Bedürfnissen (insbesondere Geschäftskunden) ggf. gezielt diese Technologie nachfragen.

Soweit ersichtlich beziehen sich die genannten Qualitätsunterschiede zwischen Glasfaser sowie anderen Anschlussarten nicht auf den Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, sondern auf den der Breitbandübertragung für Datendienste. Hinsichtlich des im Rahmen der vorliegenden Marktanalyse relevanten Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sind Qualitätsunterschiede demgegenüber nicht ersichtlich, so dass den jeweiligen Anschlüssen diesbezüglich eine umfassende Ersetzungsfunktion zukommt (vgl. hierzu bereits die weitergehenden Ausführungen unter den Punkten 9.1.3 und 9.1.6).

Entsprechendes gilt, soweit im Gegensatz zu der Mehrzahl der Unternehmen vorgetragen wird, dass die Austauschbarkeit im Falle der Bündelung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit Datendiensten scheitern würde. Da die einzelnen Telekommunikationsdienstleistungen grundsätzlich auch einzeln bezogen werden können und insoweit im Falle einer kleinen aber signifikanten Preiserhöhung auf einen Wechsel auf entsprechende Einzelprodukte zu rechnen wäre, steht auch die Bündelung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit weiteren Telekommunikationsdienstleistungen der Einordnung der Leistung in den relevanten Markt für den Zugang zum öffentlichen Festnetztelefondienst nicht entgegen (vgl. hierzu die weitergehenden Ausführungen unter Punkt 9.1.6).

Fazit

Die Bundesnetzagentur kann bei ihrer prognostischen Bewertung der Marktgrenzen und Wettbewerbssituationen nur von heute tatsächlich absehbaren Entwicklungen ausgehen.

Die meisten Unternehmen sehen den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über Breitbandkabelanschlüsse und solche über FTTH-Anschlüsse als enge Substitute.

Unter heutigen Marktgegebenheiten werden über diese beiden Infrastrukturen Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst angeboten, die sich hinsichtlich ihrer Kapazität in etwa in den Größenordnungen der heute auch über TV-Kabelinfrastrukturen angebotenen Produkte bewegen.

Damit bestätigen sie die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass über FTTH-Infrastrukturen bereitgestellte Glasfaseranschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, und andere Breitbandanschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, den gleichen Verwendungszwecken dienen. Sie sind daher mit den anderen Zugängen zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf Basis von Breitbandinfrastrukturen austauschbar.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Aus Sicht der Anbieter liegt eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht nur bedingt vor. Ein Anbieter, der bisher nur über Kupfer-Anschlussinfrastrukturen verfügt, kann wegen der hohen Investitionskosten in reine Glasfaseranschlussinfrastrukturen und des zeitlichen Investitionsaufwandes nicht kurzfristige Zugänge zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf Basis von Glasfaseranschlüssen bereitstellen.

Die voraussichtlich fehlende bzw. eingeschränkte Angebotsumstellungsflexibilität kann vorliegend allerdings zu keinem anderen Ergebnis führen. So trägt das Konzept der Angebotsumstellungsflexibilität dem Umstand Rechnung, dass für den Fall, dass ausschließlich auf

das vorgefasste, am konkreten Bedarf orientierte Kaufinteresse der Marktgegenseite abgestellt würde, häufig extrem kleinteilige Märkte gebildet werden müssten, weil der konkrete Bedarf – etwa der Bedarf nach einem Straßenschuh der Größe 48 – durch einen gleichartigen, aber doch in einem für den Nachfrager entscheidenden Punkt unterschiedlichen Gegenstand – etwa durch einen Straßenschuh der Größe 46 – nicht befriedigt werden kann. Das Konzept der Angebotsumstellungsflexibilität beruht auf der Erkenntnis, dass ein die Verhaltensspielräume kontrollierender Wettbewerb auch von Anbietern ähnlicher Produkte ausgeht, die ihr Angebot kurzfristig umstellen können, um eine bestehende Nachfrage zu befriedigen.⁷⁴

Besteht allerdings bereits aus Sicht der Nachfrager eine Austauschbarkeit der jeweiligen Produkte, so liegt ein unmittelbar wirkender Wettbewerbsdruck vor. Das Mittel der Angebotsumstellungsflexibilität kann daher zwar zu einer Erweiterung eines Marktes führen, der sich allein nach dem Gesichtspunkt der Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager wegen des jeweils auf ein bestimmtes Produkt konkretisierten Nachfragerwillens nicht bilden ließe. Das Fehlen einer Angebotsumstellungsflexibilität führt demgegenüber nicht zu einer Segmentierung eines Marktes, der sich bereits nach den Vorgaben der Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager als einheitlich erwiesen hat.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Die Wettbewerbsbedingungen sind für beide Anschlussarten als homogen zu bewerten. Hierfür sprechen insbesondere die bereits dargestellten einheitlichen Vermarktungsmechanismen und die vergleichbaren Preise der jeweiligen Produkte. Somit sind sich die Angebots- und Nachfragemerkmale der Anschlussarten sehr ähnlich.

Fazit

Daher sprechen aus Sicht der Bundesnetzagentur sowohl die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht als auch die homogenen Wettbewerbsbedingungen für eine Einbeziehung in einen einheitlichen Markt.

9.1.5 Breitbandige stationäre Funklösungen

Auch bei breitbandigen stationären Funklösungen kommen analog zu der bereits dargelegten Argumentation nur diejenigen Anschlussprodukte für eine Zuordnung zum Markt Nr. 1 in Frage, die nicht mit einem schmalbandigen leitungsbasierten Telefonanschluss gekoppelt sind und die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen. Es handelt sich dann um einen Komplettanschluss, der über eine stationäre Funklösung realisiert wird. Während mehrere Unternehmen bereits reine Datenverbindungen über (stationäre) Funklösungen anbieten, werden Komplettanschlüsse bisher erst in einem geringen Umfang angeboten und nachgefragt. Als einziges Unternehmen wirbt die Vodafone D2 GmbH mit ihrem „LTE Zuhause“ Tarif, der sowohl eine Telefonie-Funktion umfasst als auch breitbandige Datenverbindungen ermöglicht.

Wie bereits im Abschnitt 9.1.2.3 ausgeführt, können Funklösungen unter bestimmten Bedingungen auch dem Anschlussmarkt zugerechnet werden. Die dort ausgeführten Abwägungen gelten analog auch für breitbandige stationäre Funklösungen.

Im Falle des „LTE Zuhause“ Tarifs der *Vodafone D2 GmbH* ist das Kriterium der eingeschränkten Mobilität erfüllt. So ist der Dienst räumlich auf die vom Kunden anzugebende

⁷⁴ Beschluss des BGH vom 16. Januar 2007 – KVR 12/06 – National Geographic II.

„Zuhause-Adresse“ begrenzt. Auch die Hardware schließt eine mobile Nutzung durch den Endverbraucher weitestgehend aus. Von der Tarifstruktur ist das „LTE Zuhause“ Produkt mit einem Festnetzanschluss der *Vodafone D2 GmbH* vergleichbar. So kostet das „LTE Zuhause“ Paket in der günstigsten Variante 29,99 Euro im Monat, während ein Vodafone DSL Classic Paket 29,95 Euro im Monat kostet.

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen zu der Substituierbarkeit von stationären Funklösungen und Festnetzanschlüssen befragt. Mehrere Unternehmen gaben dabei an, bisher nicht genügend Erfahrungen mit dieser neuen Technologie gesammelt zu haben. Dennoch halten einige Unternehmen eine Austauschbarkeit grundsätzlich für möglich. Mehrere Argumente sprechen für diese Einschätzung.

Die vom Endverbraucher genutzte Hardware ist vergleichbar mit der Hardware für leitungs-basierte Komplettanschlüsse. In beiden Fällen erhält der Kunde vom Anbieter einen Router zur Verfügung gestellt, an den er seine bisherigen Endgeräte anschließen kann. Mit welcher Technologie der Router dann die Verbindung zum Netz des Anbieters aufbaut, kann für die Endverbraucher unerheblich sein. Wie bereits zuvor ausgeführt, scheinen die Nachfrager in Deutschland Anschlussprodukte zunehmend technologie-neutral auszuwählen. Für sie sind in erster Linie die angebotenen Leistungs- und Qualitätsmerkmale sowie die Preis- und Tarifstruktur entscheidend. Letztendlich werden sie eine Entscheidung danach treffen, ob ein Produkt ihren individuellen Ansprüchen gerecht wird, nicht danach, welche Übertragungstechnologie zur Anwendung kommt.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Zuordnung breitbandiger Komplettanschlüsse, die über eine stationäre Funklösung realisiert werden, zu dem gemeinsamen Anschlussmarkt sachgerecht. Verwendete Hardware, Tarifstruktur und die Erwartungen der Kunden sprechen dafür, dass diese Anschlüsse mit Festnetzanschlüssen austauschbar sind. Auch wenn die Wettbewerbsbedingungen, bedingt durch die verwendeten Übertragungsnetze, deutlich unterschiedlich sind, gehören diese Produkte aus Sicht der Nachfrager zu einem gemeinsamen Markt.

9.1.6 Produktbündel und Pakete

In der letzten Festlegung hat die Bundesnetzagentur den sachlich relevanten Markt derart abgegrenzt, dass auch die in Bündelangeboten enthaltenen Schmalbandanschlüsse aufgrund ihres Verwendungszwecks dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.⁷⁵

Es ist an dieser Stelle zu prüfen, ob diese Marktabgrenzung weiterhin Bestand hat oder ob eine Veränderung der bisher vorgenommenen Marktabgrenzung beispielsweise aufgrund der Marktentwicklung im Bereich des Angebots von Bündelprodukten (massive Zunahme des Absatzes dieser Produkte im Vergleich zur letzten Festlegung) erforderlich sein könnte. So waren im Jahr 2011 nur noch rund 18 Prozent der insgesamt abgesetzten Anschlüsse nicht mehr mit anderen Produkten oder Dienstleistungen gebündelt. Weitere rund 15 Prozent der Anschlüsse wurden im gleichen Jahr als Teil eines Single Play Bündelproduktes⁷⁶ abgesetzt. Beide Segmente sind dabei seit dem Jahr 2008 stark rückläufig gewesen. Dies zeigt, dass die Endkunden zurzeit verstärkt umfangreichere Bündelprodukte nachfragen, die neben der hier zu betrachtenden Anschlussleistung, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, in der Regel zumindest Verbindungsleistungen und darüber hinaus auch einen Internetzugang und ggf. Fernsehdienste und Mobilfunkanschlüsse beinhalten. So sind Double Play Produkte mit einem Anteil von fast 60 Prozent am Gesamtabsatz im Jahr 2011 derzeit das am häufigsten nachgefragte Produkt.

⁷⁵ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 357 ff.

⁷⁶ Zur Erläuterung der verschiedenen Bündelprodukte siehe Abschnitt 2.6.

Auch wenn der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst oftmals nur noch einer von mehreren Bestandteilen eines Produktbündels ist, so ist er doch weiterhin ein essentieller Bestandteil der Nachfrage. Dass dies der Fall ist, zeigt sich bereits daran, dass nahezu alle verfügbaren Bündelprodukte auch den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten gewähren. Unabhängig vom Anbieter und auch weitestgehend unabhängig von der Anschlusstechnologie erwarten die Endkunden eine hohe Verfügbarkeit und gute Sprachqualität. Dass die Nachfrager unverändert Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, nutzen möchten und diese nicht nur ein „Nebenprodukt“ in den Bündelangeboten sind, zeigt sich bereits durch die Entwicklung der Gesprächsminuten im Festnetz. Obwohl diese leicht zurückgehen, von 197,9 Milliarden Gesprächsminuten im Jahr 2005 auf 191,2 Milliarden Gesprächsminuten im Jahr 2011⁷⁷, sind sie dennoch unverändert auf einem hohen Niveau. In Verbindung mit dem nur im gleichen Betrachtungszeitraum leichten Rückgang bei den Anschlusszahlen kann somit davon ausgegangen werden, dass der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – wie bisher auch – neben dem Breitbandanschluss und dem Internetzugang einer der wesentlichen Komponenten in den Bündelprodukten darstellt.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist – wie bisher – auch weiterhin der Auffassung, dass separate Märkte für unpalettierte/Single Play Angebote, Double Play Angebote und Triple Play Angebote zu definieren seien.

Die Überlegungen der letzten Festlegung sind im Wesentlichen weiterhin zutreffend und werden zum besseren Verständnis hier erneut dargelegt und falls erforderlich, um nunmehr relevante Aspekte ergänzt.

9.1.6.1 Behandlung der Paketangebote in der Empfehlung der Kommission

Die Kommission hat in der Märkte-Empfehlung 2007 ausgeführt, dass Telefondienste für gewöhnlich als Gesamtpakete für Zugang und Nutzung bereitgestellt würden. Den Endkunden könnten je nach deren typischen Nutzungsmustern oder Gesprächsmustern verschiedene Optionen und Pakete zur Verfügung stehen. Obwohl viele Endnutzer es offenbar bevorzugten, sowohl den Zugang als auch die abgehenden Gespräche vom selben Unternehmen zu beziehen, würden viele andere (Endnutzer) für einige oder alle abgehenden Gespräche andere Unternehmen als das auswählen, das den Zugang (und den Eingang von Anrufen) bereitstellt.⁷⁸

Zudem hat sich die Kommission im Explanatory Note auch mit der Bündelung von Leistungen befasst. Unter einer Bündelung sei eine Situation zu verstehen, in der ein Paket von zwei oder mehr Leistungen angeboten werde. Fälle, in denen nur das Bündel und nicht die einzelnen Komponenten erhältlich seien, würden hier als reine Bündelung bezeichnet. Fälle, in denen sowohl das Bündel als auch die Komponenten auf dem Markt erhältlich seien, würden als gemischte Bündel bezeichnet, wenn das Bündel mit einem Preisabschlag gegenüber der Summe der Einzelpreise der Komponenten verkauft würde.⁷⁹

Auf der Nachfragerseite würden die Verbraucher möglicherweise Bündel bevorzugen, wenn es signifikante Transaktionskosten gebe. In diesem Fall könnten es die Verbraucher vorziehen, die Dienste als Bündel und von einem einzigen Anbieter zu beziehen. In einem solchen Fall könnte das Bündel der sachlich relevante Markt werden. Auch wenn einige Bündel seit langem etabliert seien (Sprache und SMS im Mobilfunk), wären andere noch in einer frühen

⁷⁷ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 43.

⁷⁸ Vgl. Explanatory Note, S. 23.

⁷⁹ Vgl. Explanatory Note, S. 15.

Entwicklungsstufe wie Bündel aus Fernsehen und Internet. Sofern es angesichts einer kleinen aber signifikanten dauerhaften Preiserhöhung Anzeichen gebe, dass eine ausreichende Anzahl der Kunden das Bündel „auseinanderpflücken“ und die einzelnen Leistungsbestandteile des Bündels getrennt erwerben würde, könne daraus geschlossen werden, dass die einzelnen Leistungsbestandteile jeweils für sich genommen und nicht das Bündel den sachlich relevanten Markt darstellen würden.⁸⁰

Trotzdem hat die Kommission auch in ihrer Märkte-Empfehlung 2007 keine getrennten Märkte für Standardtarife einerseits und Options- und Pakettarife – wie auch immer geartet – andererseits festgelegt. Dies zeigt, dass die Kommission auch in der aktuellen Situation insgesamt keinen generell anderen Verwendungszweck und auch keine anderen Wettbewerbsbedingungen für Bündel annimmt, sofern nicht die o. g. besonderen Umstände auf nationaler Ebene vorliegen.

9.1.6.2 Vorliegen von Paketangeboten

Trotz des im Vergleich zu früheren Jahren zunehmenden Absatzes an Bündelprodukten wird der Verwendungszweck der Anschlüsse bzw. des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, nämlich die Möglichkeit, Anrufe zu tätigen und entgegenzunehmen, weiterhin nicht durch die Bündelung verändert. Durch die Bündelung werden dem Kunden – wie bisher auch – lediglich weitere Leistungen innerhalb eines Vertrages bereitgestellt. Somit besteht eine Substituierbarkeit von Anschlussleistungen bzw. des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die ohne die verpflichtende Abnahme weiterer Leistungen (z. B. DSL, Fernsehen oder Verbindungspauschalen) bereitgestellt werden, und solchen Anschlussleistungen bzw. des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die im Rahmen von Bündeltarifen (z. B. mit DSL, Fernsehen oder Verbindungspauschalen) angeboten werden.

Dem steht auch weiterhin nicht prinzipiell entgegen, dass dann in Bündeln Leistungen angeboten werden, die verschiedenen Märkten angehören. Dies ist bei den Paketangeboten aller Wettbewerber der Fall.

Zudem ist es im Wettbewerbsrecht grundsätzlich möglich, dass Unternehmen gebündelte Leistungen anbieten, die zugleich auf mehreren sachlich relevanten Märkten wirksam werden können. Wichtigstes Beispiel dafür sind Tageszeitungen, bei denen von vornherein zwischen Leser- und Anzeigemärkten zu trennen ist.⁸¹ Zudem hätte es sonst ein potenziell marktmächtiges Unternehmen in der Hand, sich durch geringfügige Zugabe telefondienstfremder oder telekommunikationsfremder Produkte und Leistungen (z. B. eines Endgeräts oder von IT-Leistungen) der Regulierung zu entziehen.

Würde man der Auffassung der *Telekom Deutschland GmbH* folgen und (nahezu) identische homogene Wettbewerbsbedingungen fordern, so müssten für jeden einzelnen Bündeltarif eigene Submärkte gebildet werden, da jeder Nachfrager seinen Tarif anhand seines individuellen Nutzungsverhaltens aussucht, der mit Paketen, die andere Leistungen und/oder Tarife enthalten, nicht mehr substituierbar wäre. Das Vorliegen von identischen Preisen, Bündelungen oder Wettbewerbsbedingungen würde schlussendlich dazu führen, dass jeder Bündeltarif einen eigenen Markt bilden würde. Eine derartige Marktabgrenzung wäre indes zu eng. Grund dafür ist nicht zuletzt, dass die Annahme zahlreicher kleiner Märkte die Gefahr beinhaltet, dass der einzelne Markt nicht mehr aussagekräftig wäre hinsichtlich der insgesamt bestehenden Wettbewerbsbedingungen⁸².

⁸⁰ Vgl. Explanatory Note, S. 16.

⁸¹ Vgl. Möschel in: Immenga/Mestmäcker, *GWB*, 3. Auflage, § 19 Rn. 59.

⁸² Vgl. KG, 07.11.1985 „Pillsbury – Sonnen-Bassermann“ WuW/E OLG 3759, 3759 f.

Auch handelt es sich bei den angebotenen Bündeln nicht um reine Bündel, bei denen die einzelnen Komponenten auf dem Markt nicht mehr angeboten werden, sondern um gemischte Bündel, deren Komponenten von den Endkunden auch getrennt und auch von verschiedenen Anbietern erworben werden können.

Daher reicht die bloße Existenz von Paketangeboten nicht zur Abgrenzung eines eigenen Marktes aus. Notwendig ist vielmehr, dass eine hinreichende Anzahl von Endkunden tatsächlich solche Paketangebote dem Bezug der einzelnen Komponenten vorziehen, und zwar auch dann noch, wenn sich die Preise für diese Paketangebote gegenüber dem Gesamtpreis der einzelnen Elemente leicht erhöhen würde.

Daher ist auch nunmehr nachfolgend zu untersuchen, ob Tatsachen vorliegen, die für die Abgrenzung der beispielsweise von der *Telekom Deutschland GmbH* angeführten Submärkte für bestimmte Paketangebote sprechen könnten.

9.1.6.3 Double Play Angebote

Double Play Angeboten umfassen neben dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in der Regel ein volumenunabhängiges Kontingent an Verbindungsminuten und einen breitbandigen Internetzugang. Daraus ergibt sich für den Kunden aber kein anderer Verwendungszweck: Der schmalbandige Telefonanschluss bzw. der breitbandige Anschluss ermöglicht nach wie vor den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Durch das Angebot weiterer Dienste über den im Vertrag gekoppelten Breitbandanschluss wird der Verwendungszweck des Anschlusses nicht verändert. Der Kunde erhält lediglich die Möglichkeit zusätzlicher Dienste über den Breitbandanschluss.

Wie der Entwicklung der Nachfrage zu entnehmen ist, bevorzugt derzeit eine größere Anzahl (ca. 60 % der Anschlüsse wurden 2011 im Rahmen von Double Play Paketen abgesetzt) von Endkunden derartige Komplettangebote. Dieses dürfte aber nicht nur mit den Transaktionskosten zusammenhängen, sondern vor allem damit, dass für diese Kunden die Summe der Leistungen in der Regel für einen vermeintlich günstigeren (Komplett-)Preis zu erwerben ist als die einzelnen Komponenten. Würde sich der Preis für das Double Play Paket erhöhen, so dass es für einen größeren Teil dieser Kunden wieder günstiger würde, die einzelnen Komponenten zu beziehen, würden sie die Bündelprodukte wieder einzeln beziehen, was auch tatsächlich möglich ist. Es werden zwar nicht von allen Anbietern auch sämtliche Leistungen zur Verfügung gestellt. Es, wäre dafür zum Teil notwendig, die Leistungen auch von unterschiedlichen Anbietern zu beziehen.

Gegen eine gesonderte Abgrenzung von Double Play Angeboten – wie es hier von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgetragen wird – spricht aus Sicht der Bundesnetzagentur zudem auch die Tatsache, dass eine klare Abgrenzung der Bündelprodukte in der Realität ohnehin nicht existiert. Vielmehr sind Produktbündel nur oberflächlich vergleichbar: sie erlauben es dem Kunden zwar, schnell Angebote zu vergleichen, stellen jedoch nur die wichtigsten Produktmerkmale heraus. Zu diesen Attributen gehören vor allem die enthaltenen Dienste wie den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Breitbandanschluss, Internetzugang, Fernsehdienste und Verbindungsleistungen. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Vielzahl von Produkteigenschaften, die sich teilweise wesentlich unterscheiden. So können z. B. die Entgelte für Verbindungen und SMS in solche Netze, die nicht von volumenunabhängigen Paktarifen abgedeckt werden, von Anbieter zu Anbieter deutlich abweichen. Zusätzlich können weitere Service- und Dienstleistungen enthalten sein, die bei anderen Anbietern standardmäßig enthalten sind. Beispiel dafür ist z. B. die „SprachBox“ der *Telekom Deutschland GmbH*; ein kostenfreier Anrufbeantworter im Netz. Auch Fernsehdienste können sich in Qualität und Umfang (Anzahl der Programme, Anzahl der in HD bereit gestellten Programme)

deutlich unterscheiden. Eine Strukturierung der Pakete kann daher nur grob durchgeführt werden. Die Produktbündel unterscheiden sich auch durch die Anschlussbandbreite der Breitbandanschlüsse, sodass bei den preislich verschiedenen Flattarifen auch unterschiedliche Datentransportmengen eingepreist sind. Im Breitbandbereich widersprechen unterschiedliche Bandbreiten der Substituierbarkeit nicht, da die Anschlussbandbreiten einer stetigen Entwicklung unterliegen, ohne dass der Verwendungszweck, hierüber Zugang zu Breitbanddiensten zu eröffnen, grundlegend verändert würde. Im Hinblick auf den für diesen Markt relevanten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst unterscheiden sich die relevanten Bündelprodukte ebenfalls aufgrund ihrer jeweils gleichen Verwendung nicht. Auch Produkte, die auf so genannte Geschäftskunden ausgerichtet sind und daher andere Komponenten und Dienstleistungen (z. B. besondere Ausfallsicherheit, individuellerer Kundenservice) beinhalten, müssten dann ggf. gesonderten Produktkategorien zugeordnet werden. Diese Argumentation führt dazu, dass der von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgeschlagene Markt abgrenzung bereits aus dem Grund nicht gefolgt werden kann, da sie die Realität nicht hinreichend abbilden kann bzw. bei weiterer Ausdifferenzierung zu einer Zersplitterung in diverse Produktkategorien führen könnte. Die Abgrenzung verschiedener Märkte in Abhängigkeit von dem Leistungsumfang, zusätzlich verfügbaren Optionen oder Qualitätsmerkmalen und Bandbreiten ist aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht sinnvoll. Im Hinblick auf ihre Telefoniefunktionalität sind Produktbündelbestandteile, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst betreffen, aus Nachfragersicht austauschbar.

Zudem kann auch für Bündelangebote, die neben den Schmalbandanschlüssen auch Breitbandanschlüsse, volumenunabhängige Kontingente für Sprach- und Internetnutzung bzw. Komplettanschlüsse mit Telefonie-Funktion enthalten, nicht geschlossen werden, dass die überwiegende Zahl der Endkunden solche Produktbündel dem Bezug einzelner Komponenten vorzieht, wenn das Produktbündel bei einer Preiserhöhung etwas teurer wäre als die einzelnen Komponenten.

Die Betrachtung der Marktstruktur zeigt, dass fast alle Anbieter, die Double Play Produkte auf dem Markt anbieten, auch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst unabhängig vom Bündel anbieten. Dies spricht für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass eine Abgrenzung eines gesonderten Marktes für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Rahmen von Double Play Angeboten nicht sachgerecht ist.

9.1.6.4 Triple Play Angebote und Bündelung mit weiteren Telekommunikationsdiensten

Auch in diesem Fall gibt es keinen unterschiedlichen Verwendungszweck für den in solchen Bündeln enthaltenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Die Abgrenzung eines eigenen Bündelmarktes könnte also ebenfalls nur dann erfolgen, wenn die Kunden diese Bündel als untrennbare Einheit betrachten würden.

Daher würde ein getrennter Markt für Triple Play Angebote bzw. andere Bündelangebote nicht aus einem anderen Verwendungszweck entstehen, sondern könnte lediglich dann erforderlich sein, sofern die Kunden – wie von der Kommission aufgeführt – das Angebot als untrennbares Bündel ansehen würden. Dies ist aber bislang nicht der Fall.

Ein Endkunde wird sich nur dann für ein Triple Play Angebot bzw. andere Bündelangebote entscheiden, wenn der Bezug ihm günstigere (preisliche) Konditionen bietet als der Bezug der einzelnen Komponenten. Da es sich hierbei um ein gemischtes Bündel handelt, kann der

Endkunde bundesweit die Komponenten „Telekommunikation“ und „Fernsehempfang“ jeweils einzeln und i. d. R. auch von unterschiedlichen Anbietern beziehen.

Daher würde ein Endkunde bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung des Triple Play Bündels bzw. anderer Bündelangebote dieses „auseinanderpflücken“ und die (im Preis nicht gestiegenen) Komponenten einzeln beziehen, weil der Bezug der Einzelkomponenten für ihn nun günstiger wäre. Dabei muss er nicht einmal in jedem Fall die einzelnen Komponenten von unterschiedlichen Anbietern beziehen, sondern könnte sie teilweise sogar von demselben Anbieter auch ohne Abnahme eines Bündels beziehen. Der Endkunde sieht somit in dem gemischten Triple Play Bündel keine untrennbare Einheit, sondern lediglich ein Bündelprodukt, das ihm gegenüber dem Bezug der einzelnen Komponenten einen Preisvorteil bietet.

Weiterhin ist für Triple Play Angebote bisher noch keine Nutzung in größerem Umfang zu beobachten. Nutzten 2008 noch rund zwei Prozent der Anschlusskunden ein Triple Play Produkt so hatte sich der Anteil bis zum Jahr 2011 auf rund sieben Prozent erhöht. Die überwiegende Mehrzahl der Endkunden bezieht auch weiterhin ihre Fernsehprogramme über einen Anbieter bzw. „Nutzungsmöglichkeit“ (Satellit, DVB-T, TV-Kabel) und ihren Schmal- und ggf. Breitbandanschluss über einen anderen Anbieter.

Im Übrigen gelten die Ausführungen im Abschnitt 9.1.6.3 analog.

Im Ergebnis ist auch hier festzuhalten, dass es – wie bei den Double Play Angeboten – keinen anderen Verwendungszweck für den in Triple Play Angeboten bzw. andere Bündelangebote (wie beispielsweise Quad Play Angebote) enthaltenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gibt. Darüber hinaus sieht die ganz überwiegende Mehrzahl der Endkunden in Deutschland den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Internetzugang einerseits und Fernsehempfang andererseits nicht als einheitliches Bündel an, sondern als eigenständige Produkte, deren Bezug in aller Regel tatsächlich auch über unterschiedliche Anbieter und Anschlussarten erfolgt. Die Abgrenzung eines eigenen Bündelmarktes für Triple Play Angebote oder andere Produktbündel (wie beispielsweise Quad Play Angebote) ist daher weiterhin sachlich nicht gerechtfertigt.

Daher ist die Abgrenzung eigener Submärkte für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Rahmen von Triple Play Angeboten bzw. sonstiger Produktbündel (wie beispielsweise Quad Play Angebote) nicht sachgerecht.

9.1.7 Mobilfunkanschlüsse

Gemäß der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission sind Mobilfunkanschlüsse zunächst nicht Teil des Marktes Nr. 1, da sie eben nicht an einen festen Standort gebunden sind, sondern den Kunden vielmehr einen mobilen Telefonanschluss zur Verfügung stellen. Dennoch kann nicht kategorisch ausgeschlossen werden, dass Mobilfunkanschlüsse einem gemeinsamen Markt mit Anschlüssen an festen Standorten zugeordnet werden müssen, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Zu diesen gehören unter anderem die Substituierbarkeit der Anschlüsse, eine vergleichbare Tarifstruktur und ähnliche Wettbewerbsbedingungen.

Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) hat zu diesem Thema ein Arbeitspapier entwickelt: „Report on Impact of Fixed-Mobile Substitution in Market Definition“.⁸³ Die Arbeitsgruppe stellt darin fest, dass Mobilfunkanschlüsse zunehmend an Bedeutung gewinnen und dass eine steigende Anzahl von Endverbrauchern

⁸³ Veröffentlicht im Juli 2012: http://www.erg.eu.int/documents/berec_docs/index_en.htm#board.

in Europa auf leitungsbasierte Anschlussprodukte zu Gunsten von Mobilfunkanschlüssen verzichtet. Dennoch sei die Mehrheit der nationalen Regulierungsbehörden bisher von getrennten Märkten ausgegangen. Dies läge vor allem an den unterschiedlichen Produkteigenschaften und Verwendungszwecken sowie an den unterschiedlichen Preis- und Tarifstrukturen. Dennoch sei die asymmetrische Substituierbarkeit⁸⁴ bei der Marktanalyse zu berücksichtigen. So könne ein Mobilfunkanschluss ggf. einen Festnetzanschluss substituieren, jedoch könne ein Festnetzanschluss durch die fehlende Mobilität keinen Mobilfunkanschluss ersetzen. Durch diese Beziehung könnten Mobilfunkanschlüsse jedoch die Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für Festnetzanschlüsse beeinflussen.

In Deutschland gibt es zurzeit allerdings keine hinreichenden Hinweise für eine signifikante Substitution von Festnetzanschlüssen durch Mobilfunkanschlüsse, die eine Zuordnung der Mobilfunkanschlüsse zu dem hier relevanten Markt rechtfertigen würden. Während die Teilnehmerzahl in den Mobilfunknetzen bereits seit Jahren sehr hoch ist und weiter steigt, ist die Zahl der Festnetzanschlüsse im gleichen Zeitraum in einem deutlich geringeren Maße zurückgegangen. So hat die Datenerhebung im Rahmen dieser Marktanalyse einen Rückgang um weniger als ein Prozent seit dem Jahr 2008 ergeben. Auch die Gesprächsminuten in den Festnetzen nehmen nicht im größeren Umfang ab. Im Jahr 2008 wurden 198,4 Milliarden Gesprächsminuten im Festnetz registriert, im Jahr 2011 hingegen 191,2 Milliarden Gesprächsminuten.⁸⁵ Dies spricht nicht dafür, dass ein signifikanter Teil der Endverbraucher Festnetzanschlüsse durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt, sondern Mobilfunkanschlüsse als komplementäres Produkt zum Zugang zu öffentlichen Festnetzen bzw. zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ansieht.

Ein weiterer Indikator für eine eher geringe Substitution in Deutschland sind die mittlerweile auf dem Markt angebotenen Bündelangebote. Hierbei handelt es sich um Festnetzanschlüsse, zu denen zusätzlich Mobilfunkanschlüsse hinzugebucht werden können.⁸⁶ Obwohl diese Produkte bisher nur in geringem Umfang angeboten und nachgefragt werden, zeigt sich dennoch, dass die Nachfrager Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse eher als komplementäre Produkte statt als Substitute ansehen.

Ein wesentlicher Grund dafür dürfte der Wunsch nach breitbandigen Datenverbindungen sein. Mobile Datenverbindungen unterliegen zurzeit noch größeren Beschränkungen in Bezug auf die Verfügbarkeit, die Qualität und die Tarifstruktur. So wird z. B. bei einigen Tarifvarianten die Übertragungsraten nach Überschreiten eines zuvor festgelegten Datenvolumens automatisch gedrosselt. Dazu kommt, dass die Qualität der Verbindungen in Abhängigkeit vom jeweiligen Standort des Kunden extremen Schwankungen unterworfen sein kann. Zudem sind mobile breitbandige Anschlussprodukte zumeist teurer als breitbandige Festnetzanschlüsse.

Auch so genannte „Home-Zone“ Produkte erfüllen nach Ansicht der Bundesnetzagentur nicht die notwendigen Kriterien für eine Zuordnung zu einem gemeinsamen Anschlussmarkt. Dies liegt vor allem daran, dass der Mobilfunkanschluss in diesem Fall nicht in seiner Mobilität eingeschränkt wird. Vielmehr ist er weiterhin auch außerhalb der gewählten Zone nutzbar; lediglich die Tarifstruktur verändert sich. Auch die Produkt- und Serviceeigenschaften verändern sich durch das Verlassen oder Betreten der „Home-Zone“ nicht.

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen befragt, ob aus ihrer Sicht eine Austauschbarkeit zwischen Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen gegeben sein könnte.⁸⁷ Obwohl diese Fragestellung zum Teil differenziert beantwortet wurde, spricht sich dennoch ein großer Teil der Unternehmen (zumindest noch) nicht für eine Substituierbarkeit aus.

⁸⁴ Asymmetrische Substitution liegt vor, wenn Anschluss A durch Anschluss B ersetzt werden kann, ohne dass Anschluss B gleichzeitig durch Anschluss A ersetzt werden kann.

⁸⁵ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 42 ff.

⁸⁶ Vgl. z. B. Angebote von Alice O₂ und Unitymedia.

⁸⁷ Vgl. Abschnitt 4.1.5.

So wird im Rahmen des Auskunftsersuchens von einigen Unternehmen die Auffassung der Bundesnetzagentur bestätigt, dass der Fokus der Nachfrage nach Mobilfunkanschlüssen im Vergleich zu den Festnetzanschlüssen auf der Mobilität an sich liegt. Die Ausführungen hinsichtlich der Nutzung von Mobilfunkanschlüssen in unterschiedlichem Maße je nach Alter der Nutzer werden von der Bundesnetzagentur in der Form nicht geteilt. Vielmehr stellt die Mobilität unabhängig von der Altersrelevanz ein Alleinstellungsmerkmal des Mobilfunks im Vergleich zum Festnetz dar. Auch hat die Höhe der Terminierungsentgelte ebenfalls – entgegen dem Vorbringen eines Unternehmens – keinen Einfluss auf die Funktionalität der Mobilität als besonderer Verwendungszweck.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es zurzeit keine Hinweise auf eine signifikante Migration der Endkunden von Festnetzanschlüssen hin zu Mobilfunkanschlüssen gibt.⁸⁸ Aus diesem Grund kann auch nicht ohne weiteres von einem Wettbewerbsdruck ausgegangen werden, der von den Mobilfunkanschlüssen auf die festnetzbasierenden Anschlussprodukten wirkt. Da anscheinend eine große Zahl der Endkunden festnetzbasierende Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, bevorzugt, ist nicht sicher, dass die Kunden im Falle einer Preiserhöhung zu Mobilfunkanschlüssen wechseln würden. Aus diesem Grund werden Mobilfunkanschlüsse auch weiterhin nicht einem gemeinsamen Anschlussmarkt zugeordnet.

9.1.8 Kundenindividuelle Gesamtverträge

Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten eröffnen und die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen⁸⁹ vertrieben wurden, sind in der letzten Marktanalyse dann dem Anschlussmarkt zugerechnet worden, wenn der Gesamtumsatz eines solchen Vertrages mit einem einzelnen Kunden in einem Jahr den Betrag von einer Million Euro (netto) nicht überschreitet. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen bezüglich der kundenindividuellen Gesamtverträge nicht wesentlich geändert. So hat eine zwischenzeitlich stattgefundene Überprüfung durch die Gerichte die Entscheidung der Bundesnetzagentur bestätigt und auch die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich keinen anderen Standpunkt bezogen. Bezüglich der grundlegenden Ausführungen wird daher auf die letzte Marktanalyse verwiesen.⁹⁰ Es bleibt somit zu prüfen, ob seit der letzten Marktanalyse neue Erkenntnisse vorliegen, die ein abweichendes Ergebnis begründen. Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die bisherige Grenze von einer Millionen Euro weiterhin sinnvoll ist oder ob eine Anpassung vorgenommen werden muss. Zunächst werden jedoch die relevanten Begrifflichkeiten geklärt.

Begriff Gesamtvertrag „mit einem einzelnen Kunden“

Im Rahmen des vorangegangenen Verfahrens wurde festgelegt, dass es sich bei der Ausnahme von „Leistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden“, nur um Leistungen aus solchen Verträgen handele, die unmittelbar die synallagmatischen Leistungs- und Gegenleistungspflichten auslösen.⁹¹ Ein Rahmenvertrag, der lediglich die Konditionen, zu denen Zugangsleistungen bezogen werden können, regelt, ist nicht ausreichend. Denn die Pflicht, Leistungen zu erbringen, und das

⁸⁸ Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 35 Absatz Nr. 34.

⁸⁹ Zur Definition siehe Abschnitt 2.7.

⁹⁰ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 361 ff.

⁹¹ Vgl. auch VG Köln, Beschluss vom 29. Februar 2008, 21 L 100/08, S. 5 f.

Recht, hierfür Entgelte zu fordern, entstehen in diesem Fall erst durch den Abschluss individueller, eigenständiger Nutzerverträge.

Gleiches gilt im Übrigen für Verträge, denen zusätzliche Nutzer beitreten können, die dann als Teilschuldner die auf sie entfallenden Leistungsentgelte direkt an den Telekommunikationsanbieter zahlen. Von einem Vertrag mit einem einzelnen Kunden kann nur dann ausgegangen werden, wenn dieser Kunde (Vertragspartner) auch Schuldner für alle abgenommenen Leistungen ist.

Darüber hinaus muss es sich um einen einzelnen Kunden (Vertragspartner) handeln. Die Verwendung des Begriffs des „Kunden“, mit dem der Gesamtvertrag geschlossen wird, bringt zum Ausdruck, dass diese (natürliche oder juristische) Person neben ihrer Eigenschaft als „Vertragspartner“ auch diejenige sein soll, die die Leistung vertraglich in Anspruch nimmt und bezieht. Im Übrigen hat sich die Bundesnetzagentur bei ihrer Festlegung auch nicht an dem Leitbild einer geschlossenen Benutzergruppe orientiert, sondern diese im Gegenteil für nicht mehr maßgeblich nach dem neuen Recht erachtet.⁹²

Schließlich folgt auch aus der Bezugnahme auf den Jahresumsatz bis zu einer festgelegten Grenze in Euro (netto), dass aus den Verträgen unmittelbar ein Jahresumsatz in der genannten Größenordnung resultiert. Ein Rahmenvertrag, der nur die Konditionen der Leistungserbringung und die dafür zu entrichtenden Entgelte regelt, ist nicht ausreichend. Bei diesen handelt es sich nicht um Gesamtverträge mit einem einzelnen Kunden. Der Leistungsaustausch entsteht nämlich nicht bereits durch Abschluss des Rahmenvertrags z. B. mit einem Spitzenverband (und zwar verbindlich für alle Verbandsmitglieder), sondern erst durch freiwilligen „Beitritt“ einzelner Verbandsmitglieder zum Rahmenvertrag. Beim Abschluss des Rahmenvertrages werden faktisch nur die Preise (und ggf. andere Konditionen) verhandelt, zu denen die einzelnen Mitglieder beitreten können.

Aus den Rahmenverträgen ergeben sich somit nicht bereits die wesentlichen Konditionen der Leistungsbeziehungen und die im synallagmatischen Austauschverhältnis bestehenden Pflichten. Denn aus den Rahmenverträgen ergeben sich weder, wer der Vertragspartner (Kunde) und Leistungsempfänger ist, noch der Umfang der von den einzelnen Nutzern eingekauften Leistungen. Die wesentlichen Vertragsmerkmale werden somit erst durch die rechtlich selbstständigen „Nutzerverträge“ bestimmt. Erst durch den Beitritt eines Nutzers kommt es zu einer unmittelbaren Leistungsverpflichtung des Anbieters, bei dem konkretisiert wird, in welchem Umfang Leistungen bezogen und in welcher Höhe Vergütungspflichten seitens der Nutzer eingegangen werden.

Daher gilt für die Auslegung, dass es sich bei einem Rahmenvertrag, der nur die Konditionen der Leistungserbringung und die dafür zu entrichtenden Entgelte regelt, nicht um einen Gesamtvertrag mit einem einzelnen Kunden handeln kann. An dieser Einordnung ändert auch nichts, dass die Prüfung der Kalkulation – der dann im Vertrag mit dem einzelnen Kunden zur Anwendung kommenden Entgelte – auf Konformität mit § 28 TKG ggf. auf Basis der einem Rahmenvertrag zu Grunde liegenden Mischkalkulation der geplanten Beitritte erfolgt.

Das VG Köln⁹³ stellt bei der Prüfung des Kriteriums des "Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden" maßgeblich darauf ab, welches Vertragsverhältnis Grundlage der Leistungen ist, die dem sachlich relevanten Markt angehören. Denn nur ein Vertragsverhältnis, das dem sachlich relevanten Markt angehörende Leistungen zum Gegenstand hat, könne überhaupt für die Einstufung als ein von der Regulierung ausgenommener "Gesamtvertrag mit einem einzelnen Kunden" in Betracht gezogen werden. Im konkret zu beurteilenden Fall eines TVPN-Rahmenvertrages führte das VG Köln im genannten Beschluss aus, dass es zu einem Austausch von Leistungen des sachlich relevanten Marktes nicht schon durch den Rahmen-

⁹² Vgl. dazu ausführlich Festlegung der Bundesnetzagentur für die Märkte Nr. 1-6, S. 83 ff.

⁹³ Beschluss vom 29.02.2008 (21 L 100/08).

vertrag selbst, sondern erst durch den Abschluss der individuellen Nutzerverträge komme. Weder verpflichte der Rahmenvertrag die *Telekom Deutschland GmbH* unmittelbar, Zugangs- und Verbindungsleistungen zur Verfügung zu stellen, noch würden die Vertragspartner des Rahmenvertrages verpflichtet, Zugangs- und Verbindungsentgelte zu entrichten. Folglich sei bei der Beurteilung des Kriteriums des "Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden" nicht auf den Rahmenvertrag, sondern auf die einzelnen Nutzerverträge abzustellen.

Eine Beurteilung des Kriteriums des "Gesamtvertrages mit einem einzelnen Kunden" unter dem Blickwinkel der vertraglichen Ausgestaltung von Haftungsfragen kommt im Lichte dieser Rechtsprechung des VG Köln nicht in Betracht. Erst recht nicht bietet der o. g. Beschluss des VG Köln Anlass dazu, von einem "Gesamtvertrag mit einem einzelnen Kunden" dann auszugehen, wenn die auf Grundlage eines TVPN-Rahmenvertrages abgeschlossenen Nutzerverträge in der Weise ausgestaltet sind, dass die jeweiligen Nutzer gegenüber der Betroffenen füreinander haften und eintreten. Im zitierten Beschluss des VG Köln wurde nämlich keinerlei Aussage zu den Auswirkungen einer möglichen Haftung der einzelnen Nutzer unter- und füreinander getroffen. Lediglich in Ergänzung zu der oben dargelegten maßgeblichen Argumentation hat das Gericht zusätzlich darauf hingewiesen, dass die Vertragspartner des Rahmenvertrages nicht einmal für die Entgeltverpflichtungen der Nutzer aus den einzelnen Nutzerverträgen haften.

Maßgeblichkeit der einzelnen Leistungen innerhalb eines Vertrages

Die Bundesnetzagentur hat in der letzten Festlegung ausgeführt, dass nicht die Verträge als Gesamtpakete einen Markt bilden, sondern die einzelnen Leistungsbestandteile (z. B. Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, oder Verbindungen) darauf untersucht werden müssen, ob sie den jeweiligen sachlich relevanten Märkten zuzuordnen sind. Die Bundesnetzagentur bleibt bei ihrer Einschätzung, da sich gezeigt hat, dass die in dieser Runde von den Unternehmen vorgelegten Verträge bzw. Musterverträge keine neuen Erkenntnisse gebracht haben, die zu einer anderen Einschätzung führen.

Letztlich sind auch Systemlösungen eine Form von Bündelprodukten, die aus einem Paket von Einzelleistungen zusammengestellt werden. Auch im Rahmen von sonstigen Bündelprodukten werden insbesondere Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, angeboten, die dem hier betrachteten sachlich relevanten Markt zuzuordnen sind. Daneben ist es den Endkunden möglich, weitere Komponenten zu erwerben, die nicht dem vorliegenden sachlich relevanten Markt zuzuordnen oder nicht einmal Telekommunikationsdienstleistungen sind.

Würde man hier nur das Bündel betrachten und nicht die zugehörigen Einzelleistungen, müsste im Extremfall für jeden Optionstarif ein eigener Markt angenommen werden, da eine vollständige Austauschbarkeit der einzelnen Optionstarife untereinander nicht gegeben sein dürfte. Dies würde aber zu einer Zersplitterung des Marktes führen, die nicht mehr der Marktrealität entspricht.⁹⁴

Dem steht auch nicht entgegen, dass teilweise pauschalierte Abrechnungsmodelle (für Basisleistungen wie Verbindungen in inländische Fest- oder Mobilfunknetze gemäß der Nutzauslastung der einzelnen Anschlüsse) eingesetzt werden. Denn eine Vielzahl der Tarife der verschiedenen Anbieter enthalten in der Regel ebenfalls pauschale Elemente. Zudem ändert sich letztlich nur die Tarifstruktur, nicht aber das Produkt.⁹⁵ Daher können auch die Anschlussleistungen auf dem vorliegenden sachlich relevanten Markt untersucht werden.

⁹⁴ Vgl. Abschnitt 9.1.6.

⁹⁵ Vgl. auch Explanatory Memorandum, S. 16 (Fußnote 30), S. 23; Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 23 (Fußnote 26), S. 31.

Es stellt sich somit die Frage, ob Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen und die als Teil kundenindividueller Gesamtverträge vertrieben werden, dem im Rahmen dieses Verfahrens abzugrenzenden sachlich relevanten Markt aufgrund von Substituierbarkeit und homogenen Wettbewerbsbedingungen zuzuordnen sind, oder ob diese einen eigenen, sachlich getrennten Markt bilden.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sind kundenindividuelle Gesamtverträge in erster Linie ein vertragliches Konstrukt, in dem eine Vielzahl von einzelnen Leistungen, die der Anbieter für einen Nachfrager erbringt, zusammengefasst wird. Die Analyse der von den Unternehmen vorgelegten Musterverträge zeigt klar, dass die einzelnen Verträge zumeist aus verschiedenen Modulen bestehen, die für jeden Nachfrager individuell zusammengestellt werden. Auf diese Weise können z. B. Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und Verbindungsleistungen für mehrere Kundenstandorte im Rahmen eines einzigen Vertrages bezogen werden. Der Vorteil für den Nachfrager liegt dabei in den geringeren Transaktionskosten, aber auch in den Preisvorteilen, die wichtigen und großen Kunden üblicherweise gewährt werden.

Eine Austauschbarkeit zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardleistungen gemäß der AGB bestünde nicht, wenn die in den Gesamtverträgen enthaltenen Produkte und Dienstleistungen nicht auch einzeln erhältlich wären. Hierfür gibt es jedoch zurzeit keine Hinweise. Aus technischer Sicht werden für die Nachfrager kundenindividueller Gesamtpakete keine Leistungen erbracht, die nicht auch einzeln bei den Anbietern nachgefragt werden könnten. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten mit Hilfe der verschiedenen Anschlusstechnologien sowie das Führen von Telefongesprächen und das Nutzen von Datenverbindungen können auch im Rahmen von einzelnen Verträgen und Standardprodukten erbracht werden, ohne dass es dafür einer speziellen Vertragsform bedürfte. Auch die weiteren Dienst- und Serviceleistungen, wie verstärkte Kundenbetreuung und -beratung, besondere Ausfallsicherheit, etc. sind vermutlich nicht nur bei Abschluss eines kundenindividuellen Gesamtvertrages erhältlich. Es ist davon auszugehen, dass ein wichtiger Nachfrager mit hohem Bedarf an verschiedenen Produkten und Leistungen auch dann eine individuelle Beratung, speziellen Service und weitere Leistungen von seinem Anbieter erhalten würde, wenn er statt eines kundenindividuellen Gesamtvertrages eine Reihe von Einzelverträgen (ggf. auf AGB-Basis) abschließen würde. Ebenso sind Rabatte nicht auf kundenindividuelle Gesamtverträge beschränkt, sondern würden auch einem Abnehmer gewährt werden, der eine Vielzahl einzelner Verträge abschließen möchte. Der Bedarf des Kunden (insbesondere die Zahl der benötigten Anschlüsse und der anzubindenden Standorte) ist schließlich gegeben und wird durch die vertragliche Ausgestaltung nicht beeinflusst. Auch die Transaktionskosten bei einem Bezug einzelner Komponenten dürften nicht wesentlich geringer sein als diejenigen, die bei dem Abschluss eines kundenindividuellen Gesamtvertrages anfallen. Denn in beiden Fällen müssen Anbieter und Nachfrager gemeinsam den Bedarf ermitteln, ein entsprechendes Konzept ausarbeiten und Preise verhandeln bzw. dann auch vereinbaren.

Vereinzelt wurde von Seiten der Unternehmen vorgetragen, dass eine Austauschbarkeit bei der Produktvarianten nicht bestehe, wenn kundenindividuelle Gesamtverträge eine Komponente enthielten, die tatsächlich nicht als einzelne, eigenständige Leistung bezogen werden könnte. Jedoch wurde nicht ausgeführt, um welche Komponenten kundenindividueller Gesamtverträge es sich dabei handeln könnte. Derzeit gibt es somit aus Sicht der Bundesnetzagentur keine Hinweise darauf, dass aus diesem Grund die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht zwischen separaten Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und als Teil von kundenindividuel-

len Gesamtverträgen vertriebenen Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, eingeschränkt sein könnte.

Auch die im Rahmen der Ermittlungen zu diesem Thema befragten Unternehmen unterstützen mehrheitlich diese Ansicht.⁹⁶ Auch sie beschreiben kundenindividuelle Gesamtverträge als Bündel aus einzelnen, auch standardisiert erhältlichen Modulen, die zu einem Vertragskonstrukt zusammengefasst würden. Die Austauschbarkeit von kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Leistungen auf AGB-Basis hat sich im Verlauf der letzten Jahre eher noch erhöht, da sich Bündelprodukte und der modulare Aufbau von Produkten (mit verschiedenen Zusatzoptionen wie Pauschaltarif für volumenunabhängige Verbindungsleistungen, weiteren Leistungen, höheren Datenübertragungsraten, etc.) mehr und mehr im Markt durchsetzen und inzwischen allen Kunden, unabhängig von deren individuellen Eigenschaften (wie z. B. Nachfragevolumen) zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis sieht die Bundesnetzagentur – wie bisher – auch weiterhin eine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht zwischen separaten Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen und die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen vertrieben werden.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Im Rahmen der Ermittlungen hat eine nicht unerhebliche Zahl von Unternehmen angegeben, dass aus ihrer Sicht eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Produkten auf AGB-Basis nicht bestehe.⁹⁷ Begründet wird dies zumeist damit, dass es eine strategische Entscheidung der Anbieter sei, ob kundenindividuelle Gesamtverträge angeboten werden sollen. Nicht jedes Unternehmen entscheide sich dafür, seinen Kunden solche individualisierten Bündel anzubieten. Diesem Argument kann jedoch nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die grundlegende strategische Entscheidung darin besteht, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, große Nachfrager mit vielen Standorten umfassend zu beraten, gemeinsam mit ihnen ein Bündel von Leistungen zusammenzustellen, das ihren Wünschen entspricht, und dieses technisch umzusetzen. Dazu gehört ggf. auch, an entsprechenden Ausschreibungen teilzunehmen und Gebote abzugeben. Ob der ermittelte Bedarf dann letztendlich durch ein Bündel von standardisierten Einzelprodukten oder durch einen kundenindividuellen Gesamtvertrag erbracht wird, ist letztendlich von den Wünschen des Kunden abhängig, setzt jedoch keine grundsätzlich unterschiedlichen Kompetenzen des Anbieters voraus.

Dazu kommt, dass das vorgebrachte Argument, dass manche Anbieter keine kundenindividuellen Gesamtverträge anbieten, sondern den Bedarf der Kunden durch standardisierte Einzelprodukte bedienen, eher für eine Austauschbarkeit spricht als dagegen. Zeigt es doch, dass auch große Nachfrager nicht zwingend nur kundenindividuelle Gesamtverträge nachfragen, sondern anscheinend auch bereit sind, ein Bündel aus standardisierten Einzelleistungen zu beziehen, wenn die angebotenen Konditionen für sie interessant sind.

Einer Austauschbarkeit aus Anbietersicht steht auch nicht entgegen, dass nicht alle Anbieter kundenindividuelle Gesamtverträge anbieten können. Kleinere oder regionale Anbieter von Anschluss- und Verbindungsprodukten können bereits durch ihre Unternehmensstruktur nicht in der Lage sein, wettbewerbsfähige Angebote für sehr große Nachfrager abzugeben. Dies gilt aber unabhängig davon, ob der Nachfrager einen kundenindividuellen Gesamtvertrag abschließen oder seinen Bedarf durch standardisierte Produkte auf AGB-Basis decken möchte.

⁹⁶ Vgl. Abschnitt 4.1.7.

⁹⁷ Vgl. Abschnitt 4.2.3.

Mehrere Unternehmen tragen vor, dass auch aus ihrer Sicht kundenindividuelle Gesamtverträge ein Bündel standardisierter Module sind, die individuell zusammengestellt werden, um den Bedarf des Kunden zu decken. Teilweise seien kundenindividuelle Gesamtverträge lediglich Rahmenverträge, die besondere Konditionen für ein Bündel standardisierter AGB-Produkte festlegen. Diese Ansichten bestätigen sich auch bei der Analyse der im Rahmen der Ermittlungen von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Musterverträge.

Aus technischer Sicht ist nicht davon auszugehen, dass es Unterschiede zwischen separaten Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen und die Teil eines kundenindividuellen Gesamtvertrages sind, gibt. Somit ist zumindest aus technischer Sicht kein Grund dafür gegeben, dass ein Anbieter der separate Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, vertreibt nicht auch kundenindividuelle Gesamtverträge abschließen könnte, in denen mehrere Anschlusskomponenten oder auch weitere Leistungen enthalten sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es auch weiterhin keine überzeugenden Argumente dafür gibt, dass eine Austauschbarkeit aus Sicht der Anbieter zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und standardisierten Einzelleistungen auf AGB-Basis nicht besteht.

Wettbewerbsbedingungen

Bei der Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen ist insbesondere die Frage entscheidend, ob die zuvor festgelegte Grenze bei Verträgen mit einem Gesamtumsatz (netto) von mehr als einer Million Euro pro Jahr mit einem einzigen Kunden nach wie vor beibehalten werden sollte oder nicht.

Im Rahmen der Ermittlungen hat sich erneut gezeigt, dass die Zahl der Anbieter, die kundenindividuelle Gesamtverträge anbieten bzw. diese im Bestand haben, nach wie vor eher gering ist. So haben nur acht Unternehmen angegeben, diese Verträge abgeschlossen zu haben.⁹⁸ Auch die Gesamtzahl dieser Verträge ist, wie auch bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse festgestellt, eher gering. So wurden 120 Verträge für das Jahr 2011 gemeldet, deren Jahresumsatz (netto) mit einem einzigen Kunden die bisher gültige Grenze von einer Million Euro überschreitet. Nur geringfügig mehr Verträge, insgesamt ca. 130 für das Jahr 2011, werden für das Segment mit Gesamtumsätzen zwischen 500.000 Euro und einer Million Euro angegeben. Die überwiegende Mehrzahl der Verträge, insgesamt mehr als 850 für das Jahr 2011, liegen im Bereich der Gesamtumsätze (netto) pro Jahr und mit einem einzelnen Kunden die zwischen 100.000 Euro und 500.000 Euro. Es zeigt sich im Vergleich zur letzten Marktanalyse, dass hier eine Verschiebung der Grenze bezogen auf die Zahl der geschlossenen Verträge nach unten stattgefunden hat. Lediglich bei Verträgen mit einem Jahresumsatz bis 500.000 Euro (netto) kann von einem Massengeschäft gesprochen werden.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Grenzziehung, basierend auf dem Gesamtumsatz der Verträge mit einem einzelnen Kunden, auch weiterhin sinnvoll. So zeigt bereits die Gesamtzahl der abgeschlossenen Verträge, dass es sich in den beiden oberen Segmenten nicht um einen Massengeschäft handeln kann. Vielmehr stehen hier den Anbietern in der Regel Nachfrager mit erheblicher Nachfragemacht gegenüber. Im Gegensatz zu kleineren Nachfragern, die ihren Bedarf überwiegend mit standardisierten Produkten der Anbieter decken werden, kann davon ausgegangen werden, dass diese Verträge mit nicht unerhebli-

⁹⁸ Die Bundesnetzagentur schätzt, dass die Angaben zumindest eines Unternehmens nach wie vor nicht vorliegen. Diese statistische Unsicherheit wurde bei der Auswertung der Daten berücksichtigt.

chen Beratungsleistungen, Vertragsverhandlungen und ggf. Ausschreibungen einhergehen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Homogenität der Wettbewerbsbedingungen in den beiden oberen Segmenten gegenüber dem unteren Segment daher nicht mehr gegeben.

Vor dem Hintergrund der im Laufe der Ermittlungen gesammelten Erkenntnisse kommt die Bundesnetzagentur daher zu dem Ergebnis, dass die zuvor bei einer Million Euro gesetzte Grenze die Marktbedingungen nicht mehr hinreichend abbildet. Zwar bleibt die Zahl der Anbieter über alle drei Kategorien hinweg relativ konstant und ist somit als Abgrenzungskriterium nicht aussagekräftig. Allerdings zeigt die Anzahl der Verträge in den einzelnen Kategorien jedoch, dass auch in dem Bereich der Gesamtumsätze zwischen 500.000 Euro und einer Million Euro nur unwesentlich mehr Verträge abgeschlossen worden sind als in dem Bereich mit Gesamtumsätzen größer als eine Million Euro. Insgesamt gibt es lediglich rund 250 kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzigen Kunden der höher ist als 500.000 Euro. Demgegenüber liegt die Zahl der Verträge mit einem Gesamtumsatz unter 500.000 Euro bereits bei über 850, also mehr als dreimal so hoch.

Die Bundesnetzagentur wertet dies als einen starken Indikator dafür, dass die zuvor festgelegte Grenze die gegenwärtigen Bedingungen auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht mehr adäquat widerspiegelt. Aus diesem Grund wird die bisherige Grenze von einer Million Euro Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden auf 500.000 Euro (netto) gesenkt.

Zwischenergebnis

Die Bundesnetzagentur kommt somit zu dem Ergebnis, dass sowohl aus Sicht der Nachfrager als auch aus Sicht der Anbieter eine Austauschbarkeit zwischen separat vertriebenen Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, und Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen und die Teil kundenindividueller Gesamtverträge sind, gegeben ist. Diese Austauschbarkeit und die Homogenität der Wettbewerbsbedingungen erstrecken sich jedoch nicht auf Verträge, die eine bestimmte Größenordnung überschreiten. Kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzigen Kunden von mehr als 500.000 Euro werden daher nicht mehr dem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zugerechnet.

9.1.9 Internetbasierte Telefondienste

Durch die zunehmende Verbreitung breitbandiger Internetverbindungen haben sich mehrere Dienstleister auf das Angebot internetbasierter Telefondienste spezialisiert. Zu den bekanntesten Anbietern zählt z. B. der Peer to Peer Dienst von „Skype“, der insbesondere für internationale Gespräche und Ferngespräche genutzt wird und zusätzlich zur Sprachtelefonie auch Video-Chat ermöglicht.

Die Nutzung dieser Dienste ist dabei unabhängig vom den nachgefragten Breitbandanschlüssen der Nutzer. So ist weder eine Telefonie-Funktionalität des Breitbandanschlusses notwendig, noch die Nutzung eines bestimmten Breitbandanschlusses. Vielmehr kann der Dienst von jedem Computer verwendet werden, der über eine breitbandige Internetverbindung verfügt.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Zuordnung dieser Dienste zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Rahmen dieser Marktanalyse nicht sachgemäß. So ist bereits das Kriterium

des Zuganges an „festen Standorten“ nicht gegeben, da der Dienst grundsätzlich von jedem beliebigen Computer mit einer breitbandigen Datenverbindung genutzt werden kann. Weiterhin ist fraglich, ob diese Dienste überhaupt einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bereitstellen, da es sich hierbei in den Basisvarianten größtenteils um Peer to Peer Dienste oder Verzeichnisdienste handelt, die keinen Zugang zum PSTN erlauben und über keine Ortsnetznummer (E 164 Nr.) verfügen.

Auch aus Sicht der Nachfrager sind diese Dienste vermutlich nicht substituierbar. So ist die Hardware grundsätzlich unterschiedlich. Anstatt eines herkömmlichen Festnetztelefons muss ein Computer eingeschaltet und die Software ausgeführt sein, um Anrufe entgegennehmen oder führen zu können. Somit entfallen wesentliche Komfortaspekte von Festnetztelefonen, die eine ständige stationäre Erreichbarkeit gewährleisten, ohne weitere Hardware zu benötigen.

Die im Rahmen der Ermittlungen befragten Unternehmen unterstützen mehrheitlich die Auffassung der Bundesnetzagentur und sehen eine Austauschbarkeit und damit eine Zuordnung zu einem gemeinsamen Markt nicht als gegeben an. Die von einigen Unternehmen vorgetragene Substituierbarkeit internetbasierter Peer to Peer Telefondienste mit dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz wird von der Bundesnetzagentur bereits schon deshalb nicht geteilt, weil sie über keine Ortsnetznummer verfügen und sie somit aus dem öffentlichen Telefonfestnetz (PSTN) nicht erreichbar sind.

9.1.10 Nennung des sachlich relevanten Marktes

Als Ergebnis der vorangegangenen Ausführungen ergibt sich folgender, sachlich relevanter Markt:

Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMx-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse. Zu diesen gehören Komplettanschlüsse über kupfernetzbasierter DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen.

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ist auch dann dem sachlich relevanten Markt zugeordnet, wenn er mit anderen Produkten und Dienstleistungen gebündelt angeboten wird, mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden.

9.2 Räumlich relevanter Markt

Im Rahmen der vorherigen Marktanalyse zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz wurde von der Bundesnetzagentur die zuvor festgestellte nationale Marktabgrenzung beibehalten.⁹⁹ Da es zwischenzeitlich keine wesentlichen Änderungen an den Rahmenbedingungen von Seiten der Gerichte oder der Europäischen Kommission¹⁰⁰ gegeben hat, wird zunächst auf die grundlegenden Ausführungen im Rahmen der letzten Analyse verwiesen.

⁹⁹ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 369 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12 f.

Nachfolgend soll geprüft werden, ob neue Hinweise vorliegen, die eine regionale Marktabgrenzung begründen.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem 61. Sondergutachten mit dem Titel: „Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern“ für eine regionale Marktabgrenzung ausgesprochen, wenn die notwendigen Bedingungen dafür vorlägen.¹⁰¹ Aus ihrer Sicht erleichtere eine solche Abgrenzung den Abbau von Regulierung auf einem Markt, den sie als zunehmend wettbewerblich ansieht.

Auch die *Telekom Deutschland GmbH* spricht sich in ihrer Stellungnahme für eine regionale Marktabgrenzung aus.¹⁰² Sie vertritt die Ansicht, dass durch die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber in Ballungsgebieten im Vergleich zu ländlichen Regionen stark unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen herrschten, die eine nationale Marktabgrenzung unmöglich machten.

Bei der Betrachtung der räumlichen Marktabgrenzung ist die Austauschbarkeit von Anschlüssen aus Nachfragersicht kein aussagekräftiger Indikator. Der Nachfrager eines Anschlusses ist räumlich nicht flexibel; er hat lediglich die Auswahl zwischen den Produkten und Anbietern, die seinen Standort an das öffentliche Telefonnetz anschließen können. Die Analyse stützt sich daher vorwiegend auf die Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen in den einzelnen Regionen. Sind diese signifikant unterschiedlich, dann müsste statt der bisherigen nationalen Marktabgrenzung eine regionale Abgrenzung vorgenommen werden.

Wesentliche Kriterien für die Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen sind zunächst die Zahl der Anbieter, die Marktanteile sowie die Angebots- und Preisstrukturen. Im Rahmen der Ermittlungen zu dieser Marktanalyse wurden die Unternehmen daher befragt, ob sie die von ihnen angebotenen Anschlusstypen bundesweit anbieten oder nicht. Das folgende Diagramm stellt die Ergebnisse dieser Befragung zusammen:

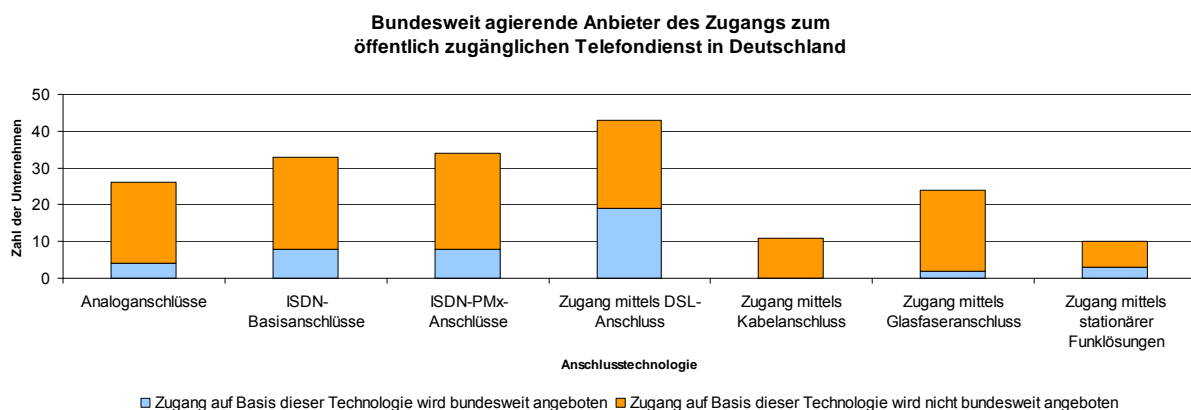


Abbildung 6 - Bundesweit agierende Anbieter von Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, in Deutschland

Dabei ist unbedingt zu berücksichtigen, dass es sich bei der Abfrage nach einem „bundesweiten“ Angebot um ein Hilfskonstrukt handelt, das die Komplexität der Wirklichkeit nicht vollständig wiedergeben kann. So sind auch Anbieter, die nicht bundesweit anbieten, teilweise in sehr großen Bereichen Deutschlands aktiv. Die Bandbreite reicht von sehr kleinen regionalen Anbietern über diejenigen, die ein Ballungszentrum und das Umland abdecken, bis hin zu Anbietern, die in einem oder mehreren Bundesländern aktiv sind.

Es fällt auf, dass die Zahl der bundesweit agierenden Anbieter zwar deutlich geringer ist als die Gesamtzahl der Unternehmen. Jedoch stehen für jeden Anschlusstyp (zusammen mit

¹⁰¹ Vgl. Abschnitt 5.

¹⁰² Vgl. Abschnitt 4.15.

den jeweils aktiven regionalen Anbietern) mehrere Wettbewerber zur Auswahl, zwischen denen der Nachfrager auswählen kann.¹⁰³ Regionen, in denen es keine alternativen Anbieter gibt, konnten im Rahmen der Ermittlungen nicht identifiziert werden. Dies wird insbesondere auch durch die schrittweise Einführung stationärer Funklösungen erreicht, die gerade auch in den Gebieten eingesetzt werden, in denen die Kunden bisher nur schmalbandige Telefonanschlüsse über das Festnetz beziehen konnten.

Ungeachtet der Liste der bundesweit agierenden Anbieter ist davon auszugehen, dass die Zahl der Anbieter in den Ballungsgebieten höher ist als in ggf. weniger lukrativen ländlichen Regionen Deutschlands. Insbesondere die höhere Anschlussdichte mit den daraus resultierenden günstigeren Skalenerträge ist ein wesentlicher Anreiz für Anbieter, sich in diesen Gebieten zu etablieren. Grundsätzlich unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen können daraus jedoch nicht abgeleitet werden, solange sich die Produkte und deren Preisstrukturen nicht wesentlich von denen in anderen Regionen unterscheiden.

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen auch dazu befragt, ob sie eine regionale Preisdifferenzierung vornehmen.¹⁰⁴ Lediglich zwei Anbieter gaben dabei an, bei der Preisgestaltung eine räumliche Differenzierung vorzunehmen. Dabei bezieht sich diese Differenzierung nur auf einen sehr kleinen Bereich und ist anscheinend dadurch motiviert, dass es sich hierbei um regionale Anbieter handelt, die auf die Verfügbarkeit ihres eigenen Netzes in bestimmten Gebieten abstellen. Keines derjenigen Unternehmen, die zuvor angegeben hatten einen Anschlussstyp bundesweit zu vertreiben, nimmt eine regionale Preisdifferenzierung vor. Dies ist aus Sicht der Bundesnetzagentur – wie bisher auch – wesentlicher Indikator dafür, dass sich die Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen Regionen Deutschlands nicht signifikant unterscheiden. Wäre dies der Fall, dann könnte davon ausgegangen werden, dass ein oder mehrere Unternehmen bereits auf diese Unterschiede reagiert und eine regionale Preisdifferenzierung vorgenommen hätten. Anscheinend jedoch existiert eine allgemeine Beschränkung des Preissetzungsspielraums, die dies verhindert, oder es liegt aus anderen Gründen im Interesse der Wettbewerber, auch weiterhin eine – je nach Ausbreitung des Angebots – einheitliche Preissetzungsstrategie zu verfolgen oder regionale Anbieter passen sich der bundesweiten Preissetzungsstrategie an.

Weiteres Kriterium könnten wesentliche Unterschiede in den Produkt- und Angebotsstrukturen sein. Dazu ist grundsätzlich festzustellen, dass sich die Angebote, ebensowenig wie ihre Preise, regional nicht unterscheiden. So sind die diversen Arten von Anschlussprodukten zwar nach wie vor von der Verfügbarkeit der benötigten Infrastruktur abhängig, darüber hinaus werden sie jedoch von den Unternehmen nicht regional differenziert. Bezüglich der Verfügbarkeit argumentiert die *Telekom Deutschland GmbH*, dass das Angebot von (ihrer Ansicht nach günstigen) Kabelkomplettanschlüssen gerade in den Ballungsgebieten im Vergleich zu Regionen, in denen Kabelkomplettanschlüsse nicht verfügbar seien, zu heterogenen Wettbewerbsbedingungen führe. Dazu ist zunächst anzumerken, dass im Rahmen der Ermittlungen insgesamt ca. 3,2 Millionen Kabelanschlüsse für das Jahr 2011 gemeldet worden sind, über die ein für diese Analyse relevanter Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten realisiert worden ist. Damit hat sich der Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelnetze seit dem Jahr 2008 von knapp unter vier Prozent der Anschlüsse auf rund 8,5 Prozent der Anschlüsse im Jahr 2011 erhöht. Gleichzeitig ist jedoch auch der Anteil der DSL-Komplettanschlüsse von knapp sieben Prozent auf rund 16 Prozent angestiegen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur gibt es daher zurzeit noch keine ausreichenden Hinweise darauf, dass durch die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber signifikant heterogene Wettbe-

¹⁰³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies nicht bedeutet, dass jeder Anschlussstyp überall in Deutschland verfügbar ist. So sind z. B. leitungsgebundene breitbandige Anschlussprodukte noch nicht in allen ländlichen Gegenden verfügbar.

¹⁰⁴ Vgl. Abschnitt 4.8.

werbsbedingungen entstehen. So zeigen die vorliegenden Daten keinen Hinweis darauf, dass die Kabelnetzbetreiber in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum einen so hohen Marktanteil erreichen werden, dass sich durch sie die Wettbewerbsbedingungen grundlegend verändern werden. Vielmehr zeigen die ebenfalls hohen Wachstumsraten sowie der bereits deutlich höhere Marktanteil der DSL-Komplettanschlüsse, dass die Kunden mehrheitlich noch Anschlüsse nachfragen, die über das bestehende Telekommunikationsnetz und nicht über das Kabelnetz realisiert werden. Auch der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Glasfaseranschlüssen und stationären Funklösungen werden verstärkt angeboten und beworben und haben ebenfalls das Potenzial, mittelfristig höhere Marktanteile zu erreichen. Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Anschlüssen, die nicht über die bereits bestehenden Infrastrukturen erbracht werden, sind somit aus Sicht der Bundesnetzagentur ein weiteres Element des Wettbewerbs. Sie sind jedoch nicht bedeutend genug, dass sie im Gültigkeitszeitraum dieser Analyse wesentlich die Wettbewerbsbedingungen in einzelnen Regionen verändern könnten und geben daher keinen Anlass dafür, dass bereits jetzt eine regionale Marktabgrenzung durchzuführen sei. Zudem sind der Bundesnetzagentur bisher keine Fälle bekannt, in denen Wettbewerber auf den vermeintlich höheren Wettbewerbsdruck in den Ballungsgebieten reagiert hätten. Wie bereits ausgeführt, liegen bisher keine Hinweise auf räumlich differenzierte Preise vor. Wäre der Wettbewerbsdruck durch die Kabelnetzbetreiber in einer Region so erheblich, dass Kunden in diesen Gebieten nicht gehalten werden könnten bzw. keine Neukunden mehr gewonnen werden könnten, dann wäre davon auszugehen, dass einzelne Wettbewerber bereits durch Preissenkungen oder regional begrenzte Vergünstigungen und Rabatte hierauf reagiert hätten.

Zwischenergebnis

Die Ermittlungen im Rahmen dieses Marktanalyseverfahrens haben gezeigt, dass gerade in den Ballungsgebieten zurzeit eine Verstärkung der Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber und auch der Anbieter von Komplettanschlüssen auf Basis der kupferbasierten DSL-Technologie sowie anderer Wettbewerber sichtbar ist. Diese Belebung ist jedoch noch nicht so stark, als dass zwingend heterogene Wettbewerbsbedingungen festgestellt werden müssten. Vielmehr erwartet die Bundesnetzagentur nicht nur durch Kabelnetzbetreiber und Anbieter von Komplettanschlüssen auf Basis der kupferbasierten DSL-Infrastruktur, sondern auch durch stationäre Funklösungen und stellenweise auch durch alternative Glasfaserinfrastrukturen insgesamt eine höhere Verfügbarkeit verschiedener Alternativen für die Endkunden. Ob diese dann zu regional heterogenen Wettbewerbsbedingungen führen wird, ist für die Bundesnetzagentur zumindest zurzeit noch nicht abschätzbar. Sie wird diese Entwicklungen jedoch weiterhin intensiv beobachten und ggf. auf die Entwicklungen reagieren. Die festgestellten Wettbewerbsbedingungen weichen derzeit nicht so stark voneinander ab, als dass aus Sicht der Bundesnetzagentur eine regionale Abgrenzung zwingend notwendig wäre.

Somit handelt es sich bei dem in Abschnitt 9.1.10 zuvor sachlich abgegrenzten Markt um einen bundesweiten Markt.

10 Ziele und Grundsätze der Regulierung

In § 10 Abs. 1 TKG wird gemäß dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 10.05.2012 nunmehr klargestellt, dass im Rahmen der Marktdefinition die Ziele und Grundsätze des § 2 Abs. 2 und 3 TKG zu berücksichtigen sind. Der Verweis auf § 2 TKG insgesamt unter ausdrücklicher Nennung nur der Ziele entspricht der Vorgehensweise in den Richtlinienvorgaben. Da bei der Verfolgung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 TKG die Regulierungsgrundsätze des § 2 Abs. 3 TKG anzuwenden sind, hat die Bundes-

netzagentur aber immer sowohl die Regulierungsziele als auch die Regulierungsgrundsätze zu berücksichtigen.¹⁰⁵

Nachfolgend wird geprüft, ob die in Kapitel 9 vorgenommene Marktabgrenzung den für diesen Markt relevanten Zielen und Grundsätzen des § 2 TKG entgegensteht.

Nutzerinteressen sowie chancengleicher Wettbewerb (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 TKG)

Die Identifikation der relevanten Marktgrenzen bildet die Basis für die Bewertung der potenziellen Regulierungsbedürftigkeit des Marktes sowie die Auswahl und Auferlegung von Abhilfemaßnahmen. Ohne die Festlegung der Marktgrenzen auf der Grundlage der in den Leitlinien der Kommission aufgeführten Methodik bestünde die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen seine beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten dazu nutzen könnte, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen und seine Marktmacht auf andere Märkte (z. B. den Verbindungsmarkt) übertragen könnte. Damit würden die Regulierungsziele eines die Nutzerinteressen wahren, chancengleichen, nachhaltigen und unverzerrten Wettbewerbs im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 TKG gefährdet. Die Definition anderer Marktgrenzen, die sich unter weitestgehender Berücksichtigung der in den Leitlinien aufgeführten Prinzipien ebenfalls vertreten ließe und die die Nutzerinteressen bzw. den Wettbewerb besser zu wahren vermögen würde, ist nicht ersichtlich.

Förderung des Binnenmarktes (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG)

Das Regulierungsziel der Förderung des Binnenmarktes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG wird durch eine gemeinschaftsweit harmonisierte Vorgehensweise unterstützt. Die vorliegend definierten Marktgrenzen sind auf der Grundlage der gemeinschaftsweit von allen nationalen Regulierungsbehörden weitestgehend zu berücksichtigenden Leitlinien der Kommission entwickelt worden. Dies zeigt sich z. B. bei der Frage des Einbezugs verschiedener Anschlusstechnologien in den abzugrenzenden Markt. Bei der Marktabgrenzung wurden die von anderen europäischen Ländern bereits durchgeführten Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren und die entsprechenden Stellungnahmen der Europäischen Kommission berücksichtigt. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die wesentlichen Unterschiede in den jeweiligen Wettbewerbssituationen dazu führen, dass nach wie vor auf die nationalen Besonderheiten abgestellt wird und die Ergebnisse der Verfahren zum Teil nur bedingt auf den Anschlussmarkt in Deutschland übertragbar sind. Soweit vorhanden, wurden auch die Arbeitsergebnisse relevanter GEREK Arbeitsgruppen berücksichtigt (Themen: Substituierbarkeit von Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen, Produktbündelung).

Universaldienst und Regionalisierung (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 Nr. 5 TKG)

Nach den Klarstellungen der Bundesregierung enthält der (neue) Regulierungsgrundsatz nach § 2 Abs. 3 Nr. 5 TKG zur gebührenden Berücksichtigung der vielfältigen Bedingungen, die im Zusammenhang mit Wettbewerb und Verbrauchern, die in den verschiedenen geografischen Gebieten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland herrschen, keine Empfehlung für die Identifikation von subnationalen Märkten. So soll durch den Regulierungsgrundsatz vielmehr „ (...) verdeutlicht werden, dass regionale Besonderheiten stets zu prüfen und zu berücksichtigen sind“. Das Ergebnis dieser Prüfung bleibt nach der Gesetzesbegründung aber weiterhin der Beurteilung durch die Bundesnetzagentur überlassen.

¹⁰⁵ Vgl. die Erläuterungen der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707 vom 4. Mai 2011, S. 51

Die Marktverhältnisse sind von der Bundesnetzagentur auch in ihrer geographischen Dimension, insbesondere hinsichtlich besonderer regionaler Wettbewerbsbedingungen umfassend untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, dass bei den Anbietern keine räumlich unterschiedlichen Produkt-, Preis- oder Rabattdifferenzierungen beobachtet werden konnten. Nach Prüfung der gesetzlichen Vorgaben des TKG und der aktuellen Wettbewerbssituation ist die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis gekommen, dass vor allem durch die Aktivität der Kabelnetzbetreiber als auch der Anbieter von Komplettanschlüssen auf Basis der kupferbasierten DSL-Infrastruktur zwar erste Anzeichen für regional unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten festgestellt werden können, dass diese jedoch nicht so stark sind, als dass hieraus eine regionale Marktabgrenzung folgen müsste. Derzeit weisen weder die von den Anbietern gesetzten Preise noch Unterschiede in den Produkten darauf hin, dass es wesentliche Unterschiede in den regionalen Marktbedingungen und damit einen starken Indikator geben könnte, der für eine regionale Marktabgrenzung spräche.¹⁰⁶ Aus Sicht der Bundesnetzagentur steht die damit vorgenommene Marktabgrenzung somit nicht im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Regulierung.

Ausbau von Netzen der nächsten Generation (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 TKG)

Die vorliegende Marktabgrenzung wird aus Sicht der Bundesnetzagentur dem Ausbau von Netzen der nächsten Generation nicht entgegenstehen bzw. diesen ggf. auch fördern. Durch die Zuordnung sowohl klassischer, schmalbandiger Telefonanschlusstechnologien als auch moderner IP-basierter Zugänge zu Sprachtelefondiensten zu einem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten wird auf diesem Endkundenmarkt eine gewisse Planungssicherheit für (potenzielle) Anbieter und Investoren erreicht.

§ 2 Abs. 2 Nr. 6-9 TKG sind für die vorliegende Marktdefinition nicht relevant.

Vorhersehbarkeit der Regulierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG)

Die vorliegende Marktabgrenzung trägt aus Sicht der Bundesnetzagentur wesentlich zur Vorhersehbarkeit der Regulierung bei. Das bereits im Rahmen der letzten Analysen des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ausgeführte Konzept wird, soweit keine Änderungen in den Wettbewerbsbedingungen eine Anpassung oder Ergänzung begründen, beibehalten und weiter präzisiert. Beispiele hierfür sind der Einbezug verschiedener Anschlusstechnologien in den Markt, die Bewertung vertraglicher Aspekte wie kundenindividueller Gesamtverträge und Bündelprodukte, aber auch die angewendeten Kriterien bei der Analyse regionaler Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen. Dabei wurde versucht, soweit möglich auch diejenigen Kriterien auszuführen, anhand derer die Bundesnetzagentur zukünftig verstärkt angebotene Anschlusstechnologien (insbesondere im Bereich der stationären Funklösungen) beurteilen wird. Auf diese Weise wird versucht, durch den Ansatz einer Vorausschau auch die zukünftigen Entwicklungen zu berücksichtigen. Dennoch muss festgestellt werden, dass sich der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten sowohl durch technologische Weiterentwicklungen als auch durch Änderungen im Verhalten der Nachfrager in einer Umbruchphase¹⁰⁷ befindet, auf die auch im Rahmen der Marktabgrenzung reagiert werden muss.

¹⁰⁶ Vgl. Abschnitt 9.2.

¹⁰⁷ Vgl. z. B. Abschnitt 11.2.2.

Keine Diskriminierung (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG)

Die definierten Marktgrenzen gewährleisten wegen der Befolgung einer einheitlichen methodischen Herangehensweise, die in den Leitlinien sowie der Empfehlung niedergelegt ist und die für die Leistungen aller nationalen sowie internationalen Unternehmen gilt, die in Deutschland ihre Produkte anbieten bzw. diese hier nachfragen wollen, dass die Betreiber von Telekommunikationsnetzen und die Anbieter von Telekommunikationsdiensten unter vergleichbaren Umständen nicht diskriminiert werden und verfolgt damit auch einen nicht diskriminierenden Regulierungsgrundsatz im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 2 TKG.

Schutz des Wettbewerbs (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 TKG)

Hier kann auf die Ausführungen zur Berücksichtigung der Regulierungsziele des § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 5 TKG verwiesen werden. Die Abgrenzung entsprechend den gemeinschaftsweiten Vorgaben insbesondere nach den Leitlinien ermöglicht die Identifikation der tatsächlichen und zu erwartenden Wettbewerbsdrucks und schafft damit die Basis für den Schutz des Wettbewerbs zum Nutzen der Verbraucher sowie zur Förderung von Infrastrukturwettbewerb.

§ 2 Abs. 3 Nr. 4 und Nr. 6 TKG sind für die vorliegende Marktdefinition nicht relevant.

Ergebnis

Zusammenfassend geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass den Zielen und Grundsätzen der Regulierung entsprechend § 2 Abs. 2 und Abs. 3 TKG Rechnung getragen wurde. Ein Konflikt der vorliegenden Marktabgrenzung mit diesen Vorgaben ist nicht ersichtlich.

11 Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

Im Anschluss an die Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte hat die Bundesnetzagentur diejenigen Märkte festzulegen, die für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommen, § 10 Abs. 1 TKG.

Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 TKG Märkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt¹⁰⁸, hat die Bundesnetzagentur weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG. Hinsichtlich der in dieser Empfehlung enthaltenen Märkte ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.¹⁰⁹

Empfehlungen sind der Rechtsnatur nach grundsätzlich gemäß Art. 249 Abs. 5 EGV nicht verbindlich. Nach gefestigter Rechtspraxis sind sie zur Auslegung innerstaatlicher, Gemeinschaftsrecht umsetzender Rechtsvorschriften oder zur Ergänzung verbindlicher gemein-

¹⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

¹⁰⁹ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. 344 vom 28.12.2007, S. 68.

schaftsrechtlicher Vorgaben heranzuziehen.¹¹⁰ Trotzdem entfalten sie durchaus Rechtswirkungen. Art. 15 Abs. 3 S. 1 Rahmenrichtlinie verstärkt diese Wirkungen, indem dort die „weitestgehende Berücksichtigung“ der Empfehlung vorgegeben wird. Durch die Aufnahme dieser Formel in den deutschen Gesetzestext in § 10 Abs. 2 S. 3 TKG erhält die „weitestgehende Berücksichtigung“ zudem die Qualität eines Tatbestandsmerkmals innerhalb des Gesetzestextes. So hat auch das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i. V. m. § 10 Abs. 2 Satz 3 TKG eine gesetzliche Vermutung dafür begründet, dass die in der Märkte-Empfehlung aufgeführten Märkte auch in Deutschland potenziell (d. h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig sind.¹¹¹

Allerdings geht damit keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbeschadet zu übernehmen. Denn unter der weitestgehenden Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung bei der Bestimmung der für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte ist nicht die unumstößliche Wiedergabe der dort genannten Märkte zu verstehen. Ihr kommt zunächst eine gesetzliche Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zu.¹¹² Die Märkte-Empfehlung bestimmt daher weder unwiderlegbar, dass die dort festgelegten Märkte tatsächlich für eine Regulierung in Betracht kommen, noch regelt sie abschließend, dass ausschließlich die dort genannten Märkte und nicht zusätzlich weitere Märkte regulierungsbedürftig sind.

So impliziert schon die Formulierung der (lediglich) „weitestgehenden“ Berücksichtigung die Möglichkeit eines Abweichens von der Märkte-Empfehlung. Naturgemäß können die von der Kommission zur Prüfung empfohlenen Märkte nur den europäischen Durchschnitt widerspiegeln. Demzufolge weisen auch Art. 15 Abs. 3 S. 2 i. V. m. Art. 7 Abs. 4 S. 1 lit. a) Rahmenrichtlinie sowie Erwägungsgrund Nr. 17 der Märkte-Empfehlung ausdrücklich darauf hin, dass die nationalen Regulierungsbehörden Märkte festlegen können, die von denen der Empfehlung abweichen.¹¹³ In diesen Fällen sind die Regulierungsbehörden gehalten, die Regulierungsbedürftigkeit der entsprechenden Märkte anhand des Vorliegens der drei Kriterien zu rechtfertigen.¹¹⁴

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die Märkte-Empfehlung als eine (widerlegliche) Vermutung für die potenzielle Regulierungsbedürftigkeit der darin von der Kommission genannten Märkte als Ausgangspunkt der jeweiligen Prüfung zu berücksichtigen und auf dieser Grundlage die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen.¹¹⁵

Bezüglich des Prüfungsumfanges der im Rahmen von § 10 Abs. 2 S. 1 TKG von der Bundesnetzagentur zu untersuchenden Tatbestandsmerkmale hat die Kommission in den Erwägungsgründen zur aktuellen Märkte-Empfehlung 2007 ausgeführt, dass die bei der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums zu berücksichtigenden Hauptindikatoren den bei der vorausschauenden Marktanalyse zugrunde zu legenden Indikatoren, insbesondere in Bezug auf Zugangshindernisse bei fehlender Regulierung (einschließlich der versunkenen Kosten¹¹⁶,

¹¹⁰ EuGH, Rechtssache C-322/88, Urteil v. 13.12.1989, Slg. 1989, S. 4407, Rn. 7, 16, 18 – *Salvatore Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles*.

¹¹¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13, Rn. 25.

¹¹² BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13; zwischenzeitlich durch den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, in Rechtskraft erwachsen; vgl. dazu auch schon Ausführungen unter Kapitel 9.

¹¹³ Auch das Bundesverwaltungsgericht hat mit o. g. Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13, Rn. 25 festgestellt, dass die nationalen Regulierungsbehörden – unter Beachtung der in der Märkteempfehlung und in den Marktanalyse-Leitlinien dargelegten Grundsätze und Methoden – über die im Anhang der Empfehlung aufgelisteten Telekommunikationsmärkte hinaus zusätzliche Märkte definieren oder aber empfohlene Märkte weiter oder enger abgrenzen als empfohlen.

¹¹⁴ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. 344 vom 28.12.2007, S. 68.

¹¹⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14, Rn. 26.

¹¹⁶ Nach dem englischen Text des Erwägungsgrundes Nr. 6 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66 „sunk costs“. Es wird darauf hingewiesen, dass die deutsche Übersetzung des Begriffs „sunk

Marktstruktur sowie Marktentwicklung und –dynamik) ähnelten. So seien Marktanteile und Preise mit ihren jeweiligen Tendenzen sowie Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu berücksichtigen.¹¹⁷ Jeder Markt, der bei fehlender Vorabregulierung die drei Kriterien erfüllt, komme für eine Vorabregulierung in Betracht.

Die genannten Faktoren sind demnach in die Prüfung einzubeziehen. Die Einbeziehung zusätzlicher, darüber hinausgehender Faktoren erscheint jedoch nicht zwingend geboten, da eine solche Prüfung ansonsten zunehmend in Reichweite der Prüfungstiefe bzw. Qualität und des Umfangs der Untersuchung führen würde, wie sie bei der Marktanalyse zur Prüfung beträchtlicher Marktmacht angewandt wird. Dies kann zwar ggf. im Einzelfall sinnvoll erscheinen, ist aber mit Blick auf den Zweck des 3-Kriterien-Tests nicht zwingend erforderlich. Der 3-Kriterien-Test soll nicht durch die Prüfung der Marktgegebenheiten und der Verhältnismäßigkeit bestimmter Regulierungsinstrumente das Marktanalyseverfahren bzw. die Prüfung der beträchtlichen Marktmacht vorwegnehmen. Aufgabe des 3-Kriterien-Tests ist es vielmehr, eine Vorauswahl derjenigen Märkte zu treffen, bei denen der Einsatz von Regulierungsinstrumenten nach den Vorschriften des zweiten Teils des TKG in Betracht kommt. Daher ist bei der Untersuchung der drei Kriterien noch keine umfassende konkret-individualisierende Prüfung notwendig. Die Prüfung der konkreten Wettbewerbsverhältnisse auf den zu untersuchenden Märkten kann im Einzelfall im Rahmen des 3-Kriterien-Tests zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich dem Bereich der Marktanalyse vorbehalten bleiben.¹¹⁸

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für den in Abschnitt 9 abgegrenzten Markt zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d. h., wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der jeweilige Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.¹¹⁹ Daher ist die Durchführung einer Marktanalyse bei den in der Empfehlung genannten Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt die drei Kriterien nicht erfüllt.¹²⁰ Gilt dies schon für die in der Empfehlung enthaltenen und damit grundsätzlich für eine Regulierung in Betracht kommenden Märkte, so ist der Verzicht auf ein Marktanalyseverfahren erst recht für die Märkte anzunehmen, die nicht mehr in der Märkte-Empfehlung enthalten sind, soweit bereits eines der drei Kriterien nicht erfüllt ist.¹²¹

Die Kommission hat in ihrem Working Document zum zweiten Entwurf einer überarbeiteten Märkte-Empfehlung ausgeführt, dass Regulierung auf der Endkundenebene nur dann gerechtfertigt sei, wenn es trotz aller Regulierungsverpflichtungen auf den Vorleistungsmärkten einschließlich der Betreiber(vor)auswahl (und ggf. auch Anschlussresale) keinen wirksamen Wettbewerb auf Endkundenebene gebe.¹²²

11.1 Marktzutrittsschranken

costs“ mit dem Begriff „Ist-Kosten“ missverständlich ist. Vielmehr ist der Begriff als „versunkene Kosten“ zu übersetzen.

¹¹⁷ Erwägungsgrund Nr. 6 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.

¹¹⁸ Vergleichbar Bundesnetzagentur, Beschluss BK 4-05-002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2005, S. 1461 ff., S. 79 f. der dort anliegenden Festlegung der Präsidentenkammer vom 24.06.2005. Siehe ferner Erwägungsgrund Nr. 18 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68, wonach auf Märkten, welche den drei Kriterien entsprechen, gleichwohl wirksamer Wettbewerb herrschen könne. Zum summarischen Charakter der „Drei Kriterien“ vgl. *Elkettani*, K&R Beilage 1/2004, 11 (13). A.A. *Doll/Nigge*, MMR 2004, 519 (insbesondere 520 und 524), und *Loetz/Neumann*, German Law Journal 2003, 1307 (1321).

¹¹⁹ Erwägungsgrund Nr. 14 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

¹²⁰ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68; VG Köln, Urt. vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, S. 19.

¹²¹ Vgl. dazu auch VG Köln, 1 K 2924/05, S. 19.

¹²² Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 28.

Als erstes Kriterium ist das Vorliegen beträchtlicher, anhaltender und struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken zu prüfen. Dabei ist zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen zu unterscheiden. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird.¹²³ Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind hingegen nicht auf Wirtschaftsbedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.¹²⁴ Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.¹²⁵

Dabei wird ein modifizierter Greenfield-Ansatz zugrunde gelegt. Das bedeutet, dass bei der Prüfung der Marktzutrittsschranken die Regulierung auf dem zu betrachteten Markt nicht berücksichtigt wird, wohl aber die Regulierung, die außerhalb des betrachteten Marktes auferlegt wurde.¹²⁶ Somit werden nur diejenigen Regulierungsmaßnahmen ausgeblendet, die der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der beträchtlichen Marktmacht für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten im Rahmen der Regulierungsverfügung auferlegt worden sind. Eine Berücksichtigung solcher Verpflichtungen für den betroffenen Markt würde nämlich zu einem Zirkelschluss führen.

Hinsichtlich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz gibt es keine rechtlichen Marktzutrittsschranken. Beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken könnten dadurch gegeben sein, dass ein Markteintritt im vorliegenden Fall nur mit eigener Infrastruktur oder einem Zugang zur Infrastruktur der *Telekom Deutschland GmbH* bzw. eines Wettbewerbers möglich ist.

Als Marktzutrittsschranken können auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz vor allem strukturelle Barrieren auftreten. Insbesondere die Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur ist als ein für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung sprechender Faktor anzusehen.¹²⁷ Es handelt sich hierbei um eine im Bereich der Netzwirtschaft besonders häufig anzutreffende Marktzutrittsschranke.¹²⁸ Der Ausbau einer derartigen Infrastruktur beinhaltet nämlich die Notwendigkeit umfangreicher Investitionen durch die Wettbewerber, die sich für diese (auch wegen der i. d. R. geringeren Auslastung) häufig nicht rentieren, obwohl sie darauf angewiesen sind.

Für die Beurteilung der Marktzutrittsschranken ist es nicht ausreichend, lediglich zu überprüfen, ob ein Markteintritt stattgefunden hat oder ob er überhaupt stattfinden könnte. Daher untersuchen die nationalen Regulierungsbehörden, ob es in der Branche Markteintritte gegeben hat und ob diese bisher ausreichend waren oder in der Zukunft wahrscheinlich hinreichend schnell eintreten und nachhaltig sein könnten, um eine bestehende beträchtliche Marktmacht zu beschränken. Markteintritte in geringem Umfang (z. B. in einem begrenzten geografischen Bereich) könnten nicht als ausreichend angesehen werden, da es unwahrscheinlich sein könnte, dass dadurch das bzw. die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in ihrem Verhalten eingeschränkt werden könnten.¹²⁹

Nach wie vor ist die *Telekom Deutschland GmbH* das einzige Unternehmen, das über die notwendige bundesweite Vorleistungsinfrastruktur verfügt um den Endkunden flächende-

¹²³ Erwägungsgrund Nr. 9 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.

¹²⁴ Erwägungsgrund Nr. 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

¹²⁵ Erwägungsgründe Nr. 5 und 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 66 und S. 67.

¹²⁶ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 8.

¹²⁷ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 78.

¹²⁸ Vgl. dazu auch den Schlussantrag von Generalanwalt Francis Jacobs vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-7/97, *Oscar Bronner*, Rn. 66.

¹²⁹ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 8.

ckend Anschlüsse, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz eröffnen, bereitstellen zu können. Im Rahmen der Ermittlungen haben 27 der befragten Unternehmen angegeben, den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als Vorleistungsprodukt für die Bereitstellung von Anschlüssen zu nutzen.¹³⁰ 16 Unternehmen gaben an, zusätzlich oder ausschließlich IP-Bitstrom Vorleistungsprodukte nachzufragen. Die Mehrzahl dieser Unternehmen gab zusätzlich an, diese Produkte von einem anderen Anbieter zu beziehen. Nur wenige Unternehmen konnten zumindest teilweise auf eigene Infrastruktur zurückgreifen. [B. u. G.].

Im Jahr 2011 gab es lediglich elf Anbieter von Anschlussprodukten zum öffentlichen Telefonnetz, die jeweils mehr als 100.000 Anschlüsse abgesetzt hatten. Relevant sind jedoch nicht nur die Gesamtzahl der Anbieter und deren Absatz an Anschlussprodukten, sondern vor allem auch deren Einfluss auf den Gesamtmarkt. An dieser Stelle muss jedoch zunächst differenziert werden. Während lediglich vier bzw. acht der befragten Unternehmen angaben, dass sie schmalbandige Analoganschlüsse bzw. ISDN-Basisanschlüsse bundesweit vertreiben würden, waren es im Bereich der DSL-Komplettanschlüsse immerhin 18 Unternehmen. Dies zeigt, dass auf dem Anschlussmarkt ein bundesweites Angebot schmalbandiger Anschlüsse für die Anbieter zurzeit nicht wirtschaftlich sinnvoll zu sein scheint. Dies wird auch dadurch deutlich, dass gleichzeitig 28 Unternehmen Analoganschlüsse und 33 Unternehmen ISDN-Basisanschlüsse angeboten oder diese im Bestand gehabt haben. Insgesamt 43 Unternehmen gaben hingegen an, DSL-Komplettanschlüsse anzubieten. Gleichzeitig schätzen einige Anbieter von DSL-Komplettanschlüssen den Markt bereits als gesättigt ein.

Somit zeigt sich, dass die Wettbewerber nach wie vor in großem Umfang Vorleistungsprodukte (IP-Bitstrom und Teilnehmeranschlussleitung) der *Telekom Deutschland GmbH* nachfragen. Das Angebot von Anschlüssen im klassischen Festnetzbereich, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz eröffnen, hängt aber auch von der selbst erstellten Zugangs- und Kern-Infrastruktur sowie der Erschließung der Hauptverteiler bzw. Breitband PoPs ab. Die Wettbewerber müssten umfangreiche Investitionen zum Aus- oder Aufbau einer Infrastruktur tätigen, die ein bundesweites Angebot von Anschlüssen, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz eröffnen, für Endkunden ermöglichen würde. Selbst wenn sie keine eigene Infrastruktur bis zum Endkunden verlegen, sondern den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. ein IP-Bitstrom Vorleistungsprodukt einkaufen würden, wären umfangreiche Investitionen für die Erschließung der entsprechenden Hauptverteiler bzw. der Breitband-PoPs über den Aufbau eines Kernnetzes notwendig. So gibt es derzeit mehr als 8.000 Hauptverteilerstandorte, deren Erschließung jedoch nicht in jedem Fall wirtschaftlich sinnvoll ist. Waren zum Zeitpunkt der letzten Analyse 3.000 Hauptverteiler durch die Wettbewerber erschlossen, so hat sich diese Zahl bis zum Jahr 2011 auf 3.900 erhöht.¹³¹ Die übrigen Hauptverteiler dürften sich zu einem großen Teil in Gebieten befinden, deren Erschließung für die Wettbewerber aufgrund des geringen Kundenpotenzials ökonomisch nicht sinnvoll ist. Nur wenige Unternehmen (sowohl bereits auf dem Markt tätige als auch neu eintretende) haben die Ertrags- und Finanzkraft, um solche Investitionen überhaupt vornehmen zu können. Hinzu kommt, dass die Auslastung bei den Wettbewerbern insbesondere in der Anfangszeit erheblich geringer sein dürfte, so dass sich solche Investitionen erst über einen vergleichsweise langen Zeitraum amortisieren dürften. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Umsatz, den ein alternativer Anbieter mit dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit einem Kunden erzielen kann, umso höher ist, je größer der Anteil der Eigenleistungen des Anbieters ist. Je weniger Vorleistungsprodukte von anderen Unternehmen bezogen werden müssen und je mehr eigene Infrastruktur des alternativen Anbieters vorhanden ist, desto größer sind die Vorteile bei der Versorgung von Kunden mit Anschlussprodukten. Aus diesem Grund sind der Umfang und die Ausgestaltung der eigenen Infrastruktur, auch bei Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten, unverändert von großer Bedeutung.

¹³⁰ Vgl. Abschnitt 4.4.

¹³¹ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 47.

Dabei stellen die Investitionen zum größten Teil versunkene Kosten dar. Diese liegen vor, wenn bei der Errichtung Investitionen getätigt werden müssen, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr kostendeckend deinstalliert und zu anderen Zwecken genutzt werden können. Dies ist bei der Errichtung von leitungsgebundenen Netzen regelmäßig der Fall.

Die im Rahmen der Ermittlungen befragten Unternehmen haben zum Teil wesentliche Marktzutrittsschranken beklagt.¹³² Diese entstünden immer dann, wenn eigene Infrastruktur aufgebaut werden solle. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die erzielbaren Margen der Wettbewerber auch davon abhängen, in welchem Umfang Produkte auf eigener Infrastruktur realisiert werden können bzw. in welchem Umfang Vorleistungsprodukte genutzt werden müssen. Die Möglichkeit, eigene Infrastruktur aufzubauen und zu nutzen, ist somit nicht nur für die Frage des Markteintritts relevant, sondern kann auch langfristig die erzielbaren Margen beeinflussen.

Daher muss trotz einer gewissen Anzahl von Unternehmen auf diesem Markt davon ausgegangen werden, dass signifikante und andauernde Marktzutrittsschranken existieren. Die nachfolgende Marktanalyse zeigt, dass keines der bisher am Markt tätigen Unternehmen in der Lage war, die *Telekom Deutschland GmbH* in ihrem Verhalten einzuschränken. Zudem ist der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch seit der letzten Marktanalyse weniger durch Markteintritte als vielmehr durch Konsolidierungen in den Reihen der Wettbewerber gekennzeichnet gewesen. Auch für die Zukunft sind keine wesentlichen Markteintritte zu erwarten.

Die *Telekom Deutschland GmbH* vertritt die Ansicht, dass aufgrund des inzwischen massiven Wettbewerbs durch alternative Netzbetreiber, Kabelnetzbetreiber und IP-Anbieter auf Bitstrom-Basis kein Regelungsbedarf auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten mehr bestehe.¹³³

Die Regulierung auf der Vorleistungsebene dient dem Zweck, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen.¹³⁴ Mit Maßnahmen auf den Vorleistungsmärkten, die sich u. a. auf Endkundenmärkte auswirken, können die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Wertschöpfungskette im Interesse der Endkunden so weit wie möglich für normale Wettbewerbsprozesse offen bleibt. Daher zielt die Empfehlung vor allem auf die Vorleistungsmärkte ab, die angemessen reguliert werden sollen, um einen unzureichenden Wettbewerb auf den Endkundenmärkten entgegenzuwirken. Dies schließt jedoch nicht per se die zusätzliche Regulierung nachgelagerter Endkundenmärkte aus. Jedoch sollten Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Endkundendienste nur dann auferlegt werden, wenn die nationalen Regulierungsbehörden der Auffassung sind, dass entsprechende Maßnahmen auf Vorleistungsmärkten (oder hinsichtlich der Betreiber Auswahl oder –vorauswahl) nicht ausreichen würden, um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten und Ziele von öffentlichem Interesse zu erreichen.¹³⁵

So ist die Kommission in ihrer Empfehlung und dem dazu gehörigen Explanatory Note trotz des in den Erwägungsgründen hervorgehobenen Vorrangs der Regulierung von Vorleistungsmärkten aus den oben aufgeführten Gründen davon ausgegangen, dass der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz auch weiterhin regulierungsbedürftig ist, weil für diesen Markt die Vorleistungsregulierung alleine nicht ausreichend ist, um auf diesem Markt nachhaltigen Wettbewerb zu im Interesse der Endkunden zu schaffen.

Die Bundesnetzagentur hat in ihrer Analyse gezeigt, dass diese Verhältnisse auch für den deutschen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten zutreffend sind und daher eine Abweichung von der Empfehlung nicht angezeigt ist.

¹³² Vgl. Abschnitt 4.12.

¹³³ Vgl. Abschnitte 4.12 und 4.15.

¹³⁴ Erwägungsgrund Nr. 2 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 65.

¹³⁵ Erwägungsgrund Nr. 15 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

Zwar hat die Regulierung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung die Marktzutrittschranken für den vorliegenden sachlich relevanten Markt unzweifelhaft gesenkt. Hätten die Wettbewerber nicht die Möglichkeit, den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung anzumieten, wären die Marktzutrittschranken auf dem vorliegenden Markt nahezu absolut, da die Unternehmen diese „letzte Meile“ zu jedem einzelnen Neukunden selbst verlegen müssten. Dies wäre sowohl betriebswirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Gleichwohl sind die Marktzutrittschranken immer noch beträchtlich und dauerhaft, da die Wettbewerber auch weiterhin für die Bereitstellung eines Zugangs erhebliche Investitionen in eigene Infrastruktur unternehmen müssen, die im Übrigen nicht nur die notwendige Erschließung der Hauptverteiler umfassen. Auch die verstärkte Nutzung von Bitstrom-Zugangsprodukten zur Realisierung von DSL-Komplettanschlüssen und Glasfaseranschlüssen steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen betrachtet werden.¹³⁶ So nennen mehrere Unternehmen Probleme auf dem Vorleistungsmarkt als Grund dafür, dass keine schmalbandigen Anschlussprodukte (bundesweit) angeboten werden könnten. Weitere Unternehmen geben an, dass dies auch deshalb unmöglich sei, weil die erzielbaren Margen zu gering seien. Vor dem Hintergrund, dass gerade auch im Bereich der geschäftlich genutzten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nach wie vor auch schmalbandige Produkte nachgefragt werden, ist nicht davon auszugehen, dass die Verfügbarkeit von Bitstrom-Zugangsprodukten den Bedarf der Unternehmen nach Zugängen zur Teilnehmeranschlussleitung (und der dazu notwendigen Infrastruktur) zumindest in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum vollständig nur ergänzen kann.

Neben den bereits angesprochenen Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukten könnten auch andere technologische Neuerungen dazu beitragen, dass Marktzutrittschranken an Bedeutung verlieren. Insbesondere auf elektronischen Kommunikationsmärkten kann Wettbewerbsdruck durch die Innovationskraft potenzieller Mitbewerber entstehen, die auf den Markt drängen.¹³⁷ Die Kommission nennt als derzeitige Alternativen für den Teilnehmeranschluss Kabelfernsehnetze mit Telefondienst, zellulare Mobilfunknetze, Mobilfunknetze, die angepasst worden seien, um Dienste bereitzustellen, die äquivalent zu Festnetzdiensten oder auf einen begrenzten Radius um einen festen Standort beschränkt seien, und andere drahtlose Netze.¹³⁸ Die Kommission geht aber davon aus, dass diese derzeit auf europäischer Ebene nicht die Zutrittschranken für den Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten beseitigen könnten. Nachfolgend wird auf die für den deutschen Anschlussmarkt relevanten Produkte eingegangen.

Dass die Verfügbarkeit von Bitstrom-Zugangsprodukten nicht ausreichend ist, um Marktzutrittschranken vollständig abzubauen, zeigen bereits auch die Nutzerzahlen. So waren im Jahr 2011 lediglich rund 16 Prozent der abgesetzten Telefonanschlüsse DSL-Komplettanschlüsse, für deren Realisierung nur für einen geringen Teil die Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukte verwendet werden (rund 15 %). Deutlich über 70 Prozent aller in Deutschland abgesetzten Anschlüsse waren Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-PMx-Anschlüsse, für deren Realisierung der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. ein Anschluss-Resale notwendig ist. Auch wenn perspektivisch die Umstellung der Netze von leitungsvermittelnden auf paketvermittelnde Technologien angestrebt wird, so ist nicht davon auszugehen, dass die Nachfrage der Kunden nach schmalbandigen Anschlussprodukten in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum vollständig erlöschen wird. Ebenso wenig wird eine vollständige Umstellung der Bestandskunden auf IP-basierte Anschlussprodukte möglich sein. Die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen unterstützen diese Annahme: Während im Jahr 2011 lediglich 16 von ihnen angaben, Bitstrom-Zugangsprodukte zu verwenden, so nutzen insgesamt 27 Unternehmen den Zugang zur Teilnehmeran-

¹³⁶ Vgl. z.B. Abschnitte 4.1.1, 4.2.1 und 4.3.1.

¹³⁷ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 80.

¹³⁸ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22.

schlussleitung. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der DSL-Anschlüsse (und unter ihnen auch die DSL-Komplettanschlüsse) nicht über Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukte realisiert wird, sondern wie schmalbandige Anschlussprodukte auch über die Teilnehmeranschlussleistung bzw. Vorleistungen alternativer Carrier oder durch Eigenrealisierung.¹³⁹ Seit der Einführung im Jahr 2008 scheint die Nutzung von Bitstrom-Zugangs-Produkten vielmehr zu stagnieren: Von den 11,1 Millionen DSL-Anschlüssen¹⁴⁰, die von den Wettbewerbern vermarktet worden sind, entfallen rund 0,7 Millionen auf Bitstrom-Zugangs-Produkte.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur führt die Verfügbarkeit von Bitstrom-Zugangs-Vorleistungsprodukten somit nicht dazu, dass die existierenden Marktzutrittsschranken vollständig abgebaut werden können. Es konnten auch keine Indikatoren dafür gefunden werden, dass sich dies in dem für diese Marktanalyse relevanten Zeitraum ändern wird.

Auch die Kabelnetze, über die zunehmend auch Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst angeboten werden, sind nicht in der Lage, in den nächsten Jahren Marktzutrittsschranken abzubauen. Zwar ist die Zahl der abgesetzten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelanschlüsse steigend, jedoch liegt sie mit rund acht Prozent im Jahr 2011 deutlich unter dem Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über DSL-Komplettanschlüsse. Ist der Anteil dieser Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst am Gesamtmarkt gemessen in Absätzen seit dem Jahr 2008 um ca. neun Prozentpunkte angestiegen, so ist der Anteil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelanschlüsse am Gesamtmarkt gemessen in Absätzen im gleichen Zeitraum lediglich um ca. vier Prozentpunkte gestiegen. Dazu muss berücksichtigt werden, dass die Kabelnetze bisher nicht durch Dritte genutzt werden können. So gibt es keine Vorleistungsprodukte, die Wettbewerber nutzen könnten, um über die Kabelnetze Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, anbieten zu können. Dieser Sachverhalt wurde teilweise auch von den im Rahmen der Ermittlungen befragten Unternehmen thematisiert.¹⁴¹ Beachtet werden muss auch, dass die Kabelnetze nicht flächendeckend verfügbar sind. Teilweise betreiben auch kleinere, regionale Anbieter Kabelnetze. Darüber hinaus müssen die Breitbandkabelnetze ggf. zunächst umgerüstet werden, um rückkanalfähig zu sein, bzw. es müssen nicht unerhebliche Investitionen getätigt werden, um bei steigender Kundenzahl eine gleichbleibend hohe Qualität der Dienste sicherstellen zu können. So ist davon auszugehen, dass bei wachsender Endkundenzahl in einem Gebiet z. B. Glasfaserverbindungen näher an die Kunden herangeführt werden müssen, um entsprechende Datenübertragungsraten bereitstellen zu können. Zurzeit gibt es somit keine Hinweise darauf, dass die Verfügbarkeit der Kabelnetze und das Angebot von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über TV-Kabelanschlüsse den Handlungsspielraum der *Telekom Deutschland GmbH* signifikant einschränken könnten. Ein Abbau der existierenden Marktzutrittsschranken ist daher in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum nicht zu erwarten.

Stationäre Funklösungen sind zwar bereits für Endkunden erhältlich, stellen mit weniger als [B. u. G.] abgesetzten Anschlüssen im Jahr 2011 allerdings zurzeit noch ein Nischenprodukt dar. Wesentliche Auswirkungen auf den Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst werden daher in den nächsten Jahren noch nicht erwartet. Gleiches gilt auch für Mobilfunkanschlüsse, da eine wesentliche Substitution von Festnetz- durch Mobilfunkanschlüsse zurzeit in Deutschland nicht zu beobachten ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten durch hohe und anhal-

¹³⁹ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 37.

¹⁴⁰ Bei diesen Angaben aus dem Tätigkeitsbericht handelt es sich um alle DSL-Anschlüsse der Wettbewerber, von denen die für den Anschlussmarkt relevanten Komplettanschlüsse ein Teil sind.

¹⁴¹ Vgl. Abschnitt 4.2.2.

tende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist, die während des Beurteilungszeitraums nicht oder nur in geringem Ausmaße verringert oder gar beseitigt werden können.

11.2 Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen des zweiten Kriteriums sind vorwiegend Marktanteile, Marktpreise, Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu bewerten. Werden beispielsweise konstant sehr hohe Marktanteile festgestellt, so ist dies als Indiz für das Fehlen einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu werten. Auf weitere individuelle Besonderheiten des Marktes ist bei der Anwendung des Drei-Kriterien-Tests nicht notwendigerweise einzugehen.

11.2.1 Marktanteile

Gegenüber der letzten Analyse zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten sind die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* auch weiter gesunken. Betrug ihr Anteil an den gesamten Absätzen an Anschlussprodukten im Jahr 2008 noch [B. u. G.], so ist dieser Anteil bis zum Jahr 2011 auf [B. u. G.] gefallen. Auch ihr Anteil an dem Gesamtumsatz mit Anschlussprodukten ist von [B. u. G.] im Jahr 2008 auf [B. u. G.] im Jahr 2011 gesunken. Damit setzt sich der bereits in der letzten Analyse festgestellte Trend weiterhin fort.¹⁴²

Nach wie vor ist der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* jedoch signifikant hoch.¹⁴³ Dies wird insbesondere auch durch den Vergleich mit den Wettbewerbern deutlich. So konnten die [B. u. G.] im Jahr 2011 einen Marktanteil an den Absätzen von lediglich [B. u. G.] erreichen. Sie liegt damit weit hinter der *Telekom Deutschland GmbH*. Insgesamt ist der Markt durch eine Vielzahl von Wettbewerbern gekennzeichnet, die jedoch überwiegend nur geringe Marktanteile erreichen konnten. Lediglich die [B. u. G.] sowie die [B. u. G.] konnten noch Marktanteile (bezogen auf die Absätze) von [B. u. G.] erreichen. Somit liegt der Marktanteil des nächst größten Wettbewerbers der *Telekom Deutschland GmbH* mehr als [B. u. G.] Prozentpunkte niedriger. Dies ist ein starker Indikator dafür, dass kein anderes Unternehmen in der Lage ist, die *Telekom Deutschland GmbH* in ihrem Verhalten hinreichend einschränken zu können.

Während der Ermittlungen hat die *Telekom Deutschland GmbH*¹⁴⁴ im Rahmen einer gesonderten Stellungnahme zu dem laufenden Verfahren auch die Thematik der sinkenden Marktanteile angesprochen. Sie vertritt dabei die Ansicht, dass die ihrer Meinung nach stark sinkenden Marktanteile in Verbindung mit der steigenden Zahl an vermieteten Teilnehmeranschlussleitungen und der steigenden Zahl der Kabelkomplettanschlüsse darauf hinwiesen, dass eine vollständige Deregulierung mangels Regulierungsbedarf angezeigt sei.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur kann diesem Vortrag jedoch nicht zugestimmt werden. Zwar sind die stetig sinkenden Marktanteile ein Indikator für eine zunehmende Aktivität der Wettbewerber, jedoch kann aus der Entwicklung auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten noch nicht mit Sicherheit gefolgert werden, dass innerhalb des für diese Marktanalyse relevanten Zeitraumes eine Situation erreicht werden wird, in der der Regulierungsbedarf erloschen sein könnte.

¹⁴² Für eine detailliertere Ausführung zu den Marktanteilen vgl. Abschnitt 12.1.

¹⁴³ Dies gilt auch dann, wenn zur Vermeidung statistischer Unsicherheiten ein Sicherheitsabschlag von bis zu 2 Prozentpunkten zu Gunsten der *Telekom Deutschland GmbH* angenommen wird.

¹⁴⁴ Vgl. Abschnitt 4.15.

Wie bereits dargelegt, ist der Anteil der *Telekom Deutschland GmbH* an den Absätzen und Umsätzen mit Anschlussprodukten in dem Zeitraum vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2011, also über einen Zeitraum von vier Jahren, um [B. u. G.] gesunken. [B. u. G.]. Damit läge sie unverändert in einem Bereich, in dem die Notwendigkeit einer Regulierung bzw. die Möglichkeit einer Deregulierung intensiv geprüft werden müsste.

Die Zahl der Anmietungen der Teilnehmeranschlussleitung durch die Wettbewerber ist zwar, wie von der *Telekom Deutschland GmbH* dargelegt, seit der letzten Marktanalyse deutlich angestiegen. Jedoch zeigt sich seit dem Jahr 2009 eine deutliche Verlangsamung des Nachfragewachstums.¹⁴⁵ Ein anhaltender Trend kann daraus zumindest nicht abgelesen werden.

Auch das von der *Telekom Deutschland GmbH* vorgebrachte Argument der steigenden Anzahl an Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels TV-Kabelanschlüssen kann nicht überzeugen. Zwar ist die Zahl der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels TV-Kabelanschlüssen deutlich angestiegen; nach wie vor nutzen jedoch nur rund acht Prozent der Nachfrager einen solchen Anschlusstyp. Im Jahr 2008 waren es noch rund vier Prozent. Im Vergleich dazu ist der Anteil der DSL-Komplettanschlüsse im gleichen Zeitraum von knapp sieben Prozent im Jahr 2008 auf rund 16 Prozent im Jahr 2011 angestiegen.

Zusammenfassend sprechen sowohl die derzeitigen Marktanteile als auch die aus ihnen ableitbaren Prognosen nicht dafür, dass es auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten bereits eine eindeutige Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt.

11.2.2 Marktstruktur

Der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten in Deutschland befindet sich zurzeit in einer Umbruchphase. Auf der Anbieterseite wird eine schrittweise Modernisierung der Netze vorangetrieben, bei der die bisherigen leitungsvermittelnden Technologien sukzessive durch paketvermittelnde (IP-basierte) Technologien ausgetauscht werden. Zudem werden neben den schmalbandigen Telefonanschlüssen auf Basis alternativer Infrastrukturen weitere Anschlussprodukte vertrieben (Komplettanschlüsse auf kupfernetzbasierter DSL-Technologie, Kabelkomplettanschlüsse, Glasfaser-Komplettanschlüsse und stationäre Funklösungen). Auf der anderen Seite hat sich das Nachfrageverhalten, bedingt durch die zunehmende Verfügbarkeit gebündelter Anschlussprodukte, verändert. So fragten die Endkunden verstärkt breitbandige Anschlussprodukte nach und zwar überwiegend solche, die mit Internetzugängen und volumenunabhängigen Pakettarifen für Verbindungsleistungen (Double Play) sowie teilweise auch Fernsehdiensten (Triple Play) gebündelt waren. Gleichzeitig hat die Nachfrage nach schmalbandigen Telefonanschlüssen und solchen, die nicht mit anderen Leistungen bzw. nur mit einem volumenunabhängigen Pakettarif für Verbindungsleistungen (Single Play) gebündelt sind, spürbar nachgelassen.

Zur Beantwortung der Frage, ob die gegenwärtige Marktstruktur eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb erkennen lässt, müssen also verschiedene Aspekte betrachtet werden. Auf der einen Seite könnten der technologische Wandel sowie alternative Infrastrukturen zu einer spürbaren Belebung des Wettbewerbs führen. Auf der anderen Seite könnte das geänderte Nachfrageverhalten dazu führen, dass überwiegend Produkte der Wettbewerber nachgefragt werden und die starke Marktposition der *Telekom Deutschland GmbH* dadurch geschwächt werden könnte.

¹⁴⁵ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 47.

Die Zahl der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die über alternative Anschlussstechnologien realisiert wird, ist derzeit jedoch nicht so hoch, dass hierdurch eine wesentliche Änderung der Wettbewerbsbedingungen in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum zu erwarten ist. So liegt der Anteil der Kabelkomplettanschlüsse an den Gesamtabstanzzahlen nach wie vor deutlich unter dem Anteil der DSL-Komplettanschlüsse. Auch die Zuwachsraten der Kabelkomplettanschlüsse bleiben bisher noch hinter denen der DSL-Komplettanschlüsse zurück. Stationäre Funklösungen und Glasfaserkomplettanschlüsse werden bisher erst in geringem Maße nachgefragt. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist somit der Wettbewerbsdruck, der zukünftig von den alternativen Infrastrukturen ausgehen könnte, derzeit noch nicht hoch genug um einen wirksamen Wettbewerb zu befördern.

Auch die Marktanteile lassen bisher nicht auf einen wirksamen Wettbewerb schließen.¹⁴⁶ So sind die Anteile der *Telekom Deutschland GmbH* insgesamt unverändert hoch. Dazu kommt, dass verschiedene Indikatoren dafür sprechen, dass sich die Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* verlangsamen könnten. [B. u. G.].

Gerade der technologische Wandel, der sich derzeit abzeichnet, könnte auch für die *Telekom Deutschland GmbH* positive Auswirkungen haben. Da neben dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch Breitbandanschlüsse mit tendenziell steigenden Übertragungsraten für die Nachfrager an Bedeutung gewinnen, werden zukünftig insbesondere Komplettanschlüsse über DSL, Kabelnetze und Glasfaser, ggf. auch über breitbandige stationäre Funklösungen, vermehrt nachgefragt werden und somit an Bedeutung gewinnen. Auch hier hat die *Telekom Deutschland GmbH* durch ihr bestehendes Netz Vorteile. Nach wie vor verfügt sie über die Mehrzahl der Teilnehmeranschlussleitungen, die für die Realisierung von DSL-Komplettanschlüssen notwendig sind. Demgegenüber müssen Wettbewerber zunächst den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung bzw. ein Bitstrom-Zugangs-Produkt von der *Telekom Deutschland GmbH* als Vorleistung zur Realisierung von DSL-Komplettanschlüssen einkaufen. Auch im Bereich der stationären Funklösungen hat die *Telekom Deutschland GmbH* durch das bestehende Funknetz einen Vorteil.

Sowohl diese technischen Entwicklungen als auch die Marktanteilsentwicklungen und die Bekanntheit des Unternehmens und der Marke sprechen dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch in Zukunft eine wesentliche Rolle sowohl auf dem hier relevanten Endkundenmarkt als auch voraussichtlich auf den korrespondierenden Vorleistungsmärkten einnehmen wird. Auch wenn die wettbewerbliche Entwicklung auf dem hier in Rede stehenden Markt in den letzten Jahren zugenommen hat, so ist aus derzeitiger Sicht nicht davon auszugehen, dass zukünftig auch ohne Regulierung langfristig wirksamer Wettbewerb entstehen kann bzw. und dann auch erhalten werden kann.

11.3 Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts

Bei der Entscheidung, ob ein Markt für eine Vorabregulierung in Betracht kommt, ist abschließend zu prüfen, ob das Marktversagen allein durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts behoben werden kann.

In den Erwägungsgründen zur Empfehlung 2007/879/EG führt die Kommission aus, dass wettbewerbsrechtliche Eingriffe gewöhnlich dann nicht ausreichen, wenn umfassende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich sind oder wenn häufig oder schnell eingegriffen werden muss.¹⁴⁷ Die Kommission hatte dazu auch schon in ihrem Explanatory Memorandum zur Märkte-Empfehlung 2003/311/EG, S. 11 erläutert, dass eine Vorabregulierung „eine angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht darstellen [kann], [...] wenn bei einer Maßnahme zur Behebung eines Marktversagens zahlreiche An-

¹⁴⁶ Vgl. Abschnitt 12.1.

¹⁴⁷ Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

forderungen erfüllt sein müssen (zum Beispiel detaillierte Buchhaltung für Regulierungszwecke, Kostenermittlung, Überwachung der Bedingungen einschließlich technischer Parameter u. a.) oder wenn ein häufiges und/oder frühzeitiges Einschreiten unerlässlich bzw. die Gewährleistung der Rechtssicherheit vorrangig ist. In der Praxis sollten sich die NRB mit ihren Wettbewerbsbehörden abstimmen und deren Standpunkt berücksichtigen, wenn sie entscheiden, ob sich der Einsatz zusätzlicher rechtlicher Instrumente empfiehlt oder die Instrumente des Wettbewerbsrechts ausreichen.“

Im Gegensatz zum sektorspezifischen Regulierungsrecht geht das allgemeine Wettbewerbsrecht (GWB) davon aus, dass der Marktbeherrschung mit der Offenhaltung der Märkte begegnet werden kann, die durch lediglich punktuelltes Einschreiten gegen temporär missbräuchliches Verhalten erfolgen kann. Sektorspezifische Regulierung ist darauf ausgerichtet, eine strukturell vorhandene Gefährdung anzugehen, Wettbewerb in Netzindustrien zu schaffen und zielt vornehmlich auf eine Verhinderung von zukünftigen wettbewerblichen Fehlentwicklungen hin. An dieser Struktur orientiert sich konsequenterweise auch die Ausgestaltung des jeweiligen Instrumentariums. Sowohl die Zugangs- als auch die Entgeltregulierung ist daher durch eine unterschiedliche Eingriffstiefe gekennzeichnet. Insofern ist es insbesondere im Rahmen des dritten Kriteriums notwendig, eine Risikoabwägung zu treffen zwischen der Schwere des Eingriffs in Unternehmenseigentum und Unternehmensfreiheit einerseits und der Ermöglichung bzw. Sicherstellung wirksamen Wettbewerbs durch Regulierung andererseits.

Wie die Erfahrung mit dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten gezeigt hat, sind auf dem vorliegend untersuchten Markt die Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend. Auch bei dieser Prüfung wird ein modifizierter Greenfield-Ansatz zugrunde gelegt. Es werden diejenigen Regulierungsmaßnahmen ausgeblendet, die der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der beträchtlichen Marktmacht für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten im Rahmen der Regulierungsverfügung auferlegt worden sind.

Der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten ist einer der wichtigsten Endkundenmärkte. Durch den Anschluss erhält der Endkunde Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Gleichzeitig eröffnet er jedoch auch dem Anbieter des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst die Möglichkeit, dem Kunden weitere Leistungen, wie z. B. Verbindungsleistungen und Datendienste anzubieten. Einem Endkunden anderer Anbieter kann er demgegenüber keine Leistungen anbieten. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht versuchen wird, die Endkunden (und auch seine Bestandskunden) an sich zu binden um so seine Position zu festigen. Darüber hinaus könnte ein solches Unternehmen auch versuchen, seine Marktmacht auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch auf andere Märkte (z. B. den Verbindungsmarkt) zu übertragen.

So könnte die *Telekom Deutschland GmbH* beispielsweise mittels einer Dumpingpreisstrategie versuchen, andere Wettbewerber vom Markt zu verdrängen oder Markteintritte Dritter zu verhindern. Dies gilt insbesondere für diejenigen Regionen (z. B. Ballungsgebiete) in denen besonders viele Nachfrager angesiedelt sind. Dabei könnte sie die Preise für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst so niedrig legen, dass es zu Preis-Kostenschere kommen könnte. Durch die nach wie vor sehr starke Position der *Telekom Deutschland GmbH* auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und ihrer im Vergleich zu ihren Wettbewerbern besseren finanziellen Möglichkeiten könnte das Unternehmen eine solche Strategie lange genug durchhalten, um zumindest kleinere Anbieter vom Markt zu verdrängen oder ihre eigene Position in wichtigen Ballungsgebieten zu stärken. Gleichzeitig könnte die *Telekom Deutschland GmbH* auf diese Weise auch ihre beträchtliche Marktmacht auf andere Endkundenmärkte übertragen. So hätte sie insbesondere Einfluss auf den Markt für Verbindungsleistungen, bedingt durch die derzeit tatsächlich zu beobachtende hohe Nachfrage nach Bündelprodukten aber auch auf weitere Dienstleis-

tungen. Durch die hohe vorhandene und zunehmende Nachfrage nach Bündelprodukten könnte das Unternehmen seine Marktmacht auch auf den Bereich der Daten- und Fernsehdienste, ggf. sogar auf den Bereich der Mobilfunkanschlüsse übertragen, die vereinzelt bereits Bestandteil der Bündelprodukte sind (Quad Play Produkte). Es besteht die Gefahr, dass die *Telekom Deutschland GmbH* Bündelprodukte, die als einen Bestandteil den hier relevanten Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst beinhalten, mit Verbindungsleistungen und Internetzugang zu Dumpingkonditionen anbieten könnte, die von den Wettbewerbern nicht nachgebildet werden könnten. Die zurzeit üblichen Vertragslaufzeiten, teilweise mit einer Länge von bis zu einem Jahr oder mehr, würden dann dazu führen, dass die Kunden auch auf den nach derzeitigem Stand wettbewerblichen Märkten für schmalbandige Verbindungsleistungen, auf den Breitbandanschlussmärkten und darauf aufsetzenden Dienstzugangsmärkten und Internetzugänge dem Kundenpotenzial für einen längeren Zeitraum entzogen wären.

In diesem Zusammenhang gibt es z. B. wesentliche Unterschiede zwischen der Entgeltregulierung nach dem TKG und der Prüfung des angemessenen Preises bzw. der Preismissbrauchsaufsicht nach GWB. Denn die Entgeltregulierung gemäß TKG ist durch eine strikte Preiskontrolle geprägt, hingegen wird die Preismissbrauchsaufsicht des Kartellamtes vorwiegend unter Anwendung eines mildereren Missbrauchmaßstabs durchgeführt. Diese Unterschiede sind zwar vornehmlich für den Vorleistungsbereich relevant, aber auch im Endkundenbereich von Bedeutung.

Der vorliegend im Zentrum stehende Endkundenmarkt wird derzeit von der Bundesnetzagentur ex-post nach § 28 TKG in Bezug auf missbräuchliches Verhalten bei der Forderung und Vereinbarung von Entgelten kontrolliert. Eine ex-ante Entgeltgenehmigung findet nicht statt. Entgegen der Aussagen der Monopolkommission¹⁴⁸ sind die zunächst identisch erscheinenden Eingriffsbefugnisse letztlich jedoch nicht gleichzusetzen. Auch der Verweis auf die Entscheidung zur Deregulierung im Bereich der Rundfunkübertragungsdienste ist, bedingt durch die grundsätzlich unterschiedliche Situation im Vergleich zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, nicht zielführend.

Soweit der Bundesnetzagentur bei der nachträglichen Regulierung von Entgelten eine Überprüfung nach dem Vergleichsmarktprinzip entsprechend § 35 Abs. 1 Nr. 1 TKG nicht möglich ist, kann sie nämlich gemäß § 38 Abs. 2 S. 3 TKG auch nach § 33 TKG auf Kostenunterlagen rekurren. Typischerweise wird dies insbesondere bei der Prüfung missbräuchlicher Preisabschlüsse bzw. etwaiger Preis-Kosten-Scheren der Fall sein, da eine Bezugnahme auf vergleichbare, dem Wettbewerb geöffnete Märkte regelmäßig ausscheidet. Denn zum einen existieren (eine bundesweite Marktabgrenzung unterstellt) grundsätzlich keine nationalen Vergleichsmärkte (und eine Vergleichsbetrachtung mit wettbewerblichen Angeboten auf demselben nationalen Markt scheidet aufgrund der bestehenden Interdependenzen zwischen den Tarifen bzw. Preisen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht und seiner Wettbewerber ebenfalls aus). Zum anderen ist üblicherweise aber auch kaum auf internationale Vergleichsmärkte abzustellen, da die Kalkulation der Kostenseite typischerweise auf regulierten Vorleistungsprodukten basiert, die sich wiederum zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten teils erheblich unterscheiden.

Ferner ist es der Bundesnetzagentur möglich, auf der Grundlage der bestehenden Marktanalyse kurzfristig von einer Ex-post-Entgeltregulierung auf eine Ex-ante-Entgeltregulierung umzustellen, sofern sich herausstellt, dass die Ex-post-Regulierung nicht ausreichend ist, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme zu beheben.

Sofern Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren gemäß §§ 10 ff. durchgeführt worden sind, ermöglicht das TKG der Bundesnetzagentur i. d. R. ein schnelleres Einschreiten zu einem frühen Zeitpunkt. Besonders bei den einer dynamischen Entwicklung unterworfenen

¹⁴⁸ Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 36 Absatz Nr. 36.

Telekommunikationsmärkten muss gefragt werden, ob reaktive Maßnahmen gegen Missbrauchspraktiken allein schon wegen ihres späten Wirkens unzureichend sind.¹⁴⁹ Dies gilt umso mehr, wenn man die erhebliche Dauer gerichtlicher Rechtsschutzverfahren berücksichtigt, während derer jedenfalls de facto meist auf die Durchsetzung einer Missbrauchsverfügung verzichtet wird. Das birgt die Gefahr, dass ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht im Fall von Verdrängungspreisen finanzschwächere Unternehmen bis zum Ausgang der Verfahren vom Markt verdrängen kann.

Im Gegensatz dazu beobachtet die Bundesnetzagentur die Telekommunikationsmärkte kontinuierlich und nicht nur anlassbedingt, wodurch sie auf mögliche Fehlentwicklungen früher aufmerksam werden und ggf. entgegensteuern kann. Unterstützt wird dies auch durch ihre Aktivitäten auf europäischer Ebene sowie den engen und kontinuierlichen Austausch mit den Marktteilnehmern, in dessen Rahmen potenzielle Probleme angesprochen und überprüft werden können. Auch die Position der Bundesnetzagentur als Ansprechpartner für Endkunden ermöglicht eine deutlich intensivere Beobachtung der Telekommunikationsmärkte als der eher punktuelle Einsatz des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Diese kontinuierliche Beobachtung des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und die frühe Adressierung potenzieller Probleme im Zusammenspiel mit der sektorspezifischen Regulierung führen aus Sicht der Bundesnetzagentur dazu, dass wettbewerbsschädigendes Verhalten auch ohne das Führen nachträglicher Verfahren unterbunden werden kann.

Dass sich der Wettbewerb nicht, wie von der Monopolkommission festgestellt, durch Infrastrukturinvestitionen hinreichend verfestigt hat, ergibt sich bereits aus den Angaben der Wettbewerber zu den benötigten Vorleistungsprodukten sowie zu der Marktabdeckung ihrer Infrastrukturen.¹⁵⁰ So ist nur ein Teil der Unternehmen in der Lage, bundesweit den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst anzubieten. Lediglich im Bereich der DSL-Komplettanschlüsse konnte eine größere Zahl von Anbietern (teils mit Hilfe von Bitstrom-Zugangs-Produkten der *Telekom Deutschland GmbH*) Anschlüsse bundesweit anbieten. Im Vergleich dazu bieten nur sehr wenige Unternehmen in schmalbandige Analoganschlüsse oder ISDN-Basisanschlüsse bundesweit an. Im Rahmen der Ermittlungen wurde zudem von mehreren Unternehmen vorgetragen, dass sie sich durch Probleme auf dem Vorleistungsmarkt in ihrer Tätigkeit behindert fühlten. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Wettbewerber trotz ihrer Investitionen in eigene Infrastruktur und auch bei Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten nicht in der Lage sind, die Marktposition der *Telekom Deutschland GmbH* ausreichend einzuschränken. Ein wettbewerbsschädigendes Verhalten eines solchen marktmächtigen Unternehmens könnte somit beträchtliche negative Auswirkungen auf die Wettbewerber haben. Der Einsatz des allgemeinen Wettbewerbsrechts mit seinem späten Wirken ist daher aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht ausreichend, um eine nachhaltige Schädigung des Wettbewerbs auszuschließen.

Weiterhin argumentiert die Monopolkommission, dass sowohl die nicht flächendeckende Erschließung der Hauptverteiler durch die Wettbewerber als auch die ebenfalls nicht flächendeckende Verfügbarkeit von Kabelnetzen einer Deregulierung nicht im Wege stünden. Als Grund dafür führt sie an, dass die Endkunden auch dann vor überhöhten Entgelten geschützt seien, wenn es keine alternativen Anbieter gäbe, da die *Telekom Deutschland GmbH* keine regionale Preisdifferenzierung vornehmen würde. Dieses Argument kann jedoch nicht überzeugen. Im Rahmen der Ermittlungen hat sich die *Telekom Deutschland GmbH* mehrfach für eine regionale Marktabgrenzung ausgesprochen.¹⁵¹ Dies impliziert bereits, dass sie ein Interesse zu haben scheint, gerade eine regionale Preisdifferenzierung vornehmen zu wollen.¹⁵² Die Deregulierung des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen

¹⁴⁹ Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 3. Auflage, § 10, Rn. 22.

¹⁵⁰ Vgl. z.B. Abschnitte 11.1 und 4.

¹⁵¹ Vgl. Abschnitt 4.15.

¹⁵² Vgl. Abschnitt 9.2.

Standorten würde jedoch auch bedeuten, dass eine bundesweite Marktabgrenzung und somit auch eine bundesweite Preis- bzw. Tarifstruktur nicht mehr gewährleistet wären.

Zudem könnte die *Telekom Deutschland GmbH* auch dadurch ihre beträchtliche Marktmacht auf die Verbindungsmärkte übertragen, indem sie die Betreiber(vor)auswahl, zu der sie durch § 21 Abs. 3 Nr. 6 TKG bei beträchtlicher Marktmacht auf dem hier betrachteten sachlich relevanten Markt verpflichtet werden kann, nicht mehr anbieten würde. Da sie durch diese Verpflichtung anderen Wettbewerbern die Möglichkeit eröffnet, ihren eigenen Endkunden auf dem hier in Rede stehenden Markt Verbindungsleistungen anzubieten, kann ein solches (freiwilliges) Angebot generell nicht in ihrem Interesse liegen. Das Nichtangebot würde Wettbewerber von den Verbindungsmärkten ausschließen. Auch wenn die Bedeutung der Betreiber(vor)auswahl im Betrachtungszeitraum weiter zurückgegangen ist, hat sie nach wie vor ihre Bedeutung.¹⁵³ Ob diese Verpflichtungen tatsächlich auferlegt werden, wird allerdings erst im Rahmen der Regulierungsverfügung zu prüfen sein.

Auch wenn die Zahl der Gesprächsminuten über die Anbieter(vor)auswahl nach wie vor rückläufig ist¹⁵⁴, so ist sie doch für einen signifikanten Teil der Marktteilnehmer von Bedeutung. Dies wurde auch im Verlauf der Analyse der Verbindungsmärkte Nr. 2 und Nr. 3 erneut festgestellt. Somit handelt es sich, gemessen an den Umsatzerlösen und Absätzen im ersten Quartal 2010, nach wie vor um einen wesentlichen Markt. Die Bundesnetzagentur ist abschließend zu dem Ergebnis gekommen, dass auch für die nächsten drei Jahre nicht damit zu rechnen sei, dass die Nachfrage nach diesem Produkt zur Gänze einbrechen wird. Dies liege vor allem daran, dass Gespräche in Mobilfunknetze und andere Länder auch weiterhin vermutlich nicht von den üblichen volumenunabhängigen Pakettarifen für Verbindungsleistungen abgedeckt würden.¹⁵⁵

Das Abstellen auf die Endkundenmärkte ist sowohl sachdienlich als auch systematisch. Wie bereits in Kapitel 11.1 ausgeführt, dient die Regulierung auf der Vorleistungsebene dem Zweck, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen. Geht es hingegen um Maßnahmen auf der Endkundenebene (wie z. B. die Betreiber(vor)auswahl), so dienen diese ganz direkt dem Schutz der Endkunden. Denn hierdurch wird der Endkunde in die Lage versetzt, andere Wettbewerber für seine Verbindungen auszuwählen, auch wenn es in seinem Anschlussbereich keinen Wettbewerber geben sollte. So hat die Betreiber(vor)auswahl gerade im Hinblick auf die Endkunden auch dann noch eine wichtige Bedeutung, wenn deren Bedeutung für die Endkundenverbindungsmärkte insgesamt bzw. für einzelne dieser Märkte (z. B. durch Zunahme der über den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst direkt abgewickelten Verbindungen) zurückgeht.

Auch die Märkte-Empfehlung führt in den Erwägungsgründen aus, dass Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Endkundenmärkte nur dann auferlegt werden sollen, wenn die entsprechenden Maßnahmen auf Vorleistungsmärkten oder hinsichtlich der Betreiber(vor)auswahl nicht ausreichen würden, um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten. Dies zeigt, dass auch die Kommission die Betreiber(vor)auswahl nicht der Vorleistungsebene zurechnet.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Sicherstellung des Wettbewerbs für den hier betrachteten Markt nur durch regulatorische, d. h. präventiv wettbewerbsfördernde Interventionen

¹⁵³ Weitere Ausführungen zu diesem Aspekt sowie Aussagen der Telekom Deutschland GmbH im Rahmen verschiedener Verfahren vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten vom 28.04.2010 veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 03/2010, S. 384 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Tätigkeitsbericht 2010/2011 der Bundesnetzagentur, S. 44 f.

¹⁵⁵ Für weitere Ausführungen vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zu den Märkten Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG: „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonfestnetz und Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonfestnetzen“, Abschnitt I, III, 2, b.

möglich ist. Denn besteht wie im vorliegenden Falle die Möglichkeit einer beträchtlichen Marktmacht wie auch der Übertragung beträchtlicher Marktmacht auf weitere Telekommunikationsmärkte durch das etablierte Unternehmen *Telekom Deutschland GmbH*, das nicht nur in konkreten Einzelfällen, sondern generell kein besonderes Interesse an Wettbewerb auf dem vorliegenden sachlich relevanten Markt sowie an der Gewährung der Betreiber(vor)auswahl (sowie ggf. des Anschlussresales) haben kann, ist allein ein punktuelles Eingreifen in einzelfallbezogenen Verfahren, wie es das allgemeine Wettbewerbsrecht vorsieht, nicht ausreichend. Erforderlich sind wesentlich detailliertere Befugnisse zur Vornahme positiver Regelungen und vor allem die fortlaufende Überwachung des Marktes. Bereits die kontinuierliche Beobachtung durch die Bundesnetzagentur, kombiniert mit der intensiven Analyse des Marktes in regelmäßigen Abständen wird wesentlich dazu beitragen, wettbewerbsschädigendes Verhalten des marktmächtigen Unternehmens zu verhindern. Dazu gehören insbesondere die Verhinderung von Dumpingpreisen und Preis-Kosten-Scheren für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst bzw. für auf Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst basierenden Komplettpakete wie auch die Sicherstellung der Betreiber(vor)auswahl (und ggf. des Anschlussresales) durch die *Telekom Deutschland GmbH*.

Zwischenergebnis

Eine permanente Sicherstellung des Wettbewerbs auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst für Endkunden ist daher allein über eine wettbewerbssichernde allgemeine Wettbewerbsaufsicht nicht zu erreichen. Erforderlich ist eine regulatorische, d. h. präventiv wettbewerbsfördernde Intervention.

11.4 Ergebnis

Für den vorliegenden Markt sind alle drei Kriterien kumulativ erfüllt. Daher ist der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten weiterhin regulierungsbedürftig. In der nachfolgenden Analyse wird geprüft, ob die *Telekom Deutschland GmbH* auf dem regulierungsbedürftigen bundesweiten Markt weiterhin über beträchtliche Marktmacht verfügt.

12 Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

Bei den nach § 10 TKG festgelegten, für eine Regulierung nach dem 2. Teil in Betracht kommenden Märkten prüft die Bundesnetzagentur, ob auf dem untersuchten Markt gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 TKG wirksamer Wettbewerb besteht.

Wirksamer Wettbewerb besteht nach § 11 Abs. 1 S. 2 TKG nicht, wenn ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt eine wirtschaftliche starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endkunden zu verhalten, § 11 Abs. 1 S. 3 TKG. Die Bundesnetzagentur berücksichtigt bei der Marktanalyse nach den Absätzen 1 und 2 weitestgehend die von der Kommission aufgestellten Kriterien, die niedergelegt sind in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und zur Bewertung beträchtlicher Marktmacht nach Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 2002/21/EG in der jeweils geltenden Fassung, § 11 Abs. 3 S. 1 TKG. Sie trägt im Rahmen der Marktanalyse nach Absatz 1 zudem den Märkten Rechnung, die die Kommission in der jeweils geltenden Fassung der Empfehlung in Bezug auf relevante Pro-

dukt- und Dienstmärkte nach Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2002/21/EG festlegt, § 11 Abs. 3 S. 2 TKG.

Die Würdigung, inwiefern beträchtliche Marktmacht besteht, beruht auf einer vorausschauenden Marktanalyse, die sich auf die bestehenden Marktverhältnisse stützt. Beträchtliche Marktmacht kann anhand einer Reihe von Kriterien festgestellt werden, die in einer Gesamtschau zu bewerten sind.¹⁵⁶ Dabei steht der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu.¹⁵⁷ Die Unerlässlichkeit einer wertenden Gesamtschau ergibt sich daraus, dass es eine „umfassend ausgearbeitete Theorie der Wettbewerbsvoraussetzungen, die vom Vorliegen bestimmter Umstände einen zwingenden Schluss auf Unternehmensverhalten zuließe, bis heute nicht gibt und angesichts der netzartigen Verkoppelung sämtlicher Zustands- und Kontrollvariablen für Unternehmen vielleicht nie geben wird.“¹⁵⁸ Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.¹⁵⁹

Im Folgenden wird nunmehr die konkrete Untersuchung des unter Abschnitt 9 abgegrenzten Marktes vorgenommen.

12.1 Marktanteile

Ein wichtiges Kriterium der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht sind die Marktanteile der auf dem jeweils untersuchten Markt tätigen Unternehmen.¹⁶⁰ Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen;¹⁶¹ in ihnen schlägt sich der Erfolg oder Misserfolg in den wettbewerblichen Auseinandersetzungen signifikant nieder.¹⁶² Ein hoher Marktanteil allein bedeutet aber einerseits noch nicht, dass das betreffende Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt. Andererseits ist auch nicht zwingend auszuschließen, dass ein Unternehmen ohne hohen Marktanteil eine beherrschende Stellung einnimmt.¹⁶³

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften liefern besonders hohe Marktanteile (über 50 %) ohne weiteres, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung.¹⁶⁴ Nach der Rechtsprechung des EuGH befindet sich nämlich ein Unternehmen, das während einer längeren Zeit einen besonders hohen Marktanteil innehat, allein durch den Umfang seiner Produktion und seines Angebots in einer Position der Stärke, „die es zu einem nicht zu übergehenden Geschäftspartner macht und ihm bereits deswegen, jedenfalls während relativ langer Zeit, die Unabhängigkeit des Verhaltens sichert, die für eine beherrschende Stellung

¹⁵⁶ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 und 79.

¹⁵⁷ Das BVerwG hat im Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07 auf S. 7 f festgestellt, dass sich der in § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG normierte Beurteilungsspielraum auch auf die von der Bundesnetzagentur vorzunehmende Marktanalyse erstreckt; das Urteil des BVerwG ist zwischenzeitlich durch den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, in Rechtskraft erwachsen.

¹⁵⁸ So Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 2001, § 19 Rn. 54 m.w.N. zum – im Gegensatz zu Artikel 82 EG-Vertrag – sogar einen konkreten Kriterienkatalog enthaltenden § 19 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB.

¹⁵⁹ Vergleiche Dirksen, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, 2001, Art. 82 Rn. 37.

¹⁶⁰ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

¹⁶¹ Siehe Dirksen in: Langen/Bunte, KartellR, Band 1, 9. Auflage, Art. 82, Rn. 42.

¹⁶² Vgl. Möschel in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 3. Auflage, § 19 Rn. 59.

¹⁶³ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

¹⁶⁴ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 m. w. N. Diese Rechtsprechung wird in der Literatur zum Teil kritisiert; vgl. beispielsweise, Korah, EC Competition Law and Practice, 1997, S. 91 unter Verweis auf den britischen Fall „Cigarette Filter Rods“. Die Europäische Entscheidungspraxis scheint diese Kritik an der herausragenden Rolle von Marktanteilen bereits zu berücksichtigen. So heißt es etwa in Fußnote 78 der Leitlinien: „Große Marktanteile sind jedoch nur dann als genauer Gradmesser für Marktmacht anzusehen, wenn die Konkurrenten ihre Produktion oder ihre Leistungen nicht in ausreichendem Umfang erhöhen könnten, um den durch die Preiserhöhung des Konkurrenten bedingten Nachfrageumschwung zu decken.“

kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrager zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.¹⁶⁵

Wie auch die EU-Kommission betont, ist bei der Berechnung der Marktgröße und der Marktanteile sowohl der mengen- als auch der wertmäßig berechnete Umsatz eine nützliche Information. Bei Massenprodukten sind Mengenangaben zu bevorzugen, bei differenzierten Produkten sollte der wertmäßige Umsatz und der damit verbundene Marktanteil herangezogen werden, da er die relative Marktstellung und –macht der einzelnen Anbieter besser widerspiegelt.¹⁶⁶

Dieses deckt sich außerdem mit der Rechtsprechung zu § 19 GWB. Die Berechnung nach der Menge ist dann geboten, wenn keine großen Preisunterschiede bestehen, so dass Mengen- und Wertanteil nicht weit auseinanderfallen. Die Berechnung nach den Umsatzerlösen ist vor allem dann notwendig, wenn in dem relevanten Markt gleichartige Erzeugnisse mit sehr unterschiedlichen Abmessungen, gleichartige Waren unterschiedlicher Qualität oder unterschiedlicher Nutzungsdauer einbezogen werden. Hier muss die Berechnung auf Umsatzbasis den Fehler ausgleichen, der durch eine Gleichsetzung von Waren mit erheblich unterschiedlichem Wert entstehen würde.¹⁶⁷ Diese Rechtsprechung ist ohne weiteres auf die Anwendung des europäischen Kartellrechts übertragbar, da die der Rechtsprechung zu Grunde liegende ökonomische Rationalität in beiden Fällen gilt.

Im Rahmen der vorangegangenen Verfahren wurde von der Bundesnetzagentur vornehmlich der wertmäßige Umsatz als maßgebliche Größe zur Berechnung der Marktanteile herangezogen. Diese Vorgehensweise erscheint jedoch vor dem Hintergrund der Entwicklung des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland nicht mehr zweckmäßig. Durch die zunehmende Verbreitung von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als Teil von Bündelprodukten enthält der Gesamtumsatz, der mit einem dieser Bündelprodukte erzielt wird, zusätzlich zu dem hier relevanten Telefonanschluss bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst vielfach eine Reihe von weiteren Leistungen wie volumenunabhängige Pakettarife, breitbandiger Internetzugang und Fernsehdienste. Der Umsatz, der somit auf den Telefonanschluss entfällt, stellt lediglich je nach Ausprägung des Bündelproduktes einen mehr oder weniger kleinen Teil des Gesamtumsatzes dar. Hinzu kommt, dass die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen in der Regel nicht in der Lage waren, denjenigen Umsatz, der hierbei mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielt worden ist, zu benennen. So wurden die Unternehmen gebeten, anzugeben, welcher Prozentsatz des Umsatzes eines Bündelproduktes mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielt worden ist. Von den wenigen Unternehmen, die hierzu überhaupt eine Angabe gemacht hatten, wurden jedoch merklich voneinander abweichende Anteile angesetzt, die die Wirklichkeit vielfach nicht sinnvoll widerspiegeln dürften. Aufgrund der Tatsache, dass diese Diskrepanzen auch im Nachgang zur Datenerhebung und in Zusammenarbeit mit den Unternehmen nicht zufriedenstellend aufgeklärt werden konnten, ist es stattdessen sinnvoll und zweckmäßig, zunächst die mengenmäßigen Umsätze (Absätze) zur Berechnung der Marktanteile heranzuziehen.

Dies hat aus Sicht der Bundesnetzagentur zudem noch den Vorteil, dass das Verhalten der Nachfrager und vor allem ihre Präferenzen bei einem Produkt- oder Anbieterwechsel genauer analysiert werden können. Hieraus ergeben sich wichtige Indikatoren sowohl für die gegenwärtige Wettbewerbssituation als auch für die zukünftige Situation. Da erstmals sowohl die Umsätze als auch die Absätze mit Anschlussprodukten differenziert nach den nachgefragten Bündelprodukten erhoben worden sind, können auch wesentlich detailliertere Aussagen über die tatsächlich erfolgten Nachfrageveränderungen getätigt werden.

¹⁶⁵ EuGH-Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76, *Hoffmann-La Roche ./. Kommission*, Slg. 1979, S. 461 Rn. 41.

¹⁶⁶ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 76.

¹⁶⁷ Vgl. Langen/Bunte, a.a.O., Art 19 GWB Rn. 69-70.

12.1.1 Methodik der Marktanteilsberechnung

Nachfolgend werden zuerst die mengenmäßigen Umsätze (Absätze) und danach die wertmäßigen Umsätze betrachtet, wobei jeweils nur die Außenabsätze bzw. Außenumsätze betrachtet werden. Der Anteil der Innenabsätze und Innenumsätze wurde zwar erhoben, ist jedoch derart unbedeutend (weniger als ein Promille des Außenabsatzes bzw. des Außenumsatzes), so dass dieser ohnehin keine Auswirkungen auf die Marktanteilsberechnung haben würde. Die Angaben verbundener Unternehmen zu den Außenabsätzen und Außenumsätzen wurden jeweils dem Mutterkonzern zugerechnet und werden bei der Betrachtung der Marktanteile nicht separat aufgeführt.¹⁶⁸

Bei der Berechnung der Marktanteile wurde wie folgt verfahren:

Die von den Unternehmen für die Jahre 2008 bis 2010 getätigten Angaben sind auf ihre Plausibilität hin geprüft und – soweit erforderlich – in der Regel nach Rücksprache mit dem jeweiligen Unternehmen zum Teil modifiziert und dann entsprechend in der Auswertung berücksichtigt worden. Die der Auswertung zu entnehmenden Angaben stellen die tatsächlich errechneten Marktanteile für die jeweiligen Jahre dar. Für die tatsächlich errechneten Marktanteile für das Jahr 2011 wurde entsprechend vorgegangen, allerdings mit der Einschränkung, dass eine Anpassung der Angaben bzgl. der kundenindividuellen Gesamtverträge vorzunehmen war. Diese Anpassung beruhte darauf, dass im Rahmen der Marktabgrenzung festgestellt wurde, dass kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden von 500.000 Euro bis eine Million Euro nicht mehr dem gemeinsamen Markt zugeordnet sind.¹⁶⁹ Die entsprechenden Absätze und Umsätze mit diesen Verträgen waren somit ebenfalls nicht mehr in die Analyse mit einzubeziehen. Da eine differenzierte Abfrage im Rahmen der Nacherhebung für das Jahr 2011 nicht mehr vorgenommen worden ist, waren bei den von den Unternehmen getätigten Angaben für das Jahr 2011 die Angaben für kundenindividuelle Gesamtverträge mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr mit einem einzelnen Kunden von 500.000 Euro bis eine Million Euro herauszurechnen. Dies erfolgte anhand der Bildung von Verhältniszahlen auf der Basis der Angaben aus den Vorjahren.

Die entsprechend der zuvor ausgeführten Vorgehensweise tatsächlich errechneten Angaben der Unternehmen waren für das Jahr 2011 im Rahmen eines 1. Schätzschrittes zu modifizieren. Dies war insofern erforderlich, dass im Rahmen der Nacherhebung der Absatz- und Umsatzzahlen für das Jahr 2011 insgesamt nur 13 Unternehmen angeschrieben wurden, von denen 12 Unternehmen die angeforderten Daten übermittelt haben. Der Anteil der im Rahmen der Abfrage für die Jahre 2008 bis 2010 berücksichtigten restlichen Unternehmen an den Absätzen und Umsätzen wurde geschätzt. Dafür wurden die Anteile der vorgenannten 12 Unternehmen am Gesamtabsatz und Gesamtumsatz in den Jahren 2008 bis 2010 berechnet. Dieser lag jeweils maximal bei rund 98 Prozent des Gesamtabsatzes bzw. Gesamtumsatzes. Aufgrund etwaiger Rundungsdifferenzen wurde der Anteil der 12 Unternehmen zu Gunsten der übrigen Unternehmen derart geschätzt, dass der entsprechende Anteil im Jahr 2011 auf lediglich 97 Prozent des Gesamtabsatzes bzw. Gesamtumsatzes festgelegt wurde. Dementsprechend wurden die Gesamtabsätze für das Jahr 2011 um rund 1,1 Millionen Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und die Umsätze um rund 380 Millionen Euro erhöht. Dieser 1. Schätzschritt ist für die tatsächlich errechneten Angaben für die Jahre 2008 bis 2010 entbehrlich, da hier alle befragten – und nicht nur 12 – Unternehmen berücksichtigt worden sind.

¹⁶⁸ Ausnahme sind Zusammenschlüsse, die nach dem förmlichen Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur bekannt gegeben oder vollzogen worden sind. Siehe dazu Abschnitt 12.1.4.

¹⁶⁹ Vgl. Abschnitt 9.1.8.

Des Weiteren war für die Jahre 2008 bis 2011 ein zweiter Schätzschritt erforderlich: Das Auskunftsersuchen hat ungefähr 99 Prozent der auf dem Markt tätigen Unternehmen erfasst. Durch den Einbezug der Kabelnetzbetreiber und der potenziellen Anbieter stationärer Funklösungen sowie wegen der geringeren Fluktuation auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der tatsächliche Anteil auch bei 99 Prozent liegt. Dennoch wird insbesondere zu Gunsten des marktmächtigen Unternehmens eine Schätzung von zwei Prozentpunkten vorgenommen, durch die sichergestellt ist, dass alle auf dem Markt tätigen Unternehmen erfasst sind. Somit wird unterstellt, dass die bisher errechneten bzw. erhobenen Marktvolumina insgesamt nur jeweils 98 Prozent des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens unter Berücksichtigung des 1. Schätzschrittes für das Jahr 2011 betragen.

Die Berechnung erfolgt hier beispielhaft für die Absatzzahlen für das Jahr 2011. Aus den vorliegenden Angaben ergibt sich nach dem 1. Schätzschritt (nur für das Jahr 2011) ein Gesamtumsatz in Höhe von 38.220.489 Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Aufgrund der oben dargestellten Ausführungen wird davon ausgegangen, dass vom Gesamtmarktvolumen (inkl. Schätzungen) zwei Prozentpunkte nicht bekannt sind. Dementsprechend erfolgt die Berechnung des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) wie folgt: Die 38.220.489 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst stellen 98 Prozent des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) dar. Um 100 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) zu erhalten, müssen zunächst die fehlenden Prozentpunkte berechnet werden. Dies geschieht folgendermaßen: Um ein Prozent des Gesamtmarktvolumens zu erhalten, wird 38.220.489 durch 98 dividiert. Es ergibt sich eine Zahl von 390.005 Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die ein Prozent darstellt. Zwei Prozent sind demnach 780.010 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Das Gesamtmarktvolumen entspricht demnach 38.220.489 Anschlüsse plus 780.010 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, also insgesamt 39.000.499 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst.¹⁷⁰

Die somit der Marktanteilsberechnung zugrunde gelegten Gesamtumsätze und Gesamtumsätze sind zu Beginn der nächsten beiden Abschnitte aufgeführt.¹⁷¹

12.1.2 Marktanteile gemessen an den Absätzen

Die Zahl der in Deutschland abgesetzten Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ist seit dem Jahr 2005 insgesamt weiter leicht zurückgegangen. Unter Berücksichtigung der Schätzwerte ergibt sich für das Jahr 2008 eine Gesamtzahl an Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst von 39.213.880 Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst während es im Jahr 2011 noch 39.000.499 Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst waren. Das nachfolgende Diagramm zeigt die Anzahl der insgesamt abgesetzten Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie die Anzahl der von der *Telekom Deutschland GmbH* abgesetzten Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst:

[B. u. G.].

Abbildung 7- Absatz an Telefonanschlüssen bzw. Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

¹⁷⁰ Abweichungen sind rundungsbedingt.

¹⁷¹ Die gleiche Methodik wurde für die Berechnung der Marktanteile einzelner Teilbereiche verwendet.

Der leichte Rückgang der Anzahl der Telefonanschlüsse bzw. Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kann z. B. durch Kunden entstanden sein, die statt eines Festnetz-zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nur noch einen Mobilfunkanschluss nachfragen. Während dieser Effekt in anderen europäischen Ländern teilweise wesentlich stärker ausgeprägt ist, nutzen die Nachfrager in Deutschland verstärkt sowohl Festnetzzugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als auch Mobilfunkanschlüsse.

[B. u. G.].

Tabelle 1 - Anteile am Gesamtmarkt (Absätze)

Das Diagramm veranschaulicht ebenfalls, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH*, bezogen auf die Absätze, weiter zurückgegangen sind. [B. u. G.]. Dennoch ist er unverändert signifikant hoch, wie das folgende Diagramm verdeutlicht:

[B. u. G.].

Abbildung 8 - Marktanteile (Absätze)

Es zeigt, dass der Abstand zwischen dem Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* und dem des größten Wettbewerbers nach wie vor hoch ist. [B. u. G.]. Gemessen an den jeweiligen Marktanteilen verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* somit unverändert über eine sehr starke Marktposition.

In ihrer Stellungnahme erläutert die *Telekom Deutschland GmbH*, dass ihre Einbußen bei den Marktanteilen für die Existenz eines funktionierenden Wettbewerbs sprächen.¹⁷² Sie führt dies insbesondere auf die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber sowie der Wettbewerber im Bereich der Komplettanschlüsse zurück. Obwohl die Ermittlungen im Rahmen dieses Verfahrens bestätigen, dass die Gesamtmarktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* weiter abgenommen haben, muss der Markt jedoch differenziert betrachtet werden. Dabei fällt auf, dass die Bewegung der Nachfrager weniger eine Bewegung weg von dem marktmächtigen Unternehmen ist, sondern in erster Linie eine Bewegung weg von den klassischen, schmalbandigen Zugängen zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten hin zu breitbandigen DSL-Komplettanschlüssen und in zweiter Linie hin zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf Basis von TV-Kabelanschlüssen ist. Das folgende Diagramm illustriert die Trends im Nachfrageverhalten der letzten Jahre:

¹⁷² Vgl. Abschnitt 4.15.

Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

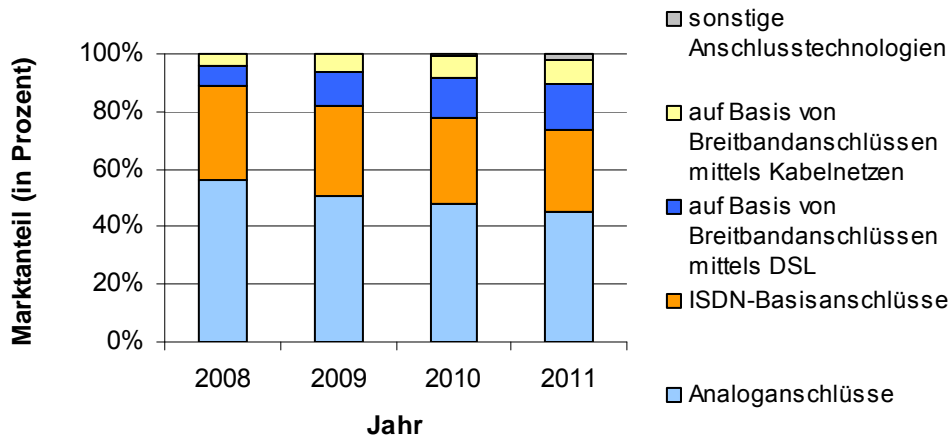


Abbildung 9 - Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst basierend auf verschiedenen Infrastrukturen

Dabei zeigt sich, dass die Kabelnetzbetreiber zumindest noch keine sehr starke Wettbewerbsposition erreichen konnten. Mit rund acht Prozent Marktanteil am gesamten Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst liegen sie noch deutlich unter dem Anteil der DSL-Komplettanschlüsse, der bis zum Jahr 2011 auf ca. 16 Prozent angestiegen ist. Während das Segment der DSL-Komplettanschlüsse seit 2008 den Anteil am Gesamtmarkt um über neun Prozentpunkte steigern konnte, lag der vergleichbare Anteil der Kabelkomplettanschlüsse im gleichen Zeitraum nur bei rund drei Prozentpunkten. Somit ist zurzeit nicht abzusehen, dass die Kabelnetzbetreiber eine Marktposition erreichen werden, die die bestehende Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* wesentlich einschränken könnte. Glasfaserkomplettanschlüsse und stationäre Funklösungen werden bisher nur in sehr geringem Umfang abgesetzt.

Die bereits angesprochene Veränderung des Nachfrageverhaltens kann auch anhand der Marktanteile und Absatzzahlen der einzelnen Segmente für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und der jeweiligen Zugangsprodukte als Teil der Bündelprodukte nachvollzogen werden.¹⁷³ Dabei ergeben sich signifikante Hinweise dafür, dass die Endkunden zwar andere Zugangstechnologien und Zugangsprodukte nachfragen, jedoch dabei nicht gezielt zu den Wettbewerbern der *Telekom Deutschland GmbH* wechseln. Vielmehr scheint eine nicht unerheblich große Gruppe von Endkunden auch nach ihrem Wechsel Produkte der *Telekom Deutschland GmbH* nachzufragen. [B. u. G.]. Gerade in diesem Segment, auf das die Mehrheit der Wettbewerber seine Geschäftsstrategien ausgerichtet hat, ist dies eine beachtenswerte Entwicklung. Während das Segment der DSL-Komplettanschlüsse nach wie vor wächst, sind die Anschlusszahlen der schmalbandigen Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse seit Jahren rückläufig. Während im Jahr 2008 noch über 88 Prozent der Nachfrager einen Analoganschluss oder ISDN-Basisanschluss nutzten, waren es im Jahr 2011 lediglich rund 74 Prozent. Dabei ging für diesen Zeitraum die Anzahl der Analoganschlüsse mit einem Minus von etwas mehr als neunzehn Prozent deutlicher zurück als die der ISDN-Basisanschlüsse mit einem Minus von rund vierzehn Prozent. [B. u. G.]. Diese Entwicklungen zeigen, dass auch die Wettbewerber im schrumpfenden Bereich der schmalbandigen Telefonanschlüsse [B. u. G.].

Auch die Marktanteile bezogen auf die Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, als Teil der abgesetzten Bündelprodukte stützen dieses Ergeb-

¹⁷³ Zur Marktabgrenzung und zu den Problemen bei der Definition von Bündelprodukten vgl. Abschnitt 9.1.6.

nis. [B. u. G.]. Am wichtigsten ist dabei das Segment der Double Play Angebote, die im Jahr 2011 bereits von rund 60 Prozent der Nachfrager bezogen wurden. Dies ist auch der Bereich, auf den die Wettbewerber überwiegend ihre Geschäftsstrategien ausgerichtet haben und in dem auch ein Großteil der Kabelkomplettanschlüsse angesiedelt ist. [B. u. G.]. Da im gleichen Zeitraum rund 5,3 Millionen Double Play Bündelprodukte mehr abgesetzt worden sind und im Jahr 2011 bereits über 24 Millionen Nachfrager ein solches Produktbündel bezogen haben, ergibt sich aus diesen Zahlen ein starker Indikator dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin [B. u. G.]. Gleiches gilt auch für das Segment der Triple Play Produkte, deren Nutzung sich gemessen an den Gesamtmarktumsätzen seit dem Jahr 2008 von rund zwei auf rund sieben Prozent im Jahr 2011 erhöht hat. [B. u. G.]. Während im Jahr 2008 noch fast 14 Millionen Endkunden einen solchen ungebündelten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nachgefragt haben, lag die Nachfrage im Jahr 2011 nur noch bei etwas mehr als sieben Millionen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst.

[B. u. G.].

Abbildung 10 - Marktanteile Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst separat und in Bündelprodukten (Absätze)

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH*, gemessen an den Umsätzen von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland, nach wie vor mit [B. u. G.] sehr hoch sind. Zudem gibt es keine Hinweise, die darauf schließen lassen würden, dass der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Rückgang ihrer Marktanteile auch zukünftig [B. u. G.]. Als einer der größten Anbieter von schmalbandigen Telefonanschlüssen hat die *Telekom Deutschland GmbH* in den letzten Jahren, bedingt durch die Änderung des Nachfrageverhaltens der Endkunden, in diesem Teilbereich [B. u. G.] Marktanteile eingebüßt. Zwischenzeitlich ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrzahl derjenigen Kunden, die eine andere Zugangstechnologie bzw. ein anderes Bündelprodukt nachfragen wollen, dies bereits getan hat. Somit muss damit gerechnet werden, dass zunehmend Kunden zwischen den Angeboten verschiedener Anbieter hin- und herwechseln werden. Dementsprechend ist von Bedeutung, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* in den einzelnen Segmenten des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und bei den Zugangsprodukten als Teil der Bündelkategorien darauf hinweisen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin in der Lage ist, einen hohen Anteil ihrer Bestandskunden zu halten bzw. neue Kunden für ihre Angebote zu gewinnen. Im Übrigen geht auch die *Telekom Deutschland GmbH* selbst davon aus, dass es ihr gelungen sei, den Verlust an Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu verlangsamen und in wichtigen Segmenten Kunden zu gewinnen.¹⁷⁴

12.1.3 Marktanteile gemessen an den Umsatzerlösen

Wie bereits ausgeführt, eignen sich die Umsatzerlöse insbesondere bedingt durch die zunehmende Bündelung, nur noch bedingt für die Berechnung der Marktanteile. Insbesondere die Aufteilung des Gesamtumsatzes mit einem Bündelprodukt und die Benennung desjenigen Umsatzanteils, der allein auf den Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt, scheinen für die Mehrheit der Unternehmen problematisch zu sein. Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich somit zunächst auf den gesamten fixen Umsatz mit einem Bündelprodukt (d. h. also bspw. Telefonanschluss bzw. Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Breitbandanschluss, Internetzugang, Kabelfernsehzugang; allerdings ohne weitere variable Anteile, wie z. B. Verbindungsentgelte).

¹⁷⁴ Vgl. Konzern-Zwischenbericht der Deutschen Telekom AG - 1. Januar bis 31. März 2012, S. 14 f.

Grundsätzlich ergibt sich durch die Betrachtung der Gesamtumsatzzahlen jedoch kein wesentlich anderes Bild der Marktanteile als bei der Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Absatzzahlen. Auch hier kann die *Telekom Deutschland GmbH* wesentliche Marktanteile verzeichnen. Während der Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die im Rahmen von Bündelprodukten abgesetzt wurden, jedoch insgesamt leicht zugenommen hat, [B. u. G.].

[B. u. G.].

Abbildung 11 - Gesamtumsatz mit Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und Bündelprodukten in Deutschland

Die Verteilung der Marktanteile auf die größten Unternehmen unterscheidet sich nur unwesentlich von den Marktanteilen, die im vorangegangenen Abschnitt durch die Betrachtung der Absatzzahlen generiert worden sind.

[B. u. G.].

Abbildung 12 - Marktanteile (Umsätze)

[B. u. G.].

Tabelle 2 - Anteile am Gesamtmarkt (Umsätze)

Auch bei der Betrachtung der separaten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sowie der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die im Rahmen von Bündelprodukten abgesetzt wurden, ergibt sich kein grundlegend abweichendes Bild.

[B. u. G.].

Abbildung 13 - Marktanteile separat und in Bündelprodukten (Umsätze)

Zusammenfassend zeigt sich, dass zumindest bei der Betrachtung des Gesamtumsatzes (also inklusive auch derjenigen Umsätze, die nicht mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielt werden) die Marktanteile weitestgehend mit denjenigen vergleichbar sind, die auf Basis der Absatzzahlen berechnet worden sind. Ein Indikator, der zu einer abweichenden Beurteilung der beträchtlichen Marktmacht führen würde, ist somit nicht ersichtlich.

Allerdings ist nur der reine Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst Teil des relevanten Marktes. Aus diesem Grund müsste die Betrachtung der Umsätze eigentlich nur für diesen reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erfolgen. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich dabei jedoch das Problem, dass die Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen nicht angeben konnten, welcher prozentuale Anteil des Gesamtumsatzes mit einem Bündelprodukt auf den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt. Während die Mehrzahl der befragten Unternehmen überhaupt keine Angaben machen konnte, lagen die von den restlichen Unternehmen genannten prozentualen Anteile teilweise weit auseinander und schienen daher wenig plausibel zu sein. Eine zusätzliche Problematik war, dass die Umsatzangaben der Unternehmen aus Sicht der Bundesnetzagentur weniger plausibel zu sein scheinen als deren Absatzangaben. So ergeben sich teilweise Diskrepanzen, die auch im Rahmen der Ermittlungen nicht vollständig aufgeklärt werden konnten. Um trotz dieser Schwierigkeiten eine Abschätzung der Umsätze für den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst vornehmen zu können, wurden die von den Unternehmen gemeldeten Umsatzangaben mit verschiedenen Prozentsätzen gewichtet, um so die Veränderung der Marktanteile beobachten zu können.

Dabei wurden die von den Unternehmen gemeldeten Gesamtumsatzangaben mit einem Prozentsatz bewertet, der angeben soll, welcher Anteil der Gesamtumsätze mit einem Bündelprodukt auf den reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt. Da die Unternehmen mehrheitlich nicht in der Lage waren, diese Angabe im Rahmen der Ermittlungen selbst und individuell zu tätigen, wurden von der Bundesnetzagentur verschiedene Prozentsätze ausgewählt und dabei die Entwicklung der Marktanteile analysiert. Neben verschiedenen realistischen Szenarien wurden auch besonders hohe und besonders niedrige Anteile angesetzt, um die Auswirkungen der Anteile auf den Gesamtumsatz besser betrachten zu können. Dabei konnte zunächst festgestellt werden, dass sich die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* [B. u. G.]. Insbesondere bei den am stärksten nachgefragten Double Play Bündelprodukten [B. u. G.] ihre Marktanteile bezogen auf [B. u. G.] Triple Play Produkte, die bisher nur in geringem Umfang nachgefragt werden, hatten insgesamt auch nur wenig Auswirkungen auf die Gesamtmarktanteile. [B. u. G.]. Dieses war jedoch so gering, dass dadurch keine andere Bewertung der beträchtlichen Marktmacht begründet werden könnte. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über verschiedene Szenarien:

[B. u. G.].

Tabelle 3 - Schätzung des Anteils des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

Für die Darstellung in der Tabelle wurden jeweils die anderen Bündelprodukte mit 100 % bewertet, um nur die Auswirkungen der jeweils betrachteten Bündelprodukte auf die Gesamtmarktanteile darzustellen. Dabei ist davon auszugehen, dass der jeweilige Anteil des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst am Gesamtumsatz mit einem Bündelprodukt bei Single Play Produkten noch hoch ist, danach jedoch erheblich abnehmen wird. Die Bundesnetzagentur geht derzeit davon aus, dass es bei weitestgehend vergleichbaren Preisen und Tarifen auch keine wesentlichen Unterschiede im Anteil des reinen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an den Gesamtumsätzen mit einem Typ von Bündelprodukten geben dürfte. Zudem zeigen die in der Tabelle beispielhaft dargestellten Szenarien keine Hinweise darauf, dass die Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Umsätze mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu einem anderen Ergebnis als bei der Betrachtung der Marktanteile auf Basis der Absätze führen würde.

Zusammengefasst sieht die Bundesnetzagentur somit keinen Grund, für die Betrachtung der Marktanteile nicht – wie bereits dargestellt – die von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Absatzzahlen für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland zu verwenden.

12.1.4 Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen

Seit dem förmlichen Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur zum Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Juni 2011 wurden Zusammenschlüsse bzw. Übernahmen von Unternehmen bekannt gegeben oder vollzogen, die ggf. auch Auswirkungen auf die Marktmacht und Marktanteile der beteiligten Unternehmen haben könnten. Nach Informationen der Bundesnetzagentur plant die *Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH* derzeit eine Übernahme der *Tele Columbus GmbH*. Ein Zusammenschluss der *Unitymedia GmbH* und der *Kabel BW GmbH* ist zwischenzeitlich bereits vollzogen worden.

Im Rahmen dieses Verfahrens wurden die vorgenannten beteiligten Unternehmen noch separat angeschrieben. Dementsprechend wurden sowohl die Antworten zu den einzelnen Themengebieten als auch die Absatz- und Umsatzzahlen separat dargestellt. Aus Sicht der Bundesnetzagentur würde jedoch auch eine Zusammenführung insbesondere der Marktanteile bezogen auf die Absatz- und Umsatzzahlen nicht zu einer anderen Bewertung der Ge-

samtsituation führen. So ist der Marktanteil der *Tele Columbus GmbH* [B. u. G.], so dass hierdurch keine wesentlichen Auswirkungen auf den Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten zu erwarten sind. Der gemeinsame Marktanteil der *Unitymedia GmbH* und der *Kabel BW GmbH* liegt für die betrachteten Zeiträume [B. u. G.], so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser Unternehmenszusammenschluss die Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* signifikant beeinflussen wird.

12.1.5 Ergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Berechnung der Marktanteile auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Umsatzzahlen mit wesentlichen Problemen und Unsicherheiten einhergeht, die im Rahmen der Ermittlungen nicht vollständig aufgeklärt und umgangen werden konnten. Die verschiedenen vorgenommenen Bewertungen sowohl der Gesamtumsätze als auch der Abschätzungen der mit dem reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst erzielten Umsätze zeigen jedoch keine wesentlichen Abweichungen von den Ergebnissen, die die Betrachtung der Marktanteile auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Absatzzahlen ergeben haben.

Während die Absatzzahlen nicht durch die Problematik der Bündelprodukte belastet werden (jedes Bündelprodukt enthält einen reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst), können sie auch leichter durch die Bundesnetzagentur plausibilisiert werden, da bereits Vergleichswerte aus anderen Erhebungen (z. B. im Rahmen des Tätigkeits- und Jahresberichtes der Bundesnetzagentur) vorliegen. Aus diesem Grund werden die Absatzzahlen als wesentliche Größe zur Berechnung der Marktanteile herangezogen. Da es sich bei dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten um einen Massenmarkt handelt, ist diese Vorgehensweise auch konsistent mit den Ausführungen der Europäischen Kommission.

Es ist festzustellen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* derzeit unverändert wesentliche Anteile am Gesamtmarkt inne hat. Ihr Marktanteil gemessen in Absätzen/Umsätzen liegt dabei, selbst unter Berücksichtigung weiterer Sicherheitsabschläge zu ihren Gunsten, weiterhin [B. u. G.] und somit in einem Bereich, der auf eine anhaltende beträchtliche Marktmacht hinweist. Die Marktanteilsverluste der letzten Jahre scheinen sich [B. u. G.], was auch daran liegen kann, dass ein großer Teil der Kunden vor allem die Zugangstechnologie gewechselt und den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als Teil der Bündelprodukte statt den separaten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nachgefragt hat. Dabei konnte die *Telekom Deutschland GmbH* einen Teil dieser „Technologie- und Bündelwechsler“ bereits wieder für ihre Produkte gewinnen. Die Marktanteile der Wettbewerber liegen auch weiterhin wesentlich unter denen der *Telekom Deutschland GmbH*. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese das Verhalten der *Telekom Deutschland GmbH* wesentlich beeinflussen können.

Zusammengefasst geht die Bundesnetzagentur daher davon aus, dass die Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin für eine beträchtliche Marktmacht des Unternehmens auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten in Deutschland sprechen. Zudem gibt es keine Indikatoren dafür, dass sich diese Situation im Laufe der Geltungsdauer dieser Marktanalyse wesentlich verändern wird.

12.2 Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist ein vollständig vertikal integriertes Unternehmen und verfügt als einziger Telekommunikationsanbieter in Deutschland über ein flächendeckendes Festnetz, das sich im Anschlussbereich bis zu nahezu jedem Haushalt erstreckt und den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz ermöglicht. Als einziger Festnetzanbieter ist die *Telekom Deutschland GmbH* daher in der Lage, ihren Endkunden den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst flächendeckend fast ausschließlich auf der Basis eigener Infrastruktur anzubieten.¹⁷⁵

Eine solche Infrastruktur bundesweit zu duplizieren, ist für andere Anbieter – Breitbandkabelanbieter eingeschlossen – selbst mittelfristig nicht möglich und auch nicht wirtschaftlich sinnvoll. Sofern andere Festnetzbetreiber eigene Vorleistungsinfrastruktur aufbauen, geschieht dies entweder durch Erschließung der Haupt-verteiler (und Anmietung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung bei der *Telekom Deutschland GmbH*) oder aber bei eigener Erschließung der einzelnen Haushalte/Unternehmen lediglich regional begrenzt. Zumindest im Hinblick auf die Haushalte ist aber der entscheidende Grund für den Ausbau i. d. R. nicht die Bereitstellung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz für sich genommen, sondern das Angebot von (hochwertigen) Breitband-Diensten. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz ist in solchen Fällen nur ein Nebenprodukt, das alleine nicht den Ausschlag für den Ausbau geben würde.

Die Breitbandkabelnetze verfügen nur für 60 % der Haushalte über eine vergleichbare Infrastruktur. Nach wie vor sind sie jedoch noch nicht flächendeckend verfügbar. Gegebenenfalls sind auch wesentliche Investitionen nötig, um die Netze auch für erhöhte Nutzerzahlen zu ertüchtigen. Über die Funknetze, die zwar schon weit ausgebaut und flächendeckend verfügbar sind, werden derzeit nur wenige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst realisiert, so dass sie ebenfalls noch keine vergleichbare Infrastruktur darstellen. Ähnliches gilt auch für die Glasfaserinfrastruktur, sofern deren Ausbau im Wesentlichen von der *Telekom Deutschland GmbH* betrieben wird, wird sie auch hier eine Kontrolle über diese Infrastruktur erlangen, zumal sie ohnehin für deren Ausbau auf ihre bisherige bundesweite Infrastruktur zurückgreifen kann.

Die Kontrolle über die einzigartige Vorleistungsinfrastruktur sowie die damit zusammenhängende vertikale Integration der *Telekom Deutschland GmbH* sprechen ebenfalls für beträchtliche Marktmacht.

12.3 Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen

Ein im Verhältnis zu anderen Wettbewerbern leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten und das Vorhandensein finanzieller Ressourcen ist ein weiteres relevantes Kriterium bei der Untersuchung von beträchtlicher Marktmacht eines Unternehmens.

Die Ermittlung der Finanzkraft eines Unternehmens sollte auch Verbindungen und Verflechtungen mit anderen Unternehmen, insbesondere die Zugehörigkeit zu einem multinationalen Konzern, berücksichtigen. Dies kann tendenziell die Marktposition eines Marktführers noch verstärken, weil dieser auf die gesamten Ressourcen des Unternehmens zurückgreifen kann.¹⁷⁶

Der Möglichkeiten des Zugangs zu den Kapitalmärkten sowie die finanziellen Ressourcen lassen sich an den folgenden Zahlen der größeren Anbieter (gemessen an den Absätzen, dem Gesamtumsatz oder dem Konzernumsatz des Unternehmens) ablesen:

¹⁷⁵ Vgl. Abschnitt 4.4.

¹⁷⁶ Vgl. EuGH, Rs. 322/81, Urteil vom 09.11.1983 – Michelin, Slg. 1983, 3461 (3511); Urteil vom 03.07.1991 – AKZO II, Slg. 1991 I, 3359 (3453); weitere Nachweise bei: Schröter, in: Schröter/Jakob/Mederer, Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Art. 82 Rn.114 (Fn. 479).

	Gesamtumsatz des Unternehmens in Deutschland, Angabe i. d. R. in Millionen Euro			Konzernumsatz des Unternehmens zum Teil nur in Deutschland, Angabe i. d. R. in Millionen Euro		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
1 & 1 Internet AG	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
B	998,0	873,0	841,0	21.390,0 ¹⁷⁸	20.859,0 ¹⁷⁹	20.076,0 ¹⁸⁰
T G	19.782,0	18.736,0	18.177,0	61.700,0	64.602,0	62.421,0
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
H	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
M	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
G	n. v.	3.745,5	4.826,3	n. v.	56.731	60,737
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
V	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]	[B. u. G.]
V	7.847	8.008	7.900	41.017	44.472	45.900

Tabelle 4 - Unternehmens- und Konzernumsatz

Die TDG Festnetzsparte ist Teil der *Telekom Deutschland GmbH*. Diese wiederum ist Teil des Konzerns *Deutsche Telekom AG*. Es zeigt sich, dass die *Telekom Deutschland GmbH*

¹⁷⁷ Konzernumsatz umfasst auch Ausland. Das Geschäftsjahr endet am 31.03. des Folgejahres, d. h. beispielsweise für das Jahr 2008, dass im Geschäftsjahr 2008 die Umsätze vom 01.04.2008 bis zum 31.03.2009 berücksichtigt sind.

¹⁷⁸ Angabe in Mio. £.

¹⁷⁹ Angabe in Mio. £.

¹⁸⁰ Angabe in Mio. £.

¹⁸¹ Konzernumsatz umfasst auch Ausland.

¹⁸² Konzernumsatz umfasst auch Ausland.

¹⁸³ Konzernumsatz umfasst auch Ausland. Das Geschäftsjahr endet am 31.03. des Folgejahres, d. h. beispielsweise für das Jahr 2008, dass im Geschäftsjahr 2008 die Umsätze vom 01.04.2008 bis zum 31.03.2009 berücksichtigt sind. Angaben jeweils in Mio. £.

bzw. die Deutsche Telekom AG mit einem Konzernumsatz von mehr als 60 Mrd. Euro im Jahr 2010 neben Telefónica und Vodafone sowie mit größerem Abstand BT eines der finanzstärksten Unternehmen ist. Dazu kommt allerdings, dass die *Telekom Deutschland GmbH* in Deutschland die Kontrolle über eine einzigartige Infrastruktur hat.¹⁸⁴ Um ein solches Netz auch nur in Teilen zu duplizieren, müssten die Wettbewerber über eine erheblich stärkere Finanzkraft verfügen als die *Telekom Deutschland GmbH*. Selbst für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als hier erforderliche Vorleistung müssen von den Wettbewerbern noch erhebliche Investitionen zur Entbündelung der entsprechenden Hauptverteiler geleistet werden. Die *Telekom Deutschland GmbH* hingegen hat für den Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zumeist nur noch geringere Investitionen zu tätigen, z. B. für den Ausbau in Neubaugebieten.

Anders als die Teilnehmernetzbetreiber verfügen die Kabelnetzbetreiber in ihren jeweiligen Verbreitungsgebieten zwar bereits über ein Netz, das auch für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz genutzt werden kann. Jedoch waren bereits und sind noch erhebliche Investitionen nötig, z. B. um die Netze für höhere Nutzerzahlen vorzubereiten. Angesichts der vergleichsweise geringeren Finanzkraft der Kabelnetzbetreiber hat die *Telekom Deutschland GmbH* auch hier Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern.

Die oben genannten Kennzahlen deuten darauf hin, dass die *Telekom Deutschland GmbH* (Festnetzsparte) als Tochterunternehmen der *Deutsche Telekom AG*, die *Vodafone D2 GmbH* sowie *Telefónica O₂* über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Dennoch stellt sich die Finanzkraft der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der vorherigen Ausführungen gegenüber derjenigen der anderen großen Unternehmen als überlegen dar, da sie auf ein wesentlich umfangreicheres Netz zurückgreifen kann und auch neue technologische Entwicklungen (z. B. Komplettanschlüsse, Glasfaseranschlüsse) daher ggf. mit geringerem finanziellen Aufwand implementieren kann.

12.4 Marktzutrittsschranken

Diese Kriterien sind im Rahmen des 3-Kriterien-Tests detailliert behandelt worden.¹⁸⁵ Im Ergebnis ist dabei festgestellt worden, dass es für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten erhebliche und anhaltende Marktzutrittsschranken gibt.

Dies spricht ebenfalls für eine erhebliche Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

12.5 Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb

Bei dem im Rahmen dieser Analyse betrachteten Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten handelt es sich um einen gesättigten bzw. sogar leicht rückläufigen Markt. Somit ist nicht davon auszugehen, dass in wesentlichem Maße Neukunden hinzugewonnen werden können. Vielmehr scheint es eine Gruppe wechselwilliger Kunden zu geben, die (in regelmäßigen Abständen) verschiedene Anbieter und Angebote vergleicht, um einen günstigen Tarif zur Deckung ihres Bedarfs zu finden. Allerdings gibt es auch eine weitere Gruppe von Kunden, die bereits seit Jahren in ihren bestehenden Verträgen für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst verharren. Durch diese Unterschiede im Verhalten der Nachfrager verändert sich die Einschätzung des tatsächlichen und potenziellen Wettbewerbs wesentlich.

¹⁸⁴ Vgl. Abschnitt 12.2.

¹⁸⁵ Vgl. Abschnitt 11.1.

So muss davon ausgegangen werden, dass nur Kunden aus der ersten Gruppe in größerem Umfang durch die Wettbewerber gewonnen werden können, während Kunden aus der zweiten Gruppe mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu neigen dürften, auch weiterhin in ihren bestehenden Verträgen bei der *Telekom Deutschland GmbH* zu verbleiben. Nur ein geringer Teil dieser Kunden wird überhaupt seinen Vertrag wechseln und die Chancen des Wettbewerbs nutzen. Wettbewerbsdruck in größerem Maße geht somit vorwiegend von denjenigen Kunden aus, die bereits auch in der Vergangenheit verschiedene Anbieter und Angebote verglichen und sich bewusst für eine für sie günstigere Variante entschieden haben. Hieraus könnte eine Situation entstehen, in der ein Teil der Kunden weiterhin bei der *Telekom Deutschland GmbH* verbleibt, während andere Kunden (wiederholt) zwischen den Wettbewerbern wechseln, ohne dass sich dadurch die starke Position des marktmächtigen Unternehmens abschwächen würde.

Die Betrachtung der Marktanteile scheint einen solchen Trend zu bestätigen. Wie bereits ausgeführt, scheinen sich die Marktanteilsverluste der *Telekom Deutschland GmbH* zu verlangsamen.¹⁸⁶ Darüber hinaus gibt es Indikatoren dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch Kunden für ihre „neuen“ Zugänge zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten und Bündelprodukte gewinnen kann. [B. u. G.]. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da DSL-Komplettanschlüsse bisher überwiegend von den Wettbewerbern angeboten worden sind, während die *Telekom Deutschland GmbH* bisher zumeist Bündelprodukte aus schmalbandigem Telefonanschluss und breitbandigem Internetzugang vertrieben hat. [B. u. G.].

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sprechen diese Indikatoren dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin eine starke Marktposition auf dem Anschlussmarkt einnehmen wird. Nach wie vor verfügt sie über eine gute Reputation, eine sehr bekannte Marke und durch ihre bundesweiten Filialen auch über ein gut ausgebautes Vertriebs- und Verkaufnetz. Durch ihre hohe Finanzkraft und ihr deutschlandweit verfügbares Netz (ggf. zukünftig auch durch stationäre Funklösungen) kann sie zudem umfangreich und in ganz Deutschland für ihre Produkte werben und Kunden gewinnen. Die Bundesnetzagentur geht somit weiterhin davon aus, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auch weiterhin eine marktmächtige Position auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten einnimmt und einnehmen wird.

12.6 Ausgleichende Nachfragemacht

Hierbei handelt es sich nicht um eine Nachfragemacht im eigentlichen Sinn, bei dem ein einzelner Nachfrager so hohe Nachfragemarktanteile auf sich vereint, dass es selbst einem marktanteilsstarken Anbieter nicht mehr möglich ist, gegenüber diesem Nachfrager Marktmacht auszuüben, insbesondere dann, wenn dieser die Möglichkeit hat, strategisch einzukaufen.

Allerdings können die Endkunden insgesamt eine gewisse Nachfragemacht haben, sofern sie nicht auf einen Anbieter angewiesen sind, sondern den Anbieter ggf. ohne Probleme wechseln können. Der Ausübung von Marktmacht, die z. B. in überhöhten Preisen ihren Niederschlag finden kann, können sie dadurch begegnen, dass sie – ganz oder zeitweilig – zu anderen Anbietern wechseln. Wird dieses Angebot wahrgenommen, verliert das marktanteilsstarke Unternehmen Marktanteile und wird entsprechend reagieren müssen. Anders als Unternehmen mit hohen Nachfragemarktanteilen, bei denen ein einzelnes Unternehmen durch Ausüben seiner Nachfragemacht ggf. sogar den Preis mitbestimmen kann, hat der

¹⁸⁶ Vgl. Abschnitt 12.1.2.

einzelne Endkunde als Preisnehmer i. d. R. gerade nicht die Möglichkeit, den Preis selbst zu beeinflussen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist eines der wenigen Unternehmen, das sowohl schmalbandige Telefonanschlüsse als auch breitbandige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst flächendeckend in Deutschland anbieten kann. Die Mehrzahl der anderen Wettbewerber sind entweder regionale Anbieter oder bundesweite Anbieter, die jedoch Telefonanschlüsse bzw. breitbandige Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht annähernd flächendeckend anbieten. Sofern die *Telekom Deutschland GmbH* die Preise für den Telefonanschluss bzw. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kurzfristig erhöhen würde, wären die konkurrierenden Unternehmen mangels ausreichender eigener Kapazitäten nicht in der Lage, den Bedarf der wechselwilligen Endkunden kurzfristig zu decken.

Insgesamt hat der einzelne Endkunde i. d. R. nicht die Möglichkeit, den Preis direkt zu beeinflussen. Eine Reaktion des marktanteilsstarken Unternehmens erfolgt höchstens dann, wenn eine Vielzahl von Endkunden gleichermaßen von ihren vorhandenen Ausweichmöglichkeiten Gebrauch machen. Dies kann aber vom einzelnen Endkunden (selbst wenn es sich dabei um ein größeres Unternehmen handelt) weder beeinflusst noch koordiniert werden. Ein einzelner Endkunde kann somit gerade keine Nachfragemacht ausüben.

Daher spricht auch dieses Kriterium für beträchtliche Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH*.

12.7 Produktdifferenzierung

Sowohl die *Telekom Deutschland GmbH* als auch dessen Wettbewerber sind überwiegend in der Lage, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit entsprechenden differenzierten Produktmerkmalen anzubieten. Darüber hinaus haben – wie bereits dargelegt – Bündelprodukte in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen.¹⁸⁷ Hierbei handelt es sich teilweise und standardisierte Produkte, aber auch um zusätzliche Ergänzungsbausteine, die von den Nachfragern hinzugebucht werden können. Ein solches Angebot erfordert, dass der Anbieter hinreichend diversifiziert ist.

Die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Erhebungen zeigen deutlich, dass die Mehrzahl der Anbieter solche Bündelprodukte zurzeit für sehr wichtig hält.¹⁸⁸ Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der Unternehmen solche Bündelprodukte auch tatsächlich anbietet. Da es bisher keine Anzeichen dafür gibt, dass sowohl die *Telekom Deutschland GmbH* als auch die Wettbewerber zum einen den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit differenzierten Produktmerkmalen an sich und zum anderen die vorgenannten Bündelprodukte nicht anbieten könnten, wird dieses Kriterium als neutral gewertet.

12.8 Größen- und Verbundvorteile

In Telekommunikationsnetzen und in besonderer Weise in den Anschlussnetzen spielen Größen- und Verbundvorteile eine besondere Rolle. Ein Anbieter, der über ein großes oder gar flächendeckendes (Anschluss)netz verfügt, kann Telekommunikationsdienstleistungen tendenziell kostengünstiger anbieten als ein Anbieter mit einem nur punktuell ausgebauten Netz. Entsprechend kann die *Telekom Deutschland GmbH* in besonderer Weise von Größen- und Verbundvorteilen profitieren. Sie ist die einzige Anbieterin in Deutschland, die über

¹⁸⁷ Vgl. Abschnitt 9.1.6.

¹⁸⁸ Vgl. Abschnitt 4.7.

ein flächendeckendes schmalbandiges und breitbandiges Anschlussnetz als Voraussetzung zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst verfügt. Entsprechend stärkt dies ihre marktmächtige Position auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, dessen Produkte auf den Anschlussnetzen basieren.

Auf Seiten der *Telekom Deutschland GmbH* ergeben sich darüber hinaus Größen- und Verbundvorteile durch den großen Kundenstamm und das hochentwickelte Vertriebs- und Verkaufnetz gegenüber ihren Wettbewerbern. So verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund ihrer Größe und ihrer Entstehungsgeschichte über ein hochentwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz. Es ist davon auszugehen, dass die *Telekom Deutschland GmbH* von allen Anbietern das am weitesten ausgebaute Vertriebs- und Verkaufnetz auf dem hier relevanten Markt hat, da es sich über einen langen Zeitraum entwickeln konnte.

Dadurch ist es der *Telekom Deutschland GmbH* leichter möglich, Kunden, die auf Beratung Wert legen, zielgerichtet anzusprechen. Nicht zuletzt kann die *Telekom Deutschland GmbH* für ihre Angebote im Rahmen der monatlichen Rechnung werben, die auch Kunden zugeht, die durch Preselection-Verträge für ihr Verbindungsaufkommen an andere Anbieter gebunden sind, bzw. Kunden, die einen Breitbandanschluss bzw. einen Internetzugang bei anderen Anbietern nutzen. Dadurch kann die *Telekom Deutschland GmbH* als einziger Anbieter einen sehr großen Kundenstamm ohne größere Zusatzkosten erreichen. Außerdem hat sie Kundenbeziehungen zu allen alternativen Anbietern des Marktes, da jeder dieser Anbieter auf Vorleistungen der *Telekom Deutschland GmbH* angewiesen ist. Dies ist in dieser Form bei keinem anderen Anbieter gegeben.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist aufgrund ihrer Unternehmensstruktur auch in der Lage, eine Vielzahl von unterschiedlichen Produktkombinationen anzubieten. Zwar werden solche Produktkombinationen auch von anderen Unternehmen angeboten. Allerdings verfügt keines dieser Unternehmen über eine so breite Palette unterschiedlichster Angebote. Die *Telekom Deutschland GmbH* ist dazu in der Lage, weil sie als horizontal integriertes Unternehmen alle Arten von Endkundenleistungen bereits einzeln anbietet. Auch kann sie als vollständig vertikal integriertes Unternehmen in vollem Umfang auf eigenrealisierte Vorleistungen zugreifen, um unterschiedliche Pakete anzubieten.

Insgesamt verfügt die *Telekom Deutschland GmbH* gegenüber ihren Wettbewerbern über Größen- und Verbundvorteile, die für das Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht sprechen.

12.9 Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit

Es ist davon auszugehen, dass die schrittweise Umstellung der klassischen leitungsvermittelnden Netztechnologien auf paketvermittelnde Technologien noch weiter fortschreiten wird.¹⁸⁹ Die Mehrzahl der befragten Unternehmen geht davon aus, dass für die Sprachtechnologie zunehmend VoIP-Lösungen eingesetzt werden. Zusätzlich gewinnen alternative Infrastrukturen wie Kabelnetze, Glasfaseranschlüsse und stationäre Funklösungen an Bedeutung. Zurzeit sieht die Bundesnetzagentur jedoch keine Hinweise, die einen Rückschluss von diesen Prozessen auf das Vorliegen oder Nichtvorliegen beträchtlicher Marktmacht der *Telekom Deutschland GmbH* zulassen würden.

12.10 Gesamtschau und Ergebnis

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien wird deutlich, dass auf dem hier betrachteten Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. den Zugang zum öffent-

¹⁸⁹ Vgl. Abschnitt.4.13.

lich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht. So sprechen die Marktanteile, die Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur, die vertikale Integration, die Finanzkraft, die Marktzutrittsschranken, der (fehlende) potenzielle Wettbewerb, die fehlende ausgleichende Nachfrage sowie Größen- und Verbundvorteile für beträchtliche Marktmacht. Somit sprechen mehrere Kriterien für beträchtliche Marktmacht. Hingegen spricht kein einziges Kriterium gegen beträchtliche Marktmacht.

Ausgenommen von dem vorangehend abgegrenzten Markt sind lediglich diejenigen Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen mit einem Gesamtumsatz (netto) pro Jahr und Kunde von mehr als 500.000 Euro vertrieben werden.

Die *Telekom Deutschland GmbH* verfügt auf dem hier relevanten Markt über beträchtliche Marktmacht. Sie nimmt eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihr gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten. Es ist auch nicht erkennbar, dass sich dies innerhalb des Beurteilungszeitraums ändern könnte.

13 Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht

Auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Markt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert durch PSTN-Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse, ISDN-PMx-Anschlüsse sowie schmalbandige stationäre Funklösungen und breitbandige Komplettanschlüsse¹⁹⁰, mit Ausnahme derjenigen Zugangsleistungen, die im Rahmen von Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr als 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden, verfügen das Unternehmen *Telekom Deutschland GmbH* und die mit ihr verbundenen Unternehmen (§ 3 Nr. 29 TKG), derzeit insbesondere das Unternehmen *congstar GmbH* im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht. Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ist auch dann dem relevanten Markt zugeordnet, wenn er mit anderen Produkten und Dienstleistungen gebündelt angeboten wird.

Bonn, den

Franke
(Beisitzer)

Homann
(Vorsitzender)

Dr. Henseler-Unger
(Beisitzerin und
Berichterstatterin)

BK 1-11/006

¹⁹⁰ Zu diesen gehören Komplettanschlüsse über kupfernetzbasierende DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen.

14 Anhang 1: Tabellarische Übersicht

15 Anhang 2: Stellungnahmen der Unternehmen