

**Entwurf der Festlegung 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	Leistungsbeschreibung.....	7
2.1	EU-Märkte-Empfehlungen sowie Gegenstand des Marktanalyseverfahrens	8
2.2	In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen	10
2.3	Anschlussarten.....	10
2.3.1	Schmalbandanschlüsse	10
2.3.2	Breitbandanschlüsse	11
2.3.3	Stationäre Funklösungen	15
2.4	Produktbündel und Pakete	16
2.5	Kundenindividuelle Gesamtverträge	19
3	Gang der Ermittlungen	21
3.1	Auskunftsersuchen.....	21
3.2	Datengrundlage der Analyse	22
4	Vorbringen der Adressaten.....	23
4.1	Substitutionsbeziehungen	23
4.1.1	Nachfragesubstitution.....	23
4.1.2	Angebotsumstellungsflexibilität	31
4.2	Wettbewerbsbedingungen.....	35
4.2.1	Schmalbandige Anschlussprodukte.....	35
4.2.2	Breitbandige Anschlussprodukte	36
4.2.3	Schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte	38
4.2.4	Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis.....	40
4.2.5	Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen bei kundenindividuellen Gesamtverträgen je nach Vertragsumfang	41
4.3	Zwangsnutzer.....	41
4.3.1	Vergleichbares Produktangebot nach Umstellung vom PSTN- auf ein IP-Netz.....	42
4.3.2	Wettbewerbsdruck bei Preissetzung	42
4.3.3	Wettbewerbsdruck durch Bündelprodukte	43
4.3.4	Wettbewerbsdruck durch Preselection und Call-by-Call	43
4.4	Weitere Aspekte der Marktabgrenzung	44
4.4.1	Substituierbarkeit von Telefonanschlüssen/-zugängen und Internetzugängen zur Nutzung von kommunikativen OTT-Diensten.....	44
4.4.2	Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk	45
4.4.3	Betrachtung von Teilmärkten.....	46
4.4.4	Geographische Marktabgrenzung	46
4.4.5	Sonstige Aspekte	47
4.5	Zugang zu den Beschaffungsmärkten	47
4.6	Marktzutritt und potenzieller Wettbewerb.....	48
4.6.1	Marktzutrittsschranken für neue Unternehmen.....	48
4.6.2	Expansionshemmnisse für bereits tätige Unternehmen.....	48
4.6.3	Sonstige Entwicklungen	49
4.6.4	Homezone-Dienste	49
4.6.5	Alternative Betreiber ohne eigene Infrastruktur.....	49
4.6.6	Nachfragerbindung.....	50
4.7	Wettbewerbsverhältnisse und sonstige Aspekte beträchtlicher Marktmacht	50
4.7.1	Wettbewerbsbehinderungsstrategien	50
4.7.2	Diversifizierung von Produkten.....	51
4.7.3	Rolle des Endkunden-Massenmarktes für Breitbandanschlussprodukte.....	51
4.7.4	Rolle von kommunikativen OTT-Diensten in Bezug auf Wettbewerbsverhältnisse	52
4.7.5	Rolle von Festnetz- und Mobilfunknetzbetreibern.....	52
4.7.6	Sonstige Aspekte	53
4.8	Regulierungsbedürftigkeit.....	53
4.8.1	Wettbewerbsbehinderungen ohne Regulierungsmaßnahmen	53

4.8.2	Folgen wegfallender Regulierung.....	54
4.8.3	Berücksichtigung kommunikativer OTT-Dienste bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit.....	54
4.9	Ziele und Grundsätze der Regulierung.....	55
4.10	Gutachten.....	56
5	Nationale Konsultation.....	58
6	Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG.....	59
7	Europäisches Konsolidierungsverfahren.....	60
8	Marktabgrenzung.....	61
8.1	Sachliche Marktabgrenzung.....	62
8.1.1	Kundengruppen.....	63
8.1.2	Austauschbarkeit von schmalbandigen Anschlüssen untereinander.....	65
8.1.3	Austauschbarkeit von schmalbandigen und breitbandigen Anschlüssen.....	73
8.1.4	Austauschbarkeit Festnetzanschlüsse/-zugänge mit mobilfunkbasierten Sprachdiensten.....	85
8.1.5	Kundenindividuelle Gesamtverträge.....	88
8.1.6	Produktbündel und Pakete.....	92
8.1.7	Internetbasierte Telefondienste.....	107
8.1.8	Nennung des sachlich relevanten Marktes.....	107
8.2	Räumlich relevanter Markt.....	108
8.3	Ziele und Grundsätze der Regulierung.....	111
9	Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG.....	115
9.1	Marktzutrittsschranken.....	117
9.1.1	Teilmarkt 1.....	117
9.1.2	Teilmarkt 2.....	129
9.2	Längerfristig keine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb.....	129
9.2.1	Teilmarkt 1.....	132
9.2.2	Teilmarkt 2.....	135
9.3	Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts.....	137
9.3.1	Teilmarkt 1.....	137
9.3.2	Teilmarkt 2.....	141
9.4	Ergebnis.....	142
9.4.1	Teilmarkt 1.....	142
9.4.2	Teilmarkt 2.....	142
10	Prüfung der beträchtlichen Marktmacht.....	143
10.1	Marktanteile.....	143
10.2	Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration.....	145
10.3	Zugang zu Kapitalmärkten/Finanzielle Ressourcen.....	146
10.4	Marktzutrittsschranken.....	147
10.5	Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb.....	147
10.6	Ausgleichende Nachfragemacht.....	148
10.7	Produktdifferenzierung.....	148
10.8	Größen- und Verbundvorteile.....	148
10.9	Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit.....	149
10.10	Gesamtschau und Ergebnis.....	149
11	Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht.....	151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung Fibre to the Building	14
Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung Fibre to the Home	14
Abbildung 3: Beispielstarife Double Play mit bis zu 120 Mbit/s im Download.....	18
Abbildung 4: Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland	19
Abbildung 5: Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anschlusstechnologien in Deutschland	75
Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der Leistungsvarianten	93
Abbildung 7: Preisliste „Nicht in Paketen angebotene Zugänge/Single Play und Double Play“	100
Abbildung 8: Preisliste „Double Play und Triple Play Angebote“	105

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: EU-Märkte-Empfehlung 2007). Unter Ziffer 1 ist folgender Markt aufgeführt:

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

Der Markt für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten wird nicht mehr im Anhang der EU-Empfehlung 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21 des europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2014/710 EU), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 295 vom 11. Oktober 2014, S.79 ff. (im Folgenden: Märkte-Empfehlung 2014), aufgeführt. Da dieser Markt jedoch gegenwärtig nach Maßstab der nationalen Gegebenheiten reguliert wird, ist mittels des Drei-Kriterien-Tests zu prüfen, ob dieser Markt noch immer bzw. weiterhin für eine Vorabregulierung in Betracht kommt. 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 drei Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem neuen europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen.

Das Ergebnis der letzten Marktdefinition und Marktanalyse wurde – wie auch die vorhergehenden – durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 4 Satz 2 TKG festgelegt. Am 07.07.2014 erging dazu die entsprechende Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur (vgl. Amtsblatt Nr. 13/2014). Die Festlegung vom 08.08.2013 ist gemäß § 13 Abs. 3 TKG Bestandteil der Regulierungsverfügung (BK2c 13 005) und wurde daher gemeinsam mit dieser veröffentlicht.

Soweit nicht der in § 14 Abs. 1 TKG beschriebene Ausnahmefall einer Änderung der Marktgegebenheiten oder der EU-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. Dies gilt auch dann, wenn die EU ihre Märkte-Empfehlung zwar geändert hat, aber der betreffende Markt schon einmal notifiziert wurde (vgl. § 14 Abs. 1 und 2 TKG). Bei der vorliegenden Untersuchung

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).

handelt es sich also um die Überprüfung der Marktdefinition und Marktanalyse von Markt Nr. 1 der EU-Märkte-Empfehlung 2007 im Rahmen des 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.41),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (vgl. Kap. 5),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (vgl. Kap. 6),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (vgl. Kap. 7),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kap. 8),
- daran anschließend die Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG in Bezug auf den abgegrenzten Markt dargelegt und die Feststellung getroffen, ob der vorliegende Markt noch regulierungsbedürftig ist (vgl. Kap. 9),
- die Existenz beträchtlicher Marktmacht geprüft (vgl. Kap. 10) und
- abschließend das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht genannt (vgl. Kap. 11).

2 Leistungsbeschreibung

Im Anhang zu der oben genannten Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 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 Standorten².

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 Netz- und Dienstebene 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.

Darüber hinaus wird, im Gegensatz zu bisherigen Festlegungen, im Folgenden auf die Verwendung des Begriffs „Komplettanschluss“ verzichtet, da die Anbieter selbst den Begriff nicht mehr verwenden. In der letzten Festlegung wurde der Begriff im breitbandigen Bereich bereits nur in dem Sinne verwendet, dass 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 Anschlusstechnologien (kupfernetzbasierend über DSL-Technologie, Breitbandkabel, Glasfaser sowie stationäre Funklösungen) realisiert werden.

Wie bereits in der letzten Marktanalyse festgestellt, hat es in den letzten Jahren deutliche Änderungen auf dem betrachteten Markt gegeben. So ist ein technologischer Wandel zu beobachten, der den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz mittels schmalbandiger Anschlussprodukte (vorwiegend analoger Art) zunehmend verdrängt. An ihre Stelle treten vermehrt der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlussprodukte, die mit Hilfe der kupfernetzbasierenden DSL-Technologie, über Breitbandkabelnetze, Glasfasernetze oder auch stationäre Funklösungen realisiert werden. So wurden beispielsweise zum Jahresende 2016 von insgesamt rund 37 Mio. Telefonanschlüssen und Telefonzugängen in Festnetzen circa 16,8 Mio. VoIP-Zugänge über DSL-Anschlüsse realisiert³. Gleichzeitig reduzierten sich im Vergleich zur letzten

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

³ Jahresbericht 2016 der Bundesnetzagentur, S. 54.

Marktanalyse die über Schmalband erbrachten Anschlüsse, wie Analog-, ISDN- und ISDN-PMX-Anschlüsse, auf 12,9 Mio. Anschlüsse.

Wie ebenfalls in der letzten Marktanalyse festgestellt wurde, besteht gerade bei einem Großteil der Kunden eine weiterhin steigende Nachfrage nach Double Play sowie Triple Play Paketangeboten, bei denen der Telefonzugang in einem Paket mit weiteren Leistungen wie beispielsweise einem Breitbandinternetzugang vertrieben wird. Die Nachfrage nach Single Play Paketen hingegen ist seit der letzten Marktanalyse rückläufig. Zum 30.06.2016 sind von den Unternehmen rund 34,3 Mio. Bündelangebote/-produkte abgesetzt worden, davon wiederum rund 3,9 Mio. Single Play, rund 21,1 Mio. Double Play sowie rund 7,3 Mio. Triple Play Pakete⁴. Aufgrund dieser Angaben ist davon auszugehen, dass der Stellenwert des reinen, d. h. nicht in Paketen angebotenen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Bewusstsein der Kunden weiter abnehmen wird. Wichtige Entscheidungskriterien beim Kauf von Double Play sowie Triple Play Paketangeboten sind häufig weitere Leistungen und Qualitätsmerkmale wie etwa die Up- und Downloadgeschwindigkeit des Internetzugangs.

2.1 EU-Märkte-Empfehlungen sowie Gegenstand des Marktanalyseverfahrens

Seit der letzten Marktanalyse hat es, wie eingangs dargelegt, Änderungen bei der Märkte-Empfehlung der Europäischen Kommission, der dazugehörigen Anhänge und des Working-Documents⁵ gegeben. In der EU Märkte-Empfehlung 2014 ist der bisherige Markt Nr. 1 nicht mehr aufgeführt.

EU-Märkte-Empfehlung 2014

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen („Explanatory Note“) zu der EU Märkte-Empfehlung 2014 werden die Gründe näher aufgeführt.⁶

Die Kommission ist danach der Auffassung, dass es seit der letzten Überprüfung der Empfehlung auf dem Markt für den Zugang (an festen Standorten) zum öffentlichen Telefonnetz zu erheblichen strukturellen Entwicklungen und Veränderungen im Verhalten gekommen sei. Zu den strukturellen Entwicklungen gehöre in erster Linie der steigende Ausbau von NGA-Netzen, die zunehmende Verbreitung der Mobiltelefonie und wachsende Konvergenz von Festnetz und Mobilfunk, die Bereitstellung von Zugangsdiensten über Kabelnetze, die steigende Verfügbarkeit/Beliebtheit gemanagter VoIP-Dienste, der Übergang von klassischen öffentlichen Telefonnetzen zu All IP-Lösungen und die weitreichende Verfügbarkeit der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und von Diensten im Rahmen des Breitbandzugangs für Großkunden ("WBA"). All diese Entwicklungen würden auf einen Wegfall der Zutrittsschranken zum Festnetzzugangsmarkt hindeuten. Darüber hinaus gehe man davon aus, dass sich diese Entwicklung künftig noch verstärken werde.

Es sei davon auszugehen, dass die Entwicklung von wirksamem Wettbewerb auf diesem Markt in erster Linie durch Fortschritte auf dem eng damit verbundenen Endkundenmarkt für Breitbandzugang, die über xDSL, Glasfaser, Kabelinfrastruktur und möglicherweise mobiles

⁴ Angaben beruhen auf den Angaben der Unternehmen zum Auskunftersuchen der Bundesnetzagentur.

⁵ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014.

⁶ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 20 ff.

Breitband sowie die Substitution von Festnetz durch Mobilfunk entstehen, beeinflusst werde. Angesichts der wachsenden Verbreitung von Kabelnetzen und alternativen NGA-Infrastrukturen und aufgrund des leichten Zugangs zu Vorleistungen wie der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung oder Breitbandzugang für Großkunden sei darüber hinaus damit zu rechnen, dass VoIP-Betreiber eine immer wichtigere Rolle auf dem Markt für Zugang zu Festnetztelefondiensten spielen werden.

In Anbetracht der Preiskonvergenz zwischen Festnetz- und Mobilfunktelefonie (unter anderem aufgrund der strengeren Regulierung von Mobilfunkterminierungsentgelten) und der Tatsache, dass Zugang und Verbindungen häufig zusammen erworben werden, gehe man davon aus, dass mögliche Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Festnetzzugangsmarkt Einschränkungen durch Mobilfunkbetreiber erfahren werden würden, entweder direkt (wenn Mobilfunk- und Festnetzdienste demselben Markt angehören) oder indirekt über die Ermittlung beträchtlicher Marktmacht. Angesichts des umfassenden Angebots an Bündeldiensten und der einfachen Wechselmöglichkeiten (Rufnummernmitnahme) sei es unwahrscheinlich, dass ein Betreiber unabhängig von seinen Mitbewerbern und Kunden agieren kann – auch ein etablierter Betreiber mit einem relativ hohen Marktanteil nicht. Daraus lasse sich ableiten, dass auf dem Markt für festen Schmalbandzugang auf EU-Ebene wirksamer Wettbewerb entstehe. In Anbetracht der genannten Marktmerkmale sei es unwahrscheinlich, dass ein Betreiber mit Blick auf die Zukunft unabhängig von seinen Mitbewerbern und Kunden agieren kann. Sollte dies doch der Fall sein, so dürften, aus Sicht der Kommission, Instrumente des Ex-post-Wettbewerbsrechts ausreichend sein, um hier Abhilfe zu schaffen. Gleichwohl ist vorliegend eine erneute Untersuchung des Marktes erforderlich, weil sowohl der Widerruf als auch die Beibehaltung oder Änderung von auferlegten Verpflichtungen gemäß § 13 Abs.1 Satz 1 TKG einer erneuten Marktuntersuchung bedarf.

EU-Märkte-Empfehlung 2007

Wie bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse dargestellt, geht die Kommission in der Arbeitsunterlage zur EU-Märkte-Empfehlung 2007⁷ 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 weiterhin 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 Angeboten könnten die Endverbraucher jedoch relativ einfach zwischen alternativen Unternehmen wählen. Eine Unterscheidung zwischen Privat- und Geschäftskunden wird nicht getroffen.

⁷ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SEC(2007) 1483/2 vom 13.11.2007.

2.2 In der Bundesrepublik Deutschland angebotene Leistungen

Der Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland ist – wie bereits in der letzten Festlegung der Präsidentenkammer festgestellt – weiterhin von einer deutlichen Zunahme im Bereich des breitbandigen Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst geprägt. So ist der Gesamtbestand der breitbandigen Telefonanschlüsse/-zugänge von rund 13,6 Mio. im Jahr 2013 auf rund 24,1 Mio. im Jahr 2016 angestiegen, während im gleichen Zeitraum der Gesamtbestand der schmalbandigen Telefonanschlüsse von rund 23,4 Mio. im Jahr 2013 auf rund 12,9 Mio. im Jahr 2016 gesunken ist.⁸ Es ist im Ergebnis zu beobachten, dass die Breitbandnutzung zunehmend wichtiger wird. Sie übersteigt mittlerweile die Schmalbandnutzung bei weitem, was wiederum zu einem wachsenden Angebot von und einer steigenden Nachfrage nach Diensten und Anwendungen über das Internet, einschließlich OTT-Diensten⁹ führen kann. Zudem ersetzt die IP-Technologie im Betrachtungszeitraum vermehrt leitungsvermittelnde Netze. Dies hat auch Auswirkungen auf die Festnetztelefonie. Daneben kommt es durch die Modernisierung der Kabeltechnologie¹⁰ und den Ausbau lokaler Glasfasernetze zu einem Wettbewerbszuwachs zwischen den verschiedenen Netztechnologien.

Die Entwicklung der Nutzung des breitbandigen Zugangs wird insbesondere durch neue Dienste, für deren Nutzung breitbandige Datenverbindungen notwendig sind, gefördert. Breitbandige Anschlusstechnologien wie Breitbandkabelanschlüsse, Glasfaseranschlüsse sowie stationäre Funklösungen werden, wie die im vorherigen Absatz genannten Gesamtbestandsangaben auch zeigen, von den Anbietern verstärkt zur Verfügung gestellt. Gerade in diesem Segment findet zudem eine Bündelung des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mit anderen Produkten wie breitbandigen Internetzugängen, Verbindungsleistungen bzw. Internetnutzung 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 und wird, wenn sämtliche Telekommunikationsnetze auf IP-Technik migriert sind, per Definition gegenstandslos.

2.3 Anschlussarten

2.3.1 Schmalbandanschlüsse

Schmalbandige Anschlüsse werden in der Regel über das PSTN¹¹-Netz und mit Kupferdoppeladern als Leitungsmedium realisiert. Für diese Analyse relevant sind dabei die folgenden Anschlussarten:

⁸ Jahresbericht 2016 der Bundesnetzagentur, S. 54.

⁹ „Over-The-Top“-Dienst: Ein OTT-Dienst bietet über das Internet einen Dienst an, indem er die traditionellen Vertriebskanäle, wie beispielsweise Nachrichtenübermittlungsdienste oder nicht gemanagte VoIP-Dienste umgeht.

¹⁰ Vgl. hierzu Punkt 2.3.2.2.

¹¹ Public Switched Telephone Network.

- Analog-Anschluss: Ein klassischer Telefonanschluss, der über einen Sprechkanal mit 3,1 kHz Bandbreite verfügt.
- ISDN¹²-Basisanschluss: Besteht aus zwei unabhängig voneinander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s.
- Ein ISDN-PMx¹³-Anschluss: Besteht aus 30 unabhängig voneinander nutzbaren Sprechkanälen mit einer Bitrate von je 64 kbit/s. Ein ISDN-PMx-Anschluss ist für größere Telekommunikationsanlagen konzipiert.
- Schmalbandige stationäre Funklösungen: Ein solches Angebot stellt ausschließlich einen schmalbandigen Telefonanschluss zur Verfügung, ohne dabei auf eine leitungsgebundene Teilnehmeranschlussleitung zurückzugreifen. Der Anschluss wird hierbei mittels einer Mobilfunklösung realisiert, die jedoch nur stationäre Telefonie erlaubt.

Insgesamt ist ein deutlicher Rückgang von schmalbandigen Anschlüssen zu verzeichnen; die Bedeutung des Zugangs auf dieser Basis hat in den letzten Jahren, wie die in Abschnitt 2.2 aufgeführten Gesamtbestandsangaben darlegen, stark abgenommen, technische Änderungen hat es seit der letzten Marktuntersuchung hier ebenfalls nicht gegeben. Insofern wird auf eine detailliertere technische Beschreibung, wie sie im Folgenden bei den breitbandigen Anschlüssen vorgenommen wird, verzichtet.

2.3.2 Breitbandanschlüsse

Breitbandanschlüsse verbinden die Endeinrichtung eines Teilnehmers physisch oder logisch mit einem Netzknoten im öffentlichen Telekommunikationsnetz. Die Datenübertragungsrate sollte sowohl up- als auch downstream¹⁴ größer als 128 kbit/s sein, um das Kriterium der Breitbandigkeit zu erfüllen. Für die vorliegende Untersuchung wird, wie bereits in den vorangegangenen Festlegungen, der Schwellenwert bei 128 kbit/s angesetzt. Bislang gibt es keinen allgemein gültigen Schwellenwert, ab welcher Datenübertragungsrate die Breitbandigkeit beginnt. So erfasst beispielsweise der Breitbandatlas des Bundes Breitbandverfügbarkeiten erst bei ≥ 1 Mbit¹⁵. Es ist außerdem zu beobachten, dass durch die Weiterentwicklung der Kommunikationstechnik die Übertragungskapazität beständig ansteigt. Da jedoch eine Abgrenzung, die bei einem Schwellenwert für Schmalband bei bis zu 128 kbit/s liegt, eine genaue Unterscheidung zwischen schmalbandigem und breitbandigem Anschluss ermöglicht (128 kbit bei ISDN-Kanalkopplung¹⁶), wird – wie auch in der vorherigen Festlegung erfolgt – für die vorliegende Marktdefinition und Marktanalyse die weiteste Auslegung, die bereits bei einer Datenübertragungsrate von > 128 kbit/s einen breitbandigen Anschluss annimmt, zugrunde gelegt. Bei Breitbandanschlüssen kann es sich in erster Linie um die im nachfolgenden näher dargestellten xDSL-Anschlüsse, rückkanalfähige Anschlüsse über das Breitbandkabelnetz (HFC¹⁷-Netz),

¹² Integrated Services Digital Network. Digitales Telekommunikationsnetz für die digitale Übertragung von Sprache und Daten sowie die Integration unterschiedlicher Dienste.

¹³ Primärmultiplex.

¹⁴ Upstream bezeichnet die Datenübertragung vom Endkunden zum Server, downstream die umgekehrte Richtung vom Server zum Endkunden.

¹⁵ Vgl. <http://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>.

¹⁶ Vgl. Gerd Sigmund „Technik der Netze 1“ S. 242.

¹⁷ 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.

Glasfaseranschlüsse oder drahtlose Anschlüsse (breitbandige stationäre Funklösungen¹⁸) handeln.¹⁹

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.²⁰ 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.

Für die vorliegende Untersuchung ist – wie bisher auch – zu beachten, dass grundsätzlich nur jener Teil des Produktbündels relevant ist, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst. Dies gilt für alle im nachfolgenden aufgeführten Technologien.

2.3.2.1 Breitbandanschlüsse kupfernetzbasierend über DSL-Technologie

Mittels der kupfernetzbasierenden DSL-Technologie sind im Vergleich zu schmalbandigen Anschlüssen weit höhere Datenübertragungsraten möglich. Wie bereits eingangs dargelegt, ist zu beobachten, dass die Breitbandnutzung zunehmend wichtiger wird – sie übersteigt mittlerweile die Schmalbandnutzung bei weitem.

Die verschiedenen Techniken für die breitbandige Übertragung auf den Kupferdoppeladern werden unter dem Oberbegriff xDSL-Techniken zusammengefasst; darunter fallen bspw. ADSL- und VDSL²¹-Anschlüsse.

Zu den DSL-Anschlüssen zählt außerdem das von der Telekom Deutschland GmbH angebotene Hybrid-Produkt.²² Hierbei kommen zwei Hardwarekomponenten mit spezifischen Funktionalitäten zum Einsatz, die in der Lage sind, den generierten Datenstrom auf zwei verschiedene Übertragungsverfahren aufzuspalten. Hierzu wird zwischen den Komponenten zum einen eine DSL-Festnetzverbindung und zum anderen zusätzlich eine LTE-Funkverbindung aufgebaut. Während die Datenkonnektivität priorisiert über die DSL-Verbindung realisiert wird und die LTE-Verbindung nur zu Lastzeiten nach Bedarf zugeschaltet wird, erfolgt die IP-basierte, gemanagte Sprachtelefonie ausschließlich über die DSL-(Fest-)Verbindung. VoLTE (Voice-over-LTE) findet nicht statt. Darüber hinaus werden

¹⁸ Vgl. hierzu Punkt 2.3.3.2

¹⁹ Hierzu zählen auch Internetfestverbindungen, Zwei-Wege-Satellitenanschlüsse sowie Powerline-Anschlüsse. Diese sind für die vorliegende Untersuchung jedoch schon allein wegen der tatsächlich vorhandenen Anzahl der Anschlüsse von unbedeutender Relevanz und werden deshalb auch nicht detaillierter dargestellt.

²⁰ 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 handeln.

²¹ Gerd Siegmund, „Technik der Netze 2“, S. 30.

²² MagentaZuhause Hybrid, http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/fernsehen?regio=1&ActiveTabID=iptv-subtab-entertain-subtab-hybrid-subtab-magenta-zuhause-l&wt_mc=sk_da_1143855_fn-dp-319393838-22969631318-177466180551 (aufgerufen am 20.02.2017).

nur LTE-Kapazitäten zur hybriden Nutzung freigegeben, die nicht vom Mobilfunk zu einem spezifischen Zeitpunkt benötigt werden. Damit handelt es sich bei dem hier in Rede stehenden Hybrid-Produkt um ein Bündelprodukt bestehend aus einem IP-basierten breitbandigen DSL-Anschluss und einem LTE-Zugang. Für die vorliegende Untersuchung ist zu beachten, dass jeweils nur jener Teil des Hybrid-Produkts relevant ist, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst. Dies stellt im Fall des Hybrid-Produktes der Festnetzanschluss mittels DSL-Technologie dar, der die Telefoniefunktion beinhaltet.

2.3.2.2 Breitbandanschlüsse über Kabelnetze

In den letzten Jahren sind auch die Betreiber von Kabelnetzen vermehrt im Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst tätig. Dabei werden über die Kabelanschlüsse der Fernsehkunden zusätzlich auch Telefonie- und Internetzugänge bereitgestellt. Erforderlich dafür ist ein rückkanalfähiger Ausbau des Verteilnetzes. Sprachtelefoniedienste werden mittels der so genannten Voice over Cable-Architektur (VoC, Kabeltelefonie) realisiert. Bei VoC wird die Sprachinformation nicht über eine fest hergestellte Verbindung (wie beim herkömmlichen leitungsvermittelnden Telefonnetz), sondern paketvermittelt über das Kabelnetz übertragen. Wie bereits oben erwähnt, ist auch bei diesen Anschlüssen nur jener Teil des Produktbündels relevant, der den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst umfasst.

Durch die zunehmende Rückkanalfähigkeit der Breitbandkabelnetze 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. Bereits heute können mit dem aktuellen Standard DOCSIS²³ 3.0 bis zu 500 Mbit/s im Downstream ermöglicht werden²⁴. Darüber hinaus ist für die nächsten Jahre die Einführung von DOCSIS 3.1 vorgesehen, womit Geschwindigkeiten im Gigabitbereich erreicht werden können, die zu einem verbesserten Angebot bei Bündelprodukten führen könnten. Zudem ist zu beachten, dass die Fähigkeit einiger Kabelnetzbetreiber, Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene über Breitbandkabelnetzinfrastruktur anzubieten – was bisher nicht der Fall ist – ebenfalls zu einer Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen von Kabelnetzbetreibern führen könnte²⁵.

2.3.2.3 Breitbandanschlüsse 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 kommen sowohl die Variante Fibre to the Home (FTTH)²⁶ als auch die Variante Fibre to the Building (FTTB)²⁷ in Betracht. Bei einem FTTB-Glasfaseranschluss verläuft das Glasfaserkabel vom Hauptverteiler (oder einer neu gebauten optischen Vermittlungsstelle (ODF²⁸)) bis zum Endverzweiger. Dieser befindet sich im Gebäude des Teilnehmers, in der Regel im Keller, oder unmittelbar davor. Das einzige verbleibende

²³ Data Over Cable Service Interface Specification.

²⁴ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 17.

²⁵ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 17.

²⁶ Fibre to the Home: die Glasfaseranbindung reicht direkt in die Wohnung/Geschäftsräume des Kunden.

²⁷ 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).

²⁸ Optical Distribution Frame.

Kupferprodukt ist dann der direkt in die Wohnung führende Gebäudeanschluss²⁹. Bei der Variante FTTH verläuft die Glasfaserleitung in der Regel bis in die Wohnung.

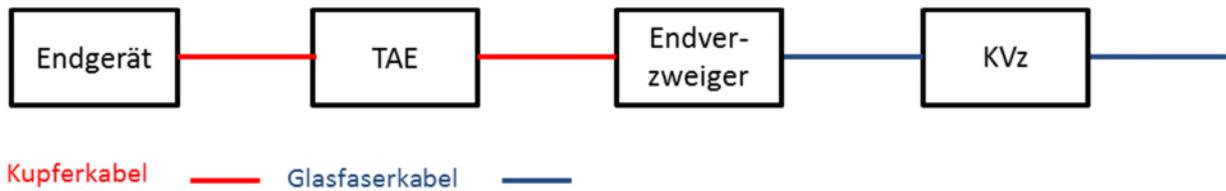


Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung Fibre to the Building

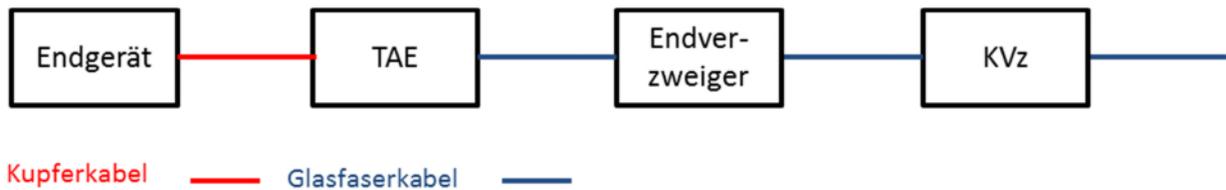


Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung Fibre to the Home

Es werden derzeit zwei Netzstrukturen für FTTH verwendet. Bei der Punkt-zu-Punkt-Topologie (PtP) verläuft ein dediziertes Glasfaserkabel von einer aggregierenden Vermittlungsstelle zu jedem Haus und ermöglicht den Zugangsnachfragern die Nutzung eines physisch entbündelten Zugangsdienstes am Hauptverteiler (HVt/ODF), während bei einer Point-to-Multipoint-Topologie (PtMP), die im Allgemeinen für Passive Optical Network (PON)-Technologien verwendet wird, die Kapazität einer Glasfaserleitung für mehrere Haushalte gemeinsam genutzt wird.³⁰

FTTC stellt keinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf Basis einer reinen Glasfaser dar. Hierbei verläuft das Glasfaserkabel von der lokalen Vermittlungsstelle bis zu dem Kabelverzweiger, der dem Grundstück des Teilnehmers am nächsten liegt, während für den übrigen Teil des Teilnehmeranschlussnetzes vom Kabelverzweiger bis zum Kunden im Allgemeinen weiterhin Kupferkabel verwendet werden.³¹ Der Anteil an Kupferkabel ist bei dieser Variante so groß, dass nicht mehr von einem Glasfaseranschluss gesprochen werden kann.

Vermeht werden Glasfaserinfrastrukturen für Endkunden in Privathaushalten (z. B. in Neubaugebieten und Ballungszentren) ausgebaut. Der Anteil der Telefonie, die über Glasfaserinfrastruktur (d. h. FTTB/FTTH) erbracht wird, ist derzeit noch marginal, nämlich rund 0,7 Mio. Anschlüsse für das Jahr 2017.³² Der neue Glasfaserstandard NG-PON-2³³, der sehr hohe symmetrische Bandbreiten ermöglicht, könnte jedoch dazu beitragen, dass der Anteil der über Glasfaseranschlüsse erbrachten Telefondienstleistungen in Zukunft weiter wächst. Die Angaben der in diesem Bereich tätigen Anbieter lässt jedenfalls eine – wenn auch vergleichsweise geringe absolute – Zunahme der Verbreitung von

²⁹ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 39.

³⁰ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 39.

³¹ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014, S. 39..

³² Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2016/2017 der Bundesnetzagentur, S. 31. Hierbei handelt es sich um einen Prognosewert.

³³ Next Generation Passive Optical Network 2.

Glasfaseranschlüssen auch bei Endkundenhaushalten im Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse erwarten.

2.3.3 Stationäre Funklösungen

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kann einerseits mittels leitungsbasierter Anschlussprodukte erfolgen. Er wird jedoch andererseits teilweise auch mittels funkbasierter Anschlussprodukte angeboten. Der Endkunde wird dann nicht mehr mittels einer TAL an das öffentliche Telefonnetz angeschlossen, sondern er wird über ein funkbasiertes Telekommunikationsnetz an das öffentliche Telefonnetz angebunden. Im Rahmen dieser Analyse ist zu beachten, dass der Markt Nr. 1, entsprechend der EU-Märkte-Empfehlung 2007, nur den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten umfasst. Klassische mobile Funklösungen sind deshalb für diese Marktanalyse nicht relevant. Neben dem klassischen Mobilfunkanschluss gibt es Produkte, die sich an diejenigen Endkunden richten, deren Gebäude/Wohnungen nicht durch leitungsbasierte Anschlussprodukte versorgt werden können. Dabei können Endgeräte, die für einen Festnetzanschluss verwendet werden können, weiterhin vom Endkunden genutzt werden. Die Verbindung wird durch ein entsprechendes Empfangsgerät bereitgestellt, an das das Telefon/der Router angeschlossen werden kann. 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. Funkbasierte Anschlussprodukte werden, wie oben dargelegt, entsprechend der möglichen Übertragungsgeschwindigkeit unterschieden in schmalbandige und breitbandige Anschlussprodukte.

2.3.3.1 Schmalbandige funkbasierte Anschlussprodukte

Schmalbandige funkbasierte Anschlussprodukte, auf deren Basis der Zugang zum öffentlichen Telefondienst ermöglicht wird, sind auf Endkunden ausgerichtet, die ausschließlich den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz nachfragen, ohne gleichzeitig einen breitbandigen Internetzugang nutzen zu wollen. Dabei können diejenigen Endgeräte, die auch für einen leitungsgebundenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz verwendet werden können, weiterhin genutzt werden. Im Rahmen der folgenden Marktdefinition wird geprüft werden, ob und inwieweit ein derartiges Anschlussprodukt zum Markt Nr. 1 hinzuzurechnen ist.

2.3.3.2 Breitbandige funkbasierter Anschlussprodukte

Breitbandige funkbasierte Anschlussprodukte, auf deren Basis der Zugang zum öffentlichen Telefondienst ermöglicht wird, richten sich insbesondere an Endkunden, die entweder eine 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 oben bereits ausgeführt, nicht relevant für die vorliegende Marktanalyse sind, kann das von der zweiten Gruppe nachgefragte Produkt in den Fokus dieser Marktuntersuchung fallen. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn der breitbandige funkbasierte Anschluss einen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, der den Schmalbandanschluss ersetzt.

Mobilfunkanbieter konzentrieren sich vermehrt auf die LTE-Technologie (Long Term Evolution), mit der eine neue Funkschnittstelle eingeführt wurde. So bieten u. a. die Vodafone GmbH und die Telekom Deutschland GmbH Tarife an, mit denen der Endkunde schnelle Datenübertragungsraten erreichen kann, unabhängig davon, ob eine Kupferleitung, ein Glasfaser- oder ein Breitbandkabelanschluss bei ihm verfügbar ist³⁴. Kennzeichen der Kernnetzarchitektur von LTE ist, dass sie komplett für Paketvermittlung („PS – packet switched“) ausgelegt ist. Sprachdienste können somit nur noch über VoIP-Mechanismen realisiert werden. 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.

Ob und inwieweit ein solcher funkbasierter Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst dann tatsächlich dem hier relevanten Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 zuzurechnen ist, wird im Rahmen der Marktdefinition geprüft.

2.4 Produktbündel und Pakete

Telefonanschlüsse bzw. der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst werden, wie bereits oben ausgeführt, fast hauptsächlich in Produktbündeln und Paketen angeboten. Auf diese Weise kann der Kunde mehrere Produkte auf Basis einer einzigen Vertragsbeziehung von einem Anbieter erhalten. Dazu kommen eine auf den ersten Blick verbesserte Vergleichbarkeit und Preistransparenz zwischen den Angeboten verschiedener Anbieter. Zusätzliche Rabatte und exklusive Angebote für die Inanspruchnahme von Bündelprodukten dienen ebenfalls der Kundenbindung. 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, wie bereits in der vorangegangenen Festlegung auch, eine zunächst grundlegende Unterscheidung der folgenden Pakettypen sinnvoll und für die Mehrzahl der befragten Unternehmen zutreffend:

Nicht in Paketen angebotener 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.

³⁴ Vgl. LTE zuhause Tarife der Vodafone GmbH https://zuhauseplus.vodafone.de/internet-telefon/lte/?c_id=sea_cic_302:fq0_f_lte_sta&j_id=SEASEAPer302F|NonNon000|fq0ltesta&erid=1489152812220589205 und Call and Surf Comfort via Funk von der Telekom Deutschland GmbH <http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/internet/call-und-surf-comfort-via-funk> (beide aufgerufen am 10.03.2017).

Single Play Pakete

Der Kunde erhält Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst und zusätzlich dazu in der Regel ein 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 Kontingent an Verbindungsminuten erhält der Kunde einen (breitbandigen) Internetzugang, ggf. ebenfalls mit einem Kontingent für das genutzte Datenvolumen. Dies stellt das am häufigsten in Anspruch genommene Produktbündel dar. Nachfolgend werden deshalb einige Beispielstarife mit einem Internetzugang mit bis zu 100 Mbit/s im Download zum Vergleich aufgeführt³⁵: Um auch Tarife mit zugrundeliegender Breitbandkabelnetzinfrastruktur aufzuzeigen, werden ebenfalls Beispielstarife mit bis zu 120 Mbit/s aufgeführt.

Anbieter	Tarif	Telefonie-Option	Internet-Option	Infrastruktur	Monatlicher Preis (bezogen auf 2 Jahre)
Telekom Deutschland GmbH	Magenta Zuhause L	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 100 Mbit/s im Download und 40 Mbit/s im Upload	VDSL oder Glasfaser	32,45 €
Vodafone GmbH	Red Internet & Phone 100 DSL	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 100 Mbit/s im Download und 40 Mbit/s im Upload	DSL	29,90 €
Vodafone GmbH	Red Internet & Phone 100 Cable	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 100 Mbit/s im Download und 6 Mbit/s im Upload	Breitbandkabel	27,49 €

³⁵ Tarifangebote wurden den Internetseiten der jeweiligen Anbieter entnommen (aufgerufen am 10.03.2017).

Net Cologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH	Doppel-Flat 100	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 100 Mbit/s im Download	DSL	35,73 €
Unitymedia GmbH	2play COMFORT 120	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 120 Mbit/s im Download und bis zu 6 Mbit/s im Upload	Breitbandkabel	24,99 €
Tele Columbus AG	2er Kombi	Festnetz-Flat	Internet-Flat mit bis zu 120 Mbit/s im Download und 6 Mbit/s im Upload	Breitbandkabel	32,49 €

Abbildung 3: Beispielstarife Double Play mit bis zu 120 Mbit/s im Download

Triple Play Pakete

Zusätzlich zum Leistungsumfang des Double Play Paketes wird in der Regel ein Fernsehdienst zur Verfügung gestellt. Beispiele hierfür sind Kabelfernsehangebote der diversen Kabelnetzbetreiber oder auch das „EntertainTV“-Angebot der *Telekom Deutschland GmbH*.³⁶

Quadruple 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.

Darüber hinaus kann es eine Vielzahl weiterer Dienstleistungen geben, die in den einzelnen Paketen enthalten sind. Oft gibt es auch weitere Optionen, die der Kunde zusätzlich zu seinem Grundtarif buchen kann. Beispiele sind netzinterne Anrufbeantworter, Dienste wie Anrufweiterleitung, verschiedene Abrechnungsoptionen oder auch weitere Inklusivminuten oder Kontingente, zum Beispiel für Anrufe in Mobilfunknetze oder andere Länder. Die Vergleichbarkeit für den Kunden ist daher nur ansatzweise gegeben. Letztendlich muss auch bei standardisiert wirkenden 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. Im Erhebungszeitraum dieser Marktanalyse

³⁶ Triple Play Pakete können zudem beispielsweise anstelle der Kabelfernsehangebote stattdessen Mobilfunkdienste enthalten.

ist die Zahl der nachgefragten, nicht in Paketen angebotenen Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst stetig gesunken, nämlich von rund 5,5 Mio. Zugängen im Jahr 2013 auf rund 4,2 Mio. Zugänge zum 30.06.2016. Teilweise werden diese Angebote von Unternehmen bereits eingestellt oder nicht mehr aktiv beworben. 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 Kontingents an Verbindungsminuten oder Inklusivminuten und einen Internetzugang (meist ebenfalls mit einem Kontingent für die Datenübertragung) erhält. Dieser Pakettyp wurde insbesondere auch durch die Wettbewerber im Markt etabliert, die schon früh auf Produktbündel, den Verkauf von Paketen und damit vorwiegend auf Double Play Pakete gesetzt haben.

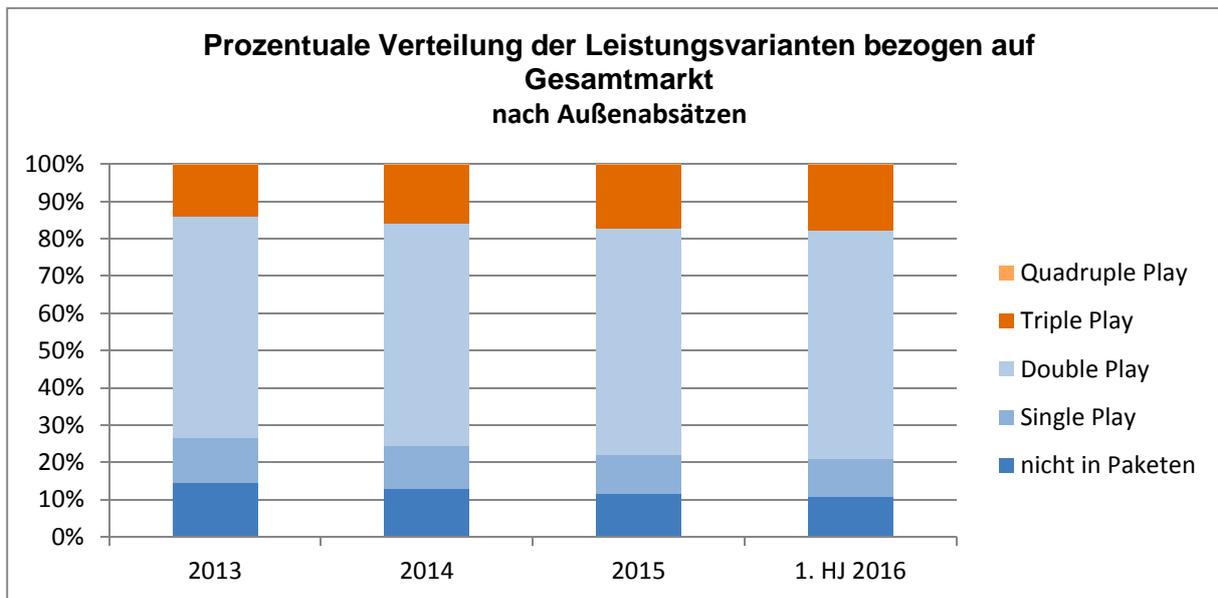


Abbildung 4: Nachfrage nach in Bündeln vertriebenen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in Deutschland

Die Nachfrage nach Double Play sowie Triple Play Angeboten ist seit der letzten Marktanalyse im Gegensatz zu der Nachfrage nach Single sowie Quadruple Play Angeboten angestiegen. Durch intensivere Werbemaßnahmen könnte den beiden erstgenannten Pakettypen in diesem Betrachtungszeitraum eine noch stärkere Bedeutung zukommen.

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 (im Folgenden kundenindividuelle Gesamtverträge) gedeckt.

2.5 Kundenindividuelle Gesamtverträge

Wie bereits in vorangegangenen Festlegungen dargestellt, handelt es sich bei den so genannten kundenindividuellen Gesamtverträgen 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 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 Herbst 2016 erhoben worden sind.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der abgefragten Absatz- und Umsatzdaten findet sich in Kapitel 1. Eine Wiedergabe der Einschätzungen der Unternehmen zu den sonstigen Fragen findet sich in Kapitel 1.

3.1 Auskunftsersuchen

Im Rahmen eines förmlichen Auskunftsersuchens, das im Oktober 2016 zugestellt worden ist, wurden insgesamt 89 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 erfragt sowie 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 erbeten.

Der dabei verwendete Fragebogen enthielt, wie bei bisherigen Marktdefinitions- und analyseverfahren auch, eine Beschreibung der relevanten Leistungen, Paket- und Bündelprodukte, eine Abfrage allgemeiner Unternehmensdaten sowie deren gesellschaftsrechtlichen Strukturen. 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 gegenständlich zu untersuchenden Markt, zu Vorleistungsprodukten sowie zur Produkt- und Angebotsgestaltung. Die Unternehmen hatten auch Gelegenheit, Probleme anzusprechen und eine Prognose zur zukünftigen technischen Entwicklung abzugeben. Als Grundlage für die Analyse wurden dazu noch Absatz- und Umsatzdaten sowie Preisinformationen erhoben.

Dabei wurde 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. Dies ist aus Sicht der Bundesnetzagentur wichtig und notwendig, da die Verbreitung von Bündelangeboten stark zugenommen hat. Insbesondere bei Privatkunden, die zusätzlich zum Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten auch Breitbandanschlüsse sowie Internetdienste nachfragen ist, wie in den letzten Verfahren bereits auch, eine Verschiebung hin zu der Abnahme von Paketen bzw. Produktbündeln zu beobachten. Dies

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

Von den 89 befragten Unternehmen gaben zwei Unternehmen an, keine der genannten Varianten des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zu vertreiben.³⁷ Die **[BuG]**, **[BuG]**, **[BuG]** sowie die **[BuG]** konnten trotz intensiver Bemühungen nicht kontaktiert werden und haben keine Daten für das Auskunftersuchen zugeliefert.

3.2 Datengrundlage der Analyse

Im Nachgang zu dem Auskunftersuchen 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 wurden³⁸. 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.

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.

³⁷ Hierbei handelt es sich um die Unternehmen **[BuG]** sowie **[BuG]**.

³⁸ 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.

4 Vorbringen der Adressaten

In diesem Kapitel werden die im Rahmen dieses Marktanalyseverfahrens eingereichten Stellungnahmen der Unternehmen themenbezogen zusammengefasst. Bei Angaben über die Anzahl von Antworten bzw. den Mehrheitsverhältnissen sind immer nur diejenigen Unternehmen berücksichtigt worden, die tatsächlich Beiträge zu dieser Marktanalyse geleistet haben. Zu berücksichtigen ist, dass nicht jedes Unternehmen zu jeder Frage Stellung genommen hat.

In der folgenden Darlegung des Vorbringens der Adressaten, wurden alle eingegangenen Antworten berücksichtigt. Eine Zuordnung einzelner Konzerntöchter zu ihrer Mutter, wie dies bei der Marktanteilsberechnung üblich ist, wird nicht vorgenommen.

So kann im Folgenden ein breiter Überblick über die Ansichten einer möglichst großen Anzahl von Marktteilnehmern und damit auch ihrer spezifischen Standpunkte gegeben werden. Die Reihenfolge der aufgeführten Stellungnahmen ist dabei so gewählt worden, dass vergleichbare Aussagen gruppiert worden sind. Darüber hinaus ist die Abfolge zufällig gewählt und soll keine Wertung darstellen.

4.1 Substitutionsbeziehungen

In diesem Themenkomplex geht es um das Vorbringen der Adressaten im Hinblick auf die Austauschbarkeit der einzelnen Produkte untereinander. Bei der Untersuchung der Substitutionsbeziehungen sind einerseits die Nachfragesubstitution und andererseits die Angebotsumstellungsflexibilität zu untersuchen.

4.1.1 Nachfragesubstitution

Im Folgenden werden die Aussagen der Unternehmen zur Austauschbarkeit verschiedener Zugangsvarianten zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst aus Nachfragersicht wiedergegeben. Es soll ermittelt werden, ob die genutzten Zugangsvarianten zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst aus Sicht der Nachfrager durch andere Zugangsvarianten substituierbar sind.

4.1.1.1 Schmalbandige (Telefon)-Anschlussprodukte

Zunächst geht es um die Austauschbarkeit schmalbandiger Anschlussprodukte (Analoganschlüsse, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-PMx-Anschlüsse) untereinander. Diese wird von den Unternehmen verschieden bewertet. Während die Mehrzahl der Unternehmen Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse als austauschbar ansieht, nehmen ISDN-PMx-Anschlüsse und stationäre Funklösungen 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. **[BuG]** einige Unternehmen, wie bspw. die Telefónica Germany GmbH & Co OHG oder Verizon Deutschland GmbH, **[BuG]**.

So ist die Telekom Deutschland GmbH der Ansicht, dass es keine Austauschbarkeit von ISDN-PMx-Anschlüssen mit anderen Anschlussarten gebe. Zu beachten sei hierbei nämlich, dass ISDN-PMx-Anschlüsse ausschließlich von Geschäftskunden nachgefragt werden würden. Aufgrund der unterschiedlichen Produkteigenschaften könne der Privatkunde schon aufgrund der vorstellbaren Größe eines Privathaushalts mit dem ISDN-PMx-Anschluss nichts anfangen. Sie verweist des Weiteren auf die unterschiedlichen Produkteigenschaften und Wettbewerbsverhältnisse. So hätten die Wettbewerber bei ISDN-PMx-Anschlüssen deutlich höhere Marktanteile als bei anderen schmalbandigen Anschlussprodukten. All dies spreche gegen eine Austauschbarkeit und für einen eigenen Markt für ISDN-PMx-Anschlüsse.

Auch die HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, die R-Kom GmbH & Co. KG, die WOBCOM GmbH sowie die pepcom GmbH sehen keine Austauschbarkeit zwischen ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen.

Die Verizon Deutschland GmbH hält **[BuG]**.

Auch die Telefónica Germany GmbH & Co OHG erachtet eine Substituierbarkeit von Analog-ISDN- und ISDN-PMx-Anschlüssen als gegeben. Die Leistungsmerkmale zwischen den Anschlussarten seien nicht derart unterschiedlich, dass eine Austauschbarkeit ausscheiden würde. Diesbezüglich habe sich an den bisher geltenden Umständen nichts Entscheidendes geändert.

Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse

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

Die ecotel communication AG sowie die 1&1 Telecom GmbH geben jedoch zu bedenken, dass analoge Anschlüsse je nach Einsatzgebiet (Alarmanlagen etc.) aufgrund technischer Besonderheiten nur bedingt durch andere schmalbandige Anschlüsse ersetzbar seien.

Aus Sicht der Communication Services Tele2 GmbH sind **[BuG]**.

Die Verizon Deutschland GmbH vertritt die Ansicht, **[BuG]**.

Die Unternehmen Colt Technology Services GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, MK Netzdienste GmbH & Co. KG, QSC AG sowie Stadtwerke Marburg GmbH sehen ebenfalls eine generelle Austauschbarkeit zwischen allen schmalbandigen Anschlussprodukten auf Basis der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung als gegeben an.

Entgegen diesen Einschätzungen geht das Unternehmen Vodafone GmbH davon aus, dass Analoganschlüsse und ISDN-Anschlüsse nur in geringem Maße austauschbar und damit keinem gemeinsamen Markt zuzurechnen seien. So besitzen nach Ansicht der Vodafone GmbH ISDN-Anschlüsse wesentliche, sich von den Zugangsleistungen des Analoganschlusses unterscheidende Leistungsmerkmale, welche für die Anschlusswahl eines Kunden von entscheidender Bedeutung seien. Aufgrund der zwei parallel verfügbaren Nutzkanäle besitze ISDN zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten, die dem Analoganschluss fehlen würden: Insbesondere die technisch mögliche Zuteilung von mehr als einer

Rufnummer für denselben physischen Anschluss und die Möglichkeit der zeitgleichen Nutzung verschiedener Dienste über einen Anschluss, seien hier zu nennen.

Darüber hinaus benötige ein ISDN-Anschlusskunde ein spezielles Endgerät (ISDN-Telefon) oder zumindest einen Adapter, um ein Analogtelefon an einem ISDN-Anschluss weiterhin nutzen zu können. Demnach sei der Analoganschluss aus Sicht des Endkunden nicht ohne weiteres und nicht ohne zusätzliche Investitionen in Endgeräte gegen einen ISDN-Anschluss austauschbar – eine Austauschbarkeit aus Nachfragesicht sei unter diesem Aspekt nicht gegeben.

4.1.1.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Wie eingangs unter Punkt 2 dargelegt, verbinden Breitbandanschlüsse die Endeinrichtung eines Teilnehmers physisch oder logisch mit einem Netzknoten im öffentlichen Telekommunikationsnetz. Ein Breitbandanschluss kann demnach Zugang zu diversen Diensten eröffnen. In der Regel stellt der mit einem Internetzugang gebündelte Breitbandanschluss auch Sprachzugangsdienste bereit. In diesem Abschnitt geht es deshalb um die Austauschbarkeit breitbandiger Anschlüsse untereinander.

Die Mehrzahl der Unternehmen ist der Meinung, dass solche breitbandigen Anschlüsse aus Nachfragesicht untereinander austauschbar seien.

Die Telekom Deutschland GmbH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aber die Austauschbarkeit von Glasfaseranschlüssen wegen der kaum verfügbaren Infrastruktur zurzeit noch nicht gegeben sei. Glasfaseranschlüsse sollten erst in den vorliegenden Markt einbezogen werden, wenn sich Endkundenanschlussprodukte abzeichnen würden. Auch 2016 sei – trotz der vorhandenen Ausbautätigkeit – noch kein signifikantes Endkundenangebot zu beobachten. Da in Deutschland die Anzahl der Single Play Kunden zwar zurückgehe, aber nicht damit zu rechnen sei, dass alle Single Play Kunden in absehbarer Zeit zusätzlich Breitbanddaten- und TV-Dienste nachfragen würden, sei davon auszugehen, dass es einen eigenen Single Play Markt gebe.

Das Unternehmen Communication Services Tele2 GmbH, vertritt die Ansicht, dass **[BuG]**.

[BuG] die 1&1 Telecom GmbH. Sowohl über DSL als auch über Glasfaser könnten Bandbreiten im Up- und Download garantiert werden. Der Upstream sei gerade bei mehreren Telefonleitungen relevant. Bei Breitbandkabelanschlüssen handele es sich hingegen um ein Shared-Medium, womit die verfügbare Bandbreite direkt mit der Zahl der Nutzer korreliere. Zudem bedürfe es noch der technischen Evolution, bis Upstream Bandbreiten in vergleichbarer Höhe wie bei DSL- und Glasfaser-Produkten möglich seien. Deshalb sei der Kabelanschluss kein Substitut für Endkunden, die ein Interesse an einem hohen Upstream haben bzw. mehrere Telefonkanäle hierüber realisieren wollten.

Auch die Vodafone 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 verpflichtet wären, den Fernsehdienst ebenfalls einzukaufen – obwohl sie daran kein Interesse hätten.

Die Unternehmen Colt Technology Services GmbH, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, ecotel communication ag, ENTEKA Medianet GmbH, EWE TEL GmbH, R-Kom GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, KEVAG Telekom GmbH, MK Netzdienste GmbH & Co. KG, pepcom GmbH, QSC AG, sdt.net AG, Stadtwerke Marburg GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co OHG, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, Verizon Deutschland GmbH, willy.tel GmbH sowie WOBCOM GmbH [BuG].

Die pepcom GmbH [BuG].

4.1.1.3 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 hauptsächlich mit den bei Breitband erreichbaren hohen Übertragungsbreiten.

Aus Sicht der Unternehmen entfällt die Bereitschaft deshalb von einem breitbandigen Anschlussprodukt auf einen schmalbandigen Anschluss zu wechseln. .

Die Telekom Deutschland GmbH ist darüber hinaus der Ansicht, dass der Markt anhand von Paketangeboten abgegrenzt werden sollte. So sieht das Unternehmen insbesondere einen eigenen Markt für Single Play-Produkte. In Deutschland gehe die Anzahl der Single Play Kunden zwar zurück, es sei aber nicht damit zu rechnen ist, dass alle Single Play Kunden in absehbarer Zeit zusätzlich Breitbanddaten- und TV-Dienste nachfragen würden. Darüber hinaus gebe es im Hinblick auf Glasfaseranschlüsse noch keine signifikanten Endkundenangebote, was die Einbeziehung von Glasfaserprodukten in die vorliegende Marktanalyse rechtfertigen würde.

Die Unternehmen Communication Services Tele2 GmbH, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, QSC AG und Vodafone GmbH sehen [BuG]. [BuG] die ecotel communication ag. Sie stellt fest, dass die Substituierbarkeit aus Sicht jüngerer Kunden eher zu sehen sei, als bei älteren Kunden. Ein nicht unerheblicher Teil der Endkunden mit schmalbandigem Anschluss wünsche weiterhin keine breitbandigen Anwendungen. Für diese Kundengruppe sei ein Schmalbandanschluss nicht austauschbar mit einem Breitbandanschluss. Gegen einen gemeinsamen Markt spricht aus Sicht des Unternehmens außerdem, dass Schmalbandanschlüsse keine breitbandigen Internetanwendungen zulassen. Dieser Unterschied werde umso bedeutsamer, als sich bei den Internetanwendungen zunehmend technische Realisierungen durchsetzen würden, die hohe Bandbreiten bei der Übertragung voraussetzen. Es sei nicht davon auszugehen, dass Nutzer, die den Fokus ihrer Telekommunikationsanwendungen auch auf schnelle Internetverbindungen und den damit nutzbaren Diensten legen, auf einen schmalbandigen Anschluss zurückgreifen würden.

Darüber hinaus sehen die Unternehmen, QSC AG und willy.tel GmbH [BuG]. [BuG] die COLT Technology Services GmbH erläutert [BuG].

Die HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, die KEVAG Telekom GmbH, die R-KOM GmbH Co. KG und die sdt.net AG halten schmalbandige und breitbandige Anschlüsse untereinander nur für bedingt austauschbar. Aus ihrer Sicht komme es für die Nachfrager

entscheidend auf Leistungsmerkmale an, die bei breitbandigen und schmalbandigen Anschlüssen auseinanderfallen. Ähnlich sieht dies auch die Stadtwerke Marburg GmbH. Sie gibt zu bedenken, dass sich die Qualität zugunsten der breitbandigen Anschlüsse durch leistungsfähige Codecs (HD-Telefonie) ändern könnte. Dann seien zwar schmalbandige durch breitbandige Anschlüsse substituierbar, aber dies gelte in diesem Fall nicht mehr umgekehrt.

[BuG] gehen die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, pepcom GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co OHG, teliko GmbH, Unitymedia GmbH sowie WOBCOM GmbH davon aus, **[BuG]**.

4.1.1.4 Leitungsgebundene Anschlussprodukte und OTT-Dienste

Internetzugänge eröffnen dem Endkunden die Möglichkeit, Telefondienste zu nutzen, ohne dass der Dienstleister selbst den physischen Endkundenanschluss betreibt – Telefondienste können also in Anspruch genommen werden, unabhängig von dem Dienstleister, von dem der Kunde seinen Telefon- oder Internetanschluss bezieht. Hierunter fällt die Nutzung von kommunikativen OTT-Diensten (so genannten OTT-1-Diensten³⁹). 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 die überwiegende Anzahl an Unternehmen eine Austauschbarkeit dieser Dienste mit leitungsbasierten Anschlussprodukten als nicht gegeben sehen, gehen einige wenige Unternehmen davon aus, dass es zukünftig oder bereits schon heute zu Substitutionseffekten komme.

So argumentiert die WOBCOM GmbH, dass bereits heute Endkunden OTT-Dienste nutzen, um damit den PSTN-Telefonverkehr zu ersetzen. **[BuG]** Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH ist hingegen der Ansicht, dass es sowohl qualitative als auch funktionale Unterschiede zwischen OTT-Diensten und traditionellen leitungsgebundenen Anschlussprodukten gebe. So seien bspw. nicht alle OTT-Dienste über das öffentliche Telefonnetz erreichbar. Auch die Verbindungsqualität sei abhängig von der jeweiligen Qualität der Internetverbindung. Damit seien die Dienste aus Sicht der Endkunden heute noch nicht substituierbar und damit keinem gemeinsamen Markt zurechenbar. Aus Sicht des Unternehmens nutzen Nachfrager OTT-Dienste eher komplementär, was in der Folge trotzdem einen indirekten Wettbewerbsdruck von Internetzugängen mit OTT-Diensten auf den Telefonanschlussmarkt bewirke.

[BuG] die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, Communication Services Tele2 GmbH, ecotel communication ag, Telefónica Germany GmbH & Co OHG sowie Vodafone GmbH. **[BuG]**.
[BuG] die Communication Services Tele2 GmbH **[BuG]**.

³⁹ Vgl. „BEREC Report on OTT-Services“ vom 5. Oktober 2015 http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/public_consultations/5433-notice-for-the-launch-of-the-public-consultations-on-draft-berec-report-on-ott-services.

4.1.1.5 Festnetzanschlüsse/-zugänge und mobilfunkbasierte Sprachdienste

Hier geht es um die Frage, ob ein mobilfunkbasierter Anschluss einen leitungsgebundenen Anschluss ersetzen kann. **[BuG]** Unternehmen sehen eine Austauschbarkeit zumindest noch nicht gegeben, während hingegen **[BuG]** Unternehmen eine Austauschbarkeit zumindest für bestimmte Nutzergruppen nicht ausschließen möchten.

Aus Sicht der Vodafone GmbH **[BuG]**.

Auch die Unternehmen Communication Services Tele2 GmbH, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, ecotel communication ag, EWE TEL GmbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, QSC AG, Stadtwerke Marburg GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG sowie wilhelm.tel GmbH **[BuG]**. **[BuG]**, so führt bspw. die Communication Services Tele2 GmbH an, **[BuG]**.

Die Deutsche Glasfaser Holding GmbH führt die fehlende Austauschbarkeit insbesondere auf die Preisgestaltung der einzelnen Produkte zurück.

Auch die Telekom Deutschland GmbH stellt fest, dass eine Austauschbarkeit zwischen Mobilfunk und Festnetzangeboten nicht gegeben sei. Dies gelte auch für die sogenannten „Homezone“-Angebote. Stationär genutzte Funklösungen sollten nur dann in den Markt einbezogen werden, wenn, die Nutzung der SIM-Karte ausschließlich auf die „Home“-Funkzelle beschränkt sei, die Produktstruktur, vor allem die Tarife, sich an Festnetzbedingungen orientiere und ggfs. die Nutzung von der SIM-Karte mit einem Festnetzgerät bzw. der „Home“-Funkzelle fest und ausschließlich gekoppelt sei. Nur dann sei der Mobilfunkanschluss in seiner Mobilität eingeschränkt und damit aus Sicht der Endkunden austauschbar.

Die Unternehmen R-KOM GmbH & Co. KG, Unitymedia GmbH, Verizon Deutschland GmbH, willy.tel GmbH und WOBCOM GmbH **[BuG]**. **[BuG]** Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

4.1.1.6 Stationäre Funklösungen

Im Hinblick auf die Frage, ob leitungsgebundene Anschlussprodukte und Anschlüsse über stationäre Funklösungen austauschbar sind, verneinen einige Unternehmen.

[BuG] 1&1 Telecom GmbH, Deutsche Telekom AG, Communication Services Tele2 GmbH, ecotel communication ag sowie sdt.net AG **[BuG]**.

Die Communication Services Tele2 GmbH, führt aus, dass Kunden schmalbandige stationäre Anschlüsse nur eingeschränkt als Substitut zum PSTN oder ISDN Anschluss ansehen. Die ecotel communication ag gibt an, dass die Verwendung von Funklösungen als Ersatz für einen Festnetzanschluss, je nach Anwendungsfall und benötigten Sprachkanälen sehr teuer werden könnte.

Die 1&1 Telecom GmbH stellt fest, dass Funklösungen keine garantierten und hohen Bandbreiten ermöglichen, da die Übertragung witterungs- und nutzerzahlabhängig sei. Damit sei der Upload nicht vergleichbar mit dem Upload einer festnetzgebundenen Technologie und deshalb für Endkunden keine Alternative zu einem festnetzgebundenen Telefonanschluss im Hinblick auf Kanalzahl, Erreichbarkeit und Sprachqualität.

Auch die Telekom Deutschland GmbH sieht keine Austauschbarkeit zwischen stationären Funklösungen und leitungsgebundenen Anschlussprodukten.

Die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG **[BuG]**.

4.1.1.7 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 Unternehmen QSC AG, MK Netzdienste GmbH & Co. KG, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, sdt.net AG und Unitymedia GmbH gehen von einer Austauschbarkeit aus. Die QSC AG begründet dies damit, dass 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.

[BuG] Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH ist **[BuG]** der Auffassung, dass kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge nur bis zu einer bestimmten Größe miteinander austauschbar seien. So würden Systemlösungen mit sehr hohem Jahresumsatz einen Mehrwert über die Bündelung einer großen Anzahl von Anschlüssen zu einer Systemlösung für die Nachfrager im Vergleich zum Einzelanschluss auf AGB-Basis stiften, so dass diese deshalb einem gesonderten Markt zuzurechnen seien. Die derzeitige Grenze bei 500.000 € Jahresumsatz sollte abgesenkt werden. Der weitere Preisverfall bei Telekommunikationsleistungen habe dazu geführt, dass heute abgeschlossene Verträge mehr Leistung beinhalten als bei der letzten Marktanalyse. Daher sei auch eine Absenkung des erforderlichen Jahresumsatzes zur Differenzierung der unterschiedlichen Angebote erforderlich.

Die COLT Technology Services GmbH, die ecotel communication ag, die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA und die Stadtwerke Konstanz GmbH sehen grundsätzlich keine Subsidiarität zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardverträgen auf AGB-Basis.

Die COLT Technology Services GmbH führt aus, dass gerade Geschäftskunden kundenindividuelle Gesamtverträge aushandeln würden. Diese Kunden benötigten stabile und leistungsfähige Anschlüsse, die bspw. die Nutzung neuartiger Technologien ermöglichen. Dabei stehe für diese Kunden weniger der Kostenaspekt im Vordergrund als vielmehr das Bedürfnis nach überregional verfügbaren, hochwertigen Produkten mit stabilen Qualitätsparametern. Die Stadtwerke Konstanz GmbH führt aus, dass in Standardverträgen bestimmte Leistungen nicht abgebildet werden könnten.

Die Vodafone GmbH sieht **[BuG]**.

4.1.1.8 Nachfrageänderung bei Preiserhöhung

Grundsätzliche Einschätzung einer Nachfrageänderung bei einer Preiserhöhung von 5 bis 10 %

Die grundsätzliche 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 zehn Unternehmen mit ja beantwortet, sechs Unternehmen hingegen verneinten diese Frage.

Die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, COLT Technology Services GmbH, Communication Services Tele2 GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, NETHINKS GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Thüringer Netkom GmbH, Unitymedia GmbH, Verizon Deutschland GmbH und WOBCOM GmbH sind **[BuG]**. Die Thüringer Netkom GmbH führt dies, **[BuG]**.

Die Unternehmen Deutsche Glasfaser Holding GmbH, Deutsche Telekom AG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, MK Netzdienste GmbH & Co. KG, MyPhone GmbH und wilhelm.tel GmbH schließen grundsätzlich eine Verhaltensänderung bei Nachfragern im Falle der oben genannten Preiserhöhung aus.

Die Deutsche Telekom AG begründet dies insbesondere mit der aus ihrer Sicht fehlenden Bereitschaft der Kunden auf einen ISDN-PMx Anschluss zu wechseln. Die Deutsche Glasfaser Holding GmbH führt aus **[BuG]**.

Tabellarische Einschätzung zu Nachfrageänderung bei signifikanter Preiserhöhung – Einschätzung zu Kundenbewegungen

Des Weiteren wurde in tabellarischer Form die Einschätzung der Adressaten des Auskunftersuchens abgefragt, zu welchen Produkten aus Ihrer Sicht bei signifikanter Preiserhöhung eine Kundenbewegung anzunehmen sei, erfragt.

Grundsätzlich gehen fast alle Unternehmen davon aus, dass die Nachfrager auf eine solche signifikante 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 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.

4.1.2 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 Anschlusstechnologien anzubieten oder ob es Barrieren gibt, die dies verhindern würden.

4.1.2.1 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. Die meisten Unternehmen verneinten die kurzfristige Aufnahme eines Produktes in ihr Angebotsportfolio aufgrund einer solchen Preiserhöhung. 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.

[BuG] 1&1 Versatel Deutschland GmbH fest, dass **[BuG]**. Die Vodafone GmbH führt aus, **[BuG]**.

[BuG] die Unternehmen BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, COLT Technology Services GmbH, Communication Services Tele2 GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, ENTEKA Medianet GmbH, EWE TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, GmündCOM GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, htp GmbH, IN-telegence GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, KurpfalzTEL Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCom

BW GmbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-Kom GmbH & Co. KG, Stadtwerke Itzehoe GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG sowie WOBCOM GmbH [BuG].

Darüber hinaus gibt das Unternehmen M-net Telekommunikations GmbH an, dass einer kurzfristigen Angebotsumstellung technische Hindernisse, wie z. B. Umstellungen in IT- und Abrechnungssysteme, entgegenstünden. Mehrere Unternehmen weisen darauf hin, weder technisch noch organisatorisch darauf ausgerichtet zu sein, schmalbandige Anschlussprodukte am Markt anzubieten.

Die Unternehmen net services GmbH & Co. KG, pepcom GmbH, SOCO Network Solutions GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Telekommunikation Lindau (B) GmbH, Unitymedia GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, wilhelm.tel GmbH und willy.tel GmbH gaben an, **[BuG]**.

Ein Teil der Unternehmen nennt darüber hinaus Probleme auf der Vorleistungsebene als Grund dafür, dass sie ihr Angebot nicht umstellen könnten. So gibt bspw. die Communication Services Tele2 GmbH 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 handele, sei ein Marktzutritt dritter Unternehmen daher nicht zu erwarten.

Die QSC AG führt des Weiteren aus, dass eine solche Angebotsumstellung nicht möglich sei. Zum einen produziere das Unternehmen auf seiner Infrastruktur nur breitbandige Produkte. Eine Umstellung auf schmalbandige Angebote würde daher hohe Kosten verursachen. Zum anderen sei die Kosten-Preis-Schere zwischen der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung und schmalbandigen Anschlussprodukten zurzeit noch nicht gelöst, so dass auch nach der unterstellten Preiserhöhung kein kostendeckendes Angebot möglich sei.

Die Verizon Deutschland GmbH gibt, **[BuG]**.

[BuG] gehen die Unternehmen Deutsche Telekom AG, EFN eifel-net Internet-Provider GmbH, envia TEL GmbH sowie VSE NET GmbH davon aus, dass **[BuG]**. Die envia TEL GmbH begründet dies damit, **[BuG]**.

4.1.2.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Die Frage, ob Unternehmen bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % ein noch nicht am Markt angebotenes breitbandiges Anschlussprodukt kurzfristig am Markt anbieten würden, beantworten die Adressaten in etwa zu gleichen Teilen mit ja und nein. Im Gegensatz zu schmalbandigen Anschlüssen würden also mehr Unternehmen bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % breitbandige Anschlüsse neu am Markt anbieten bzw. ihre bisherigen Aktivitäten verstärken. Das liegt vor allem daran, dass diese Anslusstechologien stärker nachgefragt werden als schmalbandige Anschlüsse. Mehrere Unternehmen führten aus, dass einerseits eine Sättigung des Marktes mit breitbandigen Anschlüssen gegeben sei sowie andererseits Probleme auf dem Vorleistungsmarkt vorhanden seien.

Die Telekom Deutschland GmbH schließt eine verstärkte Aktivität und damit die Umstellung ihres Angebots aus. Dies begründet sie mit den im Hinblick auf Glasfaser hohen Investitionskosten.

Die Unternehmen 1&1 Versatel Deutschland GmbH, ACO Computerservice GmbH, amplus AG, Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, ENTEKA Medianet GmbH, envia TEL GmbH, EWE TEL GmbH, GmündCOM GmbH, GWS Stadtwerke Hameln GmbH, intersaar GmbH, KEVAG Telekom GmbH, komro GmbH, NETHINKS GmbH, QSC AG, SOCO Network Solutions GmbH, Stadtwerke Itzehoe GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, süc//dacor GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Unitymedia GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, VSE NET GmbH, WEMACOM Telekommunikation GmbH, willy.tel GmbH sowie WOBCOM GmbH gehen davon aus, **[BuG]**. Die Unternehmen, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, komro GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Unitymedia GmbH sowie wilhelm.tel GmbH weisen darauf hin, **[BuG]**.

Wegen der Fokussierung auf Geschäftskunden sei eine Verstärkung der Aktivitäten für die BT (Germany) GmbH & Co. OHG hingegen keine Alternative.

[BuG] Communication Services Tele2 GmbH **[BuG]**. Ebenso gehen die Unternehmen K-net Telekommunikation GmbH, M-net Telekommunikations GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH sowie NetCom BW GmbH davon aus, **[BuG]**.

Die Unternehmen ARCHE NetVision GmbH, BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Elementmedia GmbH, GGEW Net GmbH, Glasfaser SWR GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, IN-telegence GmbH, KurpfalzTEL Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, net services GmbH & Co. KG, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-KOM GmbH & Co. KG, SWU TeleNet GmbH, Telekommunikation Lindau (B) GmbH, toplink GmbH, Verizon Deutschland GmbH, Vodafone GmbH, Vodafone Kabel Deutschland GmbH sowie WiTCOM Wiesbadener Informations- und Telekommunikations GmbH **[BuG]**.

4.1.2.3 Austauschbarkeit von kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardverträgen auf AGB-Basis

Die Mehrheit der Unternehmen geht nicht davon aus, dass kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis austauschbar sind. Begründet werde 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.

Die Telekom Deutschland GmbH nimmt eine Austauschbarkeit nur bis zu einer gewissen Preisgrenze an.

[BuG] Vodafone GmbH sieht **[BuG]**.

Die Unternehmen BT (Germany) GmbH & Co. OHG, COLT Technology Services GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, ecotel communication ag, Elementmedia GmbH, ENTEGA Medianet GmbH, envia TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, GmündCOM GmbH, HFO Telecom Vertriebs GmbH, IN-telegence GmbH, KEVAG Telekom GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, komro GmbH, M-net Telekommunikations GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, net services GmbH & Co. KG, NetCom BW GmbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, pepcom GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, PrimaCom Berlin GmbH, SOCO Network Solutions GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Stadtwerke Neumünster GmbH, süc//dacor GmbH, Tele Columbus AG, toplink GmbH, Vodafone Kabel Deutschland GmbH, VSE NET GmbH und wilhelm.tel GmbH **[BuG]**. Darüber hinaus stellt die envia TEL GmbH klar, dass der höhere Aufwand für die Bereitstellung kundenindividueller Gesamtverträge nur für größere Kunden wirtschaftlich sinnvoll sei.

[BuG] 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. Die 1&1 Versatel AG **[BuG]**.

Aus Sicht der Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

4.1.2.4 Angebotsumstellungsflexibilität bei kundenindividuellen Gesamtverträgen

Die Frage, ob bei einer kleinen, aber signifikanten Preiserhöhung von 5 bis 10 % für derzeit noch nicht angebotene kundenindividuelle Gesamtverträge diese kurzfristig am Markt angeboten werden würden bzw. die Aktivität verstärkt werden würde wurde sehr differenziert beantwortet.

Während sich die Unternehmen 1&1 Versatel Deutschland GmbH, amplus AG, BT (Germany) GmbH & Co. oHG, COLT Technology Services GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, ecotel communication ag, envia TEL GmbH, GGEW Net GmbH, GWS Stadtwerke Hameln GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, komro GmbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NETHINKS GmbH, QSC AG, SOCO Network Solutions GmbH, Stadtwerke Itzehoe GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, Telekommunikation Lindau (B) GmbH, TNG Stadtnetz GmbH, Unitymedia GmbH und Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die QSC AG führt des Weiteren aus, dass zu solchen Vorleistungen unterschiedlichste Vorleistungen wie zum einen die TAL und Mietleitungen (CFV), aber auch Resale-Anschlüsse und „High Level Bitstream Access“ gehörten. Interessant wäre darüber hinaus auch ein Zugang zur Glasfaser-TAL und unbeschalteter Glasfaser. Da sämtliche der vorgenannten Produkte (bis auf TAL und CFV) aber noch nicht reguliert am Markt verfügbar seien, werde das Produktportfolio von Gesamtverträgen noch sehr eingeschränkt bzw. müsse auf eigenen Leistungen und nicht auf Vorleistungen beruhen.

Die Unternehmen ACO Computerservice GmbH, BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Communication Services Tele2 GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, Glasfaser SWR GmbH, GmündCOM GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, KEVAG Telekom GmbH, MyPhone GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, net services GmbH & Co. KG, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCom BW GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Stadtwerke Neumünster GmbH, süc//dacor GmbH, SWU TeleNet GmbH, toplink GmbH, Vodafone GmbH, Vodafone Kabel Deutschland GmbH, WEMACOM Telekommunikation GmbH, wilhelm.tel GmbH, willy.tel GmbH sowie WOBCOM GmbH [BuG].

Die Vodafone GmbH gibt an, dass [BuG].

[BuG] Stadtwerke Marburg GmbH [BuG]. Sie ist der Auffassung, [BuG].

4.1.2.5 Unterschiede je nach Vertragsumfang bei kundenindividuellen Gesamtverträgen

Die überwiegende Anzahl der befragten Unternehmen sieht Unterschiede je nach Vertragsumfang, d. h. bei Gesamtverträgen mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von mehr bzw. weniger als 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer. [BuG] ecotel communication ag an, dass [BuG]. [BuG] BT (Germany) GmbH & Co. oHG, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NETHINKS GmbH, Thüringer Netkom GmbH und VSE NET GmbH [BuG]. [BuG].

[BuG] Telekom Deutschland AG hält grundsätzlich eine Unterscheidung bei solchen kundenindividuellen Gesamtverträgen je nach Vertragsumfang für sachgerecht. [BuG].

[BuG] sehen die Unternehmen 1&1 Versatel Deutschland GmbH, BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Glasfaser SWR GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, K-net Telekommunikation GmbH, MyPhone GmbH, net services GmbH & Co. KG, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Unitymedia GmbH und Verizon Deutschland GmbH [BuG].

4.2 Wettbewerbsbedingungen

Die nachfolgend wiedergegebenen Stellungnahmen dienen zur Untersuchung, 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.

4.2.1 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 Versatel Deutschland GmbH, COLT Technology Services GmbH, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, ENTEKA Medianet GmbH, EWE TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, HFO Telecom Vertriebs GmbH, KEVAG Telekom GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, QSC AG, SWU TeleNet GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, Verizon Deutschland GmbH, VSE NET GmbH, willy.tel GmbH, WITCOM Wiesbadener Informations- und Telekommunikations GmbH sowie WOBCOM GmbH [BuG]. Die QSC AG geht [BuG] davon aus, dass die Wettbewerbsbedingungen homogen seien, da mangels Resale ein Wettbewerb nur auf der Basis der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung möglich sei. Kommerziell sei wegen Preis-Kosten-Scheren bei Analoganschlüssen kein und bei ISDN-Basisanschlüssen nur begrenzter Wettbewerb möglich.

Die Vodafone 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. Die Vodafone GmbH geht also insoweit von inhomogenen Wettbewerbsbedingungen aus.

Die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG beobachtet vor allem im Geschäftskundenbereich, dass von der Deutschen Telekom AG aggressive Endkundenpreise angeboten werden würden, die Preis-Kosten-Scheren entstehen ließen oder die eigenen Kosten der Deutschen Telekom AG nicht decken könnten. Diese Preispolitik sei ein starkes Indiz für die immer noch bestehende marktbeherrschende Stellung der Deutschen Telekom AG, so dass homogene Wettbewerbsbedingungen nicht gegeben seien.

Die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, amplus AG, BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, BT (Germany) GmbH & Co. oHG, Communication Services Tele2 GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, Elementmedia GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, intersaar GmbH, M-net Telekommunikations GmbH, NETHINKS GmbH, pepcom GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, R-KOM GmbH & Co. KG, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, toplink GmbH sowie Vodafone Kabel Deutschland GmbH [BuG].

4.2.2 Breitbandige Anschlussprodukte

Auf die Frage, ob die Wettbewerbsbedingungen für die breitbandigen Anschlüsse auf Basis unterschiedlicher Anschlussstrukturen homogen sind oder sich unterscheiden, wurde wie folgt geantwortet.

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. Glasfaseranschlüsse oft nur regional verfügbar seien und die Errichtung dieser Infrastruktur bzw. der Betrieb von stationären Funklösungen bspw. kostenintensiv. Aber auch Kabelanschlüsse und die unterschiedlichen Vorleistungsprodukte werden als Gründe genannt.

[BuG] Communication Services Tele2 GmbH aus, dass **[BuG]**.

Die Vodafone GmbH weist darauf hin, dass die Wettbewerbsbedingungen für Anbieter von breitbandigen Anschlüssen sich insbesondere danach unterscheiden, ob der Anbieter auf Vorleistungen Dritter angewiesen sei oder über eigene Endkundenzugangsinfrastruktur verfüge. DSL-Anbieter benötigten zwingend den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung oder zu Bitstromzugangleistungen und hätten deshalb nur eingeschränkte Möglichkeiten für einen Preiswettbewerb. Glasfaseranschlüsse seien bisher nur regional verfügbar und der kommerzielle Netzbetrieb von LTE sei gerade erst aufgenommen worden, so dass sich das Übergreifen auf die stationären Festnetzmärkte und die damit verbundenen Substitutionswirkungen noch nicht präzise abschätzen ließen. Es sei weiterhin davon auszugehen, dass sich ein intensiver intramodaler Infrastrukturwettbewerb einstellen werde.

[BuG] VSE NET GmbH. **[BuG]**.

[BuG] 1&1 Telecom GmbH gibt an, dass sich die Bedingungen auf dem Breitbandmarkt dahingehend unterscheiden, dass TAL und Bitstromnachfrager auf Vorleistungen der Deutschen Telekom AG angewiesen seien. Gerade die Bitstromnachfrager könnten auf Basis dieser Vorleistungen keine zur Deutschen Telekom AG vergleichbaren „Voice only“ Anschlüsse kommerziell abbilden. Die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG weist in diesem Zusammenhang auf die Gefahr von Preis-Kosten Scheren vor allem durch die aggressive Preisgestaltung der Deutschen Telekom AG bei Bundle-Produkten mit DSL-Anschluss hin.

Die Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau **[BuG]**.

Auch die Tele Columbus AG sieht inhomogene Wettbewerbsbedingungen. Die Einführung von Vectoring und die damit verbundene Exklusivität führe zu schlechteren Wettbewerbsbedingungen, da die Vermarktung von breitbandigen Produkten regional nur noch durch einen Anbieter möglich sei. Ebenso sieht die toplink GmbH durch Vectoring den Wettbewerb ausgeschlossen. Durch diesen Ausschluss und die Preispolitik der Vorleistungsprodukte drohe eine Remonopolisierung.

Vorhandene Infrastruktur wird ebenfalls von mehreren Unternehmen als Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen genannt. So sieht die Telepark Passau GmbH Unternehmen, die auf bereits bestehende Infrastrukturen zurückgreifen, im Vorteil gegenüber Unternehmen die Anschlüsse auf Glasfaserinfrastruktur, die neu erstellt werden müsse, anbieten. Die WOBCOM GmbH ergänzt, dass bei Kabel- und Mobilfunknetzen (Hybrid) aufgrund der Monopolsituation kein Angebot von Sprachdiensten möglich sei. Bei Kabelnetzen könnten zusätzlich die Basiskosten der Netzinfrastruktur mit den Nebenkosten pauschal abgerechnet werden. Auch die Deutsche Telekom AG erachtet die Wettbewerbsbedingungen aufgrund der hohen Investitionskosten für die Neuerrichtung von

FTTH/B für heterogen im Vergleich zu Wettbewerbsbedingungen bei solchen Anschlüssen, die bereits flächendeckend verfügbar seien.

Die Verizon Deutschland GmbH geht davon aus, dass **[BuG]**.

Die Unternehmen 1&1 Versatel Deutschland GmbH, ACO Computerservice GmbH, amplus AG, ARCHE NetVision GmbH, BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Deutsche Glasfaser Holding GmbH, DNS:NET Internet Service GmbH, Elementmedia GmbH, EWE TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, Glasfaser SWR GmbH, GmündCOM GmbH, GWS Stadtwerke Hameln GmbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, HFO Telecom Vertriebs GmbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, IN-telegence GmbH, intersaar GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, MK Netzdienste GmbH & Co. KG, M-net Telekommunikations GmbH, MyPhone GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, net services GmbH & Co. KG, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NetCom BW GmbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, NETHINKS GmbH, pepcom GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, PrimaCom Berlin GmbH, R-KOM GmbH & Co. KG, SOCO Network Solutions GmbH, Stadtwerke Itzehoe GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Neumünster GmbH, Stadtwerke Schwedt GmbH, süc//dacor GmbH, SWU TeleNet GmbH, Telekommunikation Lindau (B) GmbH, teliko GmbH, Thüringer Netkom GmbH, toplink GmbH, VSE NET GmbH, WEMACOM Telekommunikation GmbH, WiTCOM Wiesbadener Informations- und Telekommunikations GmbH sowie WOBCOM GmbH **[BuG]**.

[BuG] geht die QSC AG davon aus, dass die Wettbewerbsbedingungen homogen seien, was z. B. an der Preisgestaltung sichtbar werde. Durch die Verfügbarkeit der Anslusstechologien könne es zu lokalen oder regionalen Wettbewerbsunterschieden kommen, die jedoch kleinteilig seien und nicht zu signifikant anderen Preisgestaltungen führten.

Die Unitymedia GmbH führt ebenfalls aus, dass die Bedingungen homogen seien. Aus Kundensicht sei die Anslusstechologie unwichtig, für diese stelle sich jeder Zugang als "DSL-Anschluss" dar, der sich von anderen Angeboten in seiner Geschwindigkeit und seinem Preis unterscheide.

[BuG] die Unternehmen BT (Germany) GmbH & Co. OHG, ENTEKA Medianet GmbH, komro GmbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH sowie willy.tel GmbH **[BuG]**.

4.2.3 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 häufig mit der unterschiedlichen Wettbewerbsintensität sowie den Anslusseigenschaften begründet

Die Telekom Deutschland GmbH argumentiert, dass aufgrund der hohen Investitionskosten für die Neuerrichtung die Wettbewerbsbedingungen für FTTH/B unterschiedlich seien. Die

Wettbewerbsbedingungen seien daher heterogen im Vergleich zu Infrastrukturen von herkömmlichen Anschlüssen, die flächendeckend verfügbar seien.

[BuG] aus Sicht der 1&1 Versatel Deutschland GmbH. **[BuG]**.

Die ecotel communication ag stellt auf **[BuG]**. **BuG]**. Einige Unternehmen führen die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen u. a. auch hier auf Vectoring zurück. So führt die Elementmedia GmbH aus, dass im Rahmen des aktuellen Bundesförderprogrammes Vectoring-Infrastrukturen stärker gefördert würden als FttB- oder FttH-Infrastrukturen. Dies führe zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil für solche Anbieter.

Die sdt.net AG begründet die aus ihrer Sicht inhomogenen Wettbewerbsbedingungen mit der flächendeckenden Verfügbarkeit von Schmalbandprodukten im Vergleich zu breitbandigen Anschlussprodukten. Bei breitbandigen Produkten seien die Wettbewerbsbedingungen abhängig von der technischen Verfügbarkeit, Preiswettbewerb bspw. sei nur in solchen Regionen gegeben, wo mehrere parallele Infrastrukturen verfügbar seien.

Die Vodafone GmbH stellt fest, dass die Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Anschlusstypen stark voneinander abweichen. So sei der Markt für schmalbandige Anschlusstypen 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 Teilnehmeranschlussleitung angewiesen seien.

Bündelprodukte werden auch als Grund für inhomogene Wettbewerbsbedingungen genannt. So führt die Stadtwerke Marburg GmbH aus, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen schmal- und breitbandigen Anschlüssen nicht vergleichbar seien, da breitbandige Anschlüsse in aller Regel zumindest Double-Play Bündel seien.

[BuG] die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, amplus AG, ARCHE NetVision GmbH, BT (Germany) GmbH & Co. oHG, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, EWE TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA, IN-telegence GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, M-net Telekommunikations GmbH, MyPhone GmbH, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, pepcom GmbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Marburg GmbH, Telekommunikation Lindau (B) GmbH, toplink GmbH, Verizon Deutschland GmbH, Vodafone Kabel Deutschland GmbH, VSE NET GmbH sowie WiTCOM Wiesbadener Informations- und Telekommunikations GmbH **[BuG]**.

[BuG] gehen die COLT Technology Services GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, KEVAG Telekom GmbH, SWU TeleNet GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und willy.tel GmbH von einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für schmal- und breitbandige Anschlussprodukte aus.

4.2.4 Kundenindividuelle Gesamtverträge und Standardverträge auf AGB-Basis

Mehrheitlich sehen die Unternehmen auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen kundenindividuellen Gesamtverträgen und Standardverträgen auf AGB-Basis 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. Kundenindividuelle Gesamtverträge seien nur für einen Teil der Nachfrager von Sprachtelefonanschlüssen interessant, nämlich Geschäftskunden, die eine größere Zahl an Anschlüssen zu Systemlösungen verbinden könnten und wollten. Einzelnachfrager im Privatkundenbereich würden allenfalls zwei oder drei Telefonanschlüsse gebündelt nachfragen. Hier lohne sich eine Bündelung zu Systemlösungen nicht.

[BuG] BT (Germany) GmbH & Co. OHG **[BuG]**.

Das Vertragsvolumen kundenindividueller Gesamtverträge wird ebenfalls häufiger als Grund für unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen genannt. So führt die GmündCOM GmbH aus, dass bei kundenindividuellen Lösungen eine stärkere Diversifikation möglich sei. Hier bestünden mehr Möglichkeiten sich von Wettbewerbern abzugrenzen als bei Standardlösungen im AGB Bereich. **[BuG]** Telekommunikation Lindau (B) GmbH gibt an, **[BuG]**.

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

[BuG] sieht die QSC AG keine unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen Standardverträgen und kundenindividuellen Gesamtverträgen, da sich die technische Verfügbarkeit nicht unterscheiden. Obwohl die Zahl der Wettbewerber im Bereich der Standardverträge höher sei, entstehe zusätzlicher Wettbewerbsdruck durch kundenindividuelle Gesamtverträge.

[BuG] Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die Unternehmen amplus AG, COLT Technology Services GmbH, Daten- und Telekommunikations-GmbH Dessau, HFO Telecom Vertriebs GmbH, komro GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, NetCom BW GmbH, SOCO Network Solutions GmbH sowie Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, **[BuG]**.

4.2.5 Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen bei kundenindividuellen Gesamtverträgen je nach Vertragsumfang

[BuG]. Die BT (Germany) GmbH & Co. oHG gibt an [BuG]. [BuG] die DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH gibt an, dass es unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen je Vertragsumfang gebe.

Die COLT Technology Services GmbH hält eine Umsatzschwelle von 500.000 Euro zugunsten der Deutschen Telekom AG für zu niedrig. [BuG] ecotel communication ag. [BuG].

Die Telekom Deutschland GmbH spricht sich für die Herabsetzung der 500.000 Euro Jahresumsatzgrenze aus und sieht damit einen Unterschied bei den Wettbewerbsbedingungen abhängig vom Vertragsumfang.

Die QSC AG sieht aus Nachfragesicht insoweit Unterschiede, als die Gesamtverträge mit einem Jahresumsatz über 500.000 Euro der Regulierung des gegenständlichen Marktes entzogen seien, obwohl sich hier die grundlegenden Parameter eigentlich nicht unterscheiden würden. Aus Anbietersicht bestünden hier auch insoweit noch Unterschiede, als sie vor allem mit der Deutschen Telekom AG konkurrieren müssten, die durch ihre marktübergreifende Machtstellung den Zugriff auf alle hierfür benötigten Komponenten innehat und somit das Gros dieser Verträge anbieten könnte. Um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, sollten Systemverträge unabhängig vom Jahresumsatz als zum vorliegenden Markt zugehörig betrachtet werden.

[BuG] die Unternehmen BITel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, envia TEL GmbH, GGEW Net GmbH, GmündCOM GmbH, GWS Stadtwerke Hameln GmbH, intersaar GmbH, K-net Telekommunikation GmbH, NeckarCom Telekommunikation GmbH, NetCom BW GmbH, Netcom Kassel Gesellschaft für Telekommunikation mbH, PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stadtwerke Marburg GmbH, SWU TeleNet GmbH sowie Telekommunikation Lindau (B) GmbH [BuG].

[BuG] 1&1 Versatel Deutschland GmbH. [BuG].

Die Unternehmen amplus AG, HFO Telecom Vertriebs GmbH, komro GmbH, NetAachen GmbH, NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, sdt.net AG, SOCO Network Solutions GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG, Unitymedia GmbH sowie Verizon Deutschland GmbH [BuG].

4.3 Zwangsnutzer

Im Folgenden geht es um die Einschätzung der Adressaten im Zusammenhang mit so genannten „Zwangsnutzern“ (im Englischen „captive user“). Das sind solche Nutzer, die aufgrund der besonderen Merkmale des öffentlichen Telefonnetzes nicht einfach zu einem anderen Dienst/Netz wechseln können, oder Nutzer, die aus anderen Gründen weiterhin das öffentliche Telefonnetz nutzen möchten.⁴⁰ Hierunter zählen bspw. Nutzer, die sehr

⁴⁰ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014.

preisbewusst sind und/oder üblicherweise nicht von einem Breitbandanschluss oder einem Bündelangebot profitieren.⁴¹

4.3.1 Vergleichbares Produktangebot nach Umstellung vom PSTN- auf ein IP-Netz

Die Frage, ob Kunden nach der Umstellung vom PSTN-Netz auf ein IP- Netz bzw. bei der Abschaltung des PSTN-Netzes für Nachfrager die Möglichkeit haben ein vergleichbares Produkt zu beziehen oder ob danach ein „Mehr“ an Leistungen in Anspruch genommen werden muss, beantworteten die überwiegende Zahl der Unternehmen mit „nein“. Auch nach der Umstellung auf IP-basierte Anschlussprodukte bieten diese Unternehmen weiterhin einen separaten Telefonanschluss an.

So gibt die Telekom Deutschland GmbH an, dass sie weiterhin Single Play Anschlüsse auf IP-Basis anbieten werde. Auch ihren Sozialtarif für Kunden mit niedrigem Einkommen werde das Unternehmen im IP-Portfolio anbieten. Die IP-Umstellung habe daher keine negativen Auswirkungen. Einen reinen Zugang zum öffentlichen Telefondienst nach Umstellung auf IP-basierte Anschlussprodukte wird es danach bei der Deutschen Telekom AG weiterhin geben.

Auch die Unternehmen R-KOM GmbH & Co. KG, Stadtwerke Konstanz GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH und willy.tel GmbH bieten einen Zugang zum Telefondienst an, ohne dass der Nutzer ein „Mehr“ an Leistungen, wie z. B. einen Internetzugang beziehen muss.

Einige Unternehmen hingegen bieten den Zugang zum öffentlichen Telefondienst nur noch gemeinsam mit einem Internetbreitbandanschluss an. **[BuG]** 1&1 Telecom GmbH an, **[BuG]**. **[BuG]** WOBCOM GmbH. **[BuG]**.

Die sdt.net AG hat im Zuge der Migration der PSTN- zur IP-Telefonie davon abgesehen, eine MSAN (Multi-Service Access Node)-basierende IP-Konvertierung für analoge Telefonie vorzuhalten. Sie gibt an, den Telefondienst ausschließlich über DSL zu erbringen. Insofern sei der technische Aufwand für einen Telefonanschluss identisch mit dem Bündelprodukt aus Breitband und Telefonie. Darüber hinaus würden reine Telefonanschlüsse aufgrund der geringen Nachfrage nicht mehr angeboten.

4.3.2 Wettbewerbsdruck bei Preissetzung

Fraglich war zudem in Bezug auf Zwangsnutzer, ob die Unternehmen in Bezug auf diese Kundengruppe einem Wettbewerbsdruck in der Preissetzung sehen oder nicht. Während einige Unternehmen in Bezug auf diese Kundengruppe keinen Wettbewerbsdruck sehen, geben andere Unternehmen an, sehr wohl einem solchen Druck zu unterliegen.

Einen vorhandenen Wettbewerbsdruck sieht die Telekom Deutschland GmbH darin, dass durch extrem niedrige Entgelte bei den meisten Anbietern auch der Aspekt des Preisbewusstseins eher für den Wechsel zu den jeweils günstigsten Diensten eine Rolle spiele. Insbesondere die Kabelnetzbetreiber agieren aus Sicht der Telekom Deutschland GmbH preisaggressiv, was auch zu einem Wettbewerbsdruck durch Preissetzung in Bezug auf sog. Zwangsnutzer“ führe. Im Bereich der schmalbandigen Anschlüsse gebe es deshalb einen Wettbewerbsdruck.

⁴¹ Commission Staff Working Document (Explanatory Note), SWD(2014) 298 vom 09.10.2014.

Auch die Communication Services Tele2 GmbH sieht sich einem Wettbewerbsdruck durch Preissetzung ausgesetzt. Die Differenzierung der Produkte finde lediglich über den Preis statt, da die Produkteigenschaften im Wesentlichen gleich seien. Es sei ausschließlich über günstigere Preise möglich, Kunden zu gewinnen. Die WOBCOM GmbH erklärt **[BuG]**.

Im Gegensatz zu den vorgenannten Unternehmen sehen die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, teliko GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH sowie willy.tel GmbH keinen Wettbewerbsdruck durch Preissetzung bei „Zwangsnutzern“. Die 1&1 Telecom GmbH begründet dies mit der fehlenden Möglichkeit auf Basis regulierter Leistungen ein solches Produkt überhaupt anzubieten. Die willy.tel GmbH führt den fehlenden Wettbewerbsdruck dagegen auf den im Vergleich zu vor zehn Jahren sehr geringen und weiterhin abnehmendem Anteil an Kunden, der nur Telefonie nutzt, zurück.

4.3.3 Wettbewerbsdruck durch Bündelprodukte

Mehrheitlich schätzen die Unternehmen den Wettbewerbsdruck, der auf sog. „Zwangsnutzer“ von z. B. höherwertigen Bündelprodukten wie Double, Triple und/oder Quadruple Play-Angeboten ausgeht als ausreichend ein.

So gibt die willy.tel GmbH an, dass die Kunden heute das Tarifangebot in erster Linie über den Preis und erst in zweiter Linie über die Leistung, Inhalte und Qualität differenzieren. Auch die Telekom Deutschland GmbH sieht einen ausreichenden Wettbewerb in diesem Bereich. Sie ist der Auffassung, dass der Markt nach wie vor von sinkenden Preisen gekennzeichnet sei. Daher würden die Anreize für „Zwangsnutzer“ in Zukunft weiter zunehmen, zu wechseln und seien daher absehbar keine „Zwangsnutzer“ mehr. Ähnlich wertet dies auch die Communication Services Tele2 GmbH. Sie stellt fest, dass bereits heute der Wettbewerbsdruck durch höherwertige Bündelangebote hoch sei, da der Telefonieanteil in Bündelangeboten oft günstig hinzugefügt werde.

[BuG] geben die 1&1 Telecom GmbH und die WOBCOM GmbH an, **[BuG]**.

4.3.4 Wettbewerbsdruck durch Preselection und Call-by-Call

Insgesamt sehen vier Unternehmen ausreichenden Wettbewerb der von der Nutzungsmöglichkeit der Endkunden von Preselection und Call-by-Call auf das Segment der „Zwangsnutzer“ ausgeht. Sie argumentieren u.a. damit, dass durch die Möglichkeit Call-by-Call und Preselection zu nutzen ein Wettbewerb im Bereich der schmalbandigen Anschlüsse bestehe. Dies führe zumindest zu Wettbewerb im Bereich der Minutenpreise.

Das Unternehmen COLT Technology Services GmbH führt aus, **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH **[BuG]** vertritt die Meinung, dass Call-by-Call und Preselection aufgrund der sich rückläufig entwickelnden Minutenzahlen kaum noch Wettbewerbsrelevanz habe. Die Verpflichtung der Telekom Deutschland GmbH zur Aufrechterhaltung dieses Dienstes sei vor allem auch unter Berücksichtigung der Gesprächsminuten, die mittels OTT-1 realisiert werden, nicht mehr zu rechtfertigen. War die Betreiber(vor)auswahl in den Anfängen der Marktöffnung ein wichtiger Faktor, sei sie mittlerweile allenfalls eine Nische. Den Kunden stünden heute durch die bundesweite Verfügbarkeit von Vorleistungen für Sprachtelefonie flächendeckend Alternativen zur

Verfügung. Kabelnetzbetreiber und Teilnehmernetzbetreiber würden Telefonanschlussprodukte mit aggressiven Preismaßnahmen bundesweit anbieten. Es existiere ausreichend Wettbewerb. Die Betreiber(vor)auswahl sei auch kein essenzieller Dienst für "captive users". Darüber hinaus führt das Unternehmen aus, dass auch kein Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Regionen zu erkennen sei. Es sei nicht zu sehen, dass Betreiber(vor)auswahl in solchen Regionen verstärkt genutzt würde, schon gar nicht von besonderen Kundengruppen. Dies zeige, dass Betreiber(vor)auswahl auch in Regionen mit weniger alternativen Wettbewerbsangeboten keinen besonderen Wettbewerbsfaktor darstellt. Es scheine vielmehr so zu sein, dass Nutzer von Call-by-Call und Preselection besonders wechselwillig seien und stark zu alternativen Anschlussangeboten wechseln würden.

4.4 Weitere Aspekte der Marktabgrenzung

In nachfolgendem Abschnitt werden die Antworten der Unternehmen im Hinblick auf die Nutzung von OTT-Diensten, die Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk, die Betrachtung von Teilmärkten sowie hinsichtlich einer geografischen Marktabgrenzung aufgeführt.

4.4.1 Substituierbarkeit von Telefonanschlüssen/-zugängen und Internetzugängen zur Nutzung von kommunikativen OTT-Diensten

Die Adressaten wurden des Weiteren dazu befragt, ob aus Ihrer Sicht Internetzugänge, die zur Nutzung kommunikativer OTT-Dienste genutzt werden bei der Abgrenzung des hier relevanten Marktes zu berücksichtigen sind. Die Mehrheit der Befragten erachtet hier die Berücksichtigung solcher OTT- Dienste für nicht erforderlich.

Die Unternehmen 1&1 Telecom GmbH, Communication Services Tele2 GmbH, ecotel communication ag, IN-telegence GmbH, pepcom GmbH, PrimaCom Berlin GmbH, QSC AG, Stadtwerke Marburg GmbH, Tele Columbus AG, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG sowie teliko GmbH halten eine Berücksichtigung solcher OTT-Dienste bei der Marktanalyse für nicht erforderlich.

So führt die 1&1 Telecom GmbH aus, dass aus Ihrer Sicht OTT-Dienste kein Substitut für den klassischen Telefondienst darstellen und somit bei der gegenständlichen Marktabgrenzung nicht zu berücksichtigen seien. Auch die Communication Services Tele2 GmbH gibt an, dass solche Dienste nicht in den Markt für Zugang zum öffentlichen Telefondienst fallen würden und deshalb auch hier nicht zu untersuchen seien. Weitere Unternehmen begründen die Nichtberücksichtigung von OTT-Diensten insbesondere mit unterschiedlichen Qualitätsmerkmalen, so seien bspw. Erreichbarkeit, Verfügbarkeit und Sprachqualität von klassischen Telefondiensten nicht mit solchen von OTT-Diensten vergleichbar.

Die Telekom Deutschland GmbH führt hingegen aus, dass diese Dienste einen indirekten Wettbewerbsdruck auf den Anschlussmarkt ausüben würden. Dieser Wettbewerbsdruck nehme aufgrund des hohen Minutenvolumens, welches über OTT-Dienste mittlerweile realisiert werde, stetig zu. Auch die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA führt das Berücksichtigungsbedürfnis von OTT-Diensten auf das im Festnetz sinkende Minutenvolumen zurück.

Die Unternehmen Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, Unitymedia GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH und COLT Technology Services GmbH halten ebenfalls die Berücksichtigung von OTT-Diensten bei der Abgrenzung des hier relevanten Marktes für notwendig. Die COLT Technology Services GmbH gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass unabhängig davon, ob die Bundesnetzagentur von Substituierbarkeit ausgehe, eine fortdauernde Schlechterstellung und Diskriminierung der "klassischen" Kommunikationsanbieter zu vermeiden sei, da OTT-Diensteanbieter bisher die Infrastruktur von Dritten für ihr Dienstangebot nutzen könnten, ohne sich finanziell an den Kosten für deren Erstellung und Unterhalt beteiligen zu müssen oder regulatorische Anforderungen zu erfüllen. Die Vereinigte Stadtwerke Media GmbH argumentiert, dass OTT-Dienste bei stabilem, breitbandigem Internetzugang eine vergleichbare Qualität und Funktionalität zu dem betrachteten Markt bieten und dabei jedoch keiner Regulierung unterliegen würden. Deshalb seien auch OTT-Dienste bei der gegenständlichen Marktanalyse zu berücksichtigen.

4.4.2 Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk

Die Mehrzahl der Unternehmen sieht keine Austauschbarkeit des Festnetzzugangs mit dem des Mobilfunkzugangs und rechnet auch nicht mit einer solchen in den nächsten drei Jahren. So führen die QSC AG und die IN-telegence GmbH u. a. aus, dass beide Zugänge von Kunden komplementär genutzt werden würden. Auch wenn es mehr „mobile-only“-Nutzer als zuvor gebe, so sei dies immer noch eine verschwindend geringe Zahl. Dies liege zum einen daran, dass die meisten Festnetzanschlüsse Bündelprodukte darstellten und eine vergleichbare Internetkonnektivität trotz LTE noch nicht über das Mobilfunknetz erreicht werden könne. Zum anderen sei auch die Tarifierung der Mobilfunkangebote, die zwar oft eine Flatrate beinhalten, die Nutzung aber bei Erreichung bestimmter Schwellen drosseln, Grund dafür, dass Mobilfunk kein adäquater Ersatz sei. Als weiterer Aspekt sei zu berücksichtigen, dass Anrufe aus dem Mobilfunknetz ins Ausland deutlich teurer seien als vergleichbare Anrufe vom Festnetz. Weiterhin müsse bedacht werden, dass gerade ältere Menschen Mobilfunkgeräte immer noch nicht oder nur in Ausnahmefällen nutzen. Auch in den nächsten drei Jahren sei damit noch nicht zu rechnen.

Unternehmen wie Communication Services Tele2 GmbH, ecotel communication ag, ENTEKA Medianet GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH sowie Telekommunikation Lindau (B) GmbH [BuG].

[BuG] die Telekom Deutschland GmbH sieht keine Austauschbarkeit zwischen Festnetz und Mobilfunk. Nach wie vor seien der Mobilitätsaspekt und die unterschiedliche Preisstruktur wesentlicher Grund für getrennte Märkte. Allerdings sei festzustellen, dass der Mobilfunk einen indirekten Wettbewerbsdruck ausübe. Dieser äußere sich darin, dass Mobilfunk komplementär zum Festnetz für Sprachtelefonie genutzt werde und die Mobilfunkpenetration deutlich über 100 % der Bevölkerung liege.

Wenige andere Unternehmen, die willy.tel GmbH, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH, Unitymedia GmbH, R-KOM GmbH & Co. KG und die inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA sind der Auffassung, dass eine Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk gegeben sei. Begründet werde dies u. a. mit rückläufigen Festnetzanschlüssen und gleichzeitigem Anstieg von Mobilfunkanschlüssen.

Die sdt.net AG führt in diesem Zusammenhang aus, dass Kunden das Produkt abhängig vom Kommunikationsbedarf wählen würden und nicht basierend auf der zugrundeliegenden Technik. Nachdem auch über Mobilfunk hohe Bandbreiten angeboten werden (LTE bzw. künftig 5G) könnten, seien diese Produkte durchaus austauschbar.

4.4.3 Betrachtung von Teilmärkten

Des Weiteren wurden die Unternehmen dazu befragt, ob aus ihrer Sicht eine Abgrenzung von Teilmärkten z. B. getrennt nach Bündelangeboten (z. B. Single, Double, Triple und/oder Quadruple Play oder kundenindividuelle Systemlösungen) einerseits und/oder getrennt nach Nutzergruppen (z. B. Kunden mit speziellen Produkthanforderungen) andererseits erforderlich ist.

Festzustellen ist, dass die Mehrheit der antwortenden Unternehmen eine Betrachtung von solchen Teilmärkten für nicht erforderlich hält. Dazu zählen: 1&1 Telecom GmbH, 1&1 Versatel Deutschland GmbH, COLT Technology Services GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, pepcom GmbH, PrimaCom Berlin GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Stadtwerke Konstanz GmbH, Tele Columbus AG sowie Unitymedia GmbH.

[BuG] sehen dies die Unternehmen Communication Services Tele2 GmbH, Telekom Deutschland GmbH, Deutsche Glasfaser Holding GmbH und ecotel communication ag. Die Communication Services Tele2 GmbH **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH erachte hingegen die Abgrenzung eines Teilmarktes für ISDN-PMX-Anschlüsse für sachgerecht. Dies insbesondere aufgrund der aus Nachfragesicht fehlenden Austauschbarkeit zwischen ISDN-PMX und anderen Anschlussarten.

Die ecotel communication ag erachte eine Abgrenzung nach Nutzergruppen – Geschäfts- und Privatkunden – für erforderlich. Die QSC AG sieht dies ähnlich. Sie halte zwar eine Abgrenzung hinsichtlich Produktgruppen für nicht sinnvoll - betrachte jedoch eine Abgrenzung hinsichtlich Benutzergruppen als denkbar. Das gelte vor allem dann, wenn Systemlösungen über einen bestimmten Jahresumsatz ausgenommen werden würden. Eine individualisierte Betrachtung bei Geschäftskundenprodukten würde aus Ihrer Sicht den richtigen Fokus setzen können.

4.4.4 Geographische Marktabgrenzung

Die Mehrzahl der Unternehmen, die die Frage nach einer geographischen Marktabgrenzung beantwortet haben, erachtet eine solche für nicht sachgerecht. Als Gründe dafür werden unter anderem, die aus Sicht der Unternehmen, bundesweit homogenen Wettbewerbsbedingungen und die Gefahr, dass bei Einführung regionaler Märkte, in diesen Märkten ein starker Preiswettbewerb stattfinden werde, der schnell kleinere Wettbewerber verdrängen würde, genannt.

Im Gegensatz dazu, ist die Telekom Deutschland GmbH der Auffassung, dass es aufgrund heterogener Wettbewerbsbedingungen geographisch abgegrenzte Märkte geben müsse. Anschlussbereiche, in denen mehr als zwei Anbieter auf Basis eigener Infrastruktur (wie bspw. Breitbandkabel) oder auf Basis regulierter Anschlussvorleistungen (TAL oder

Bitstream Access) den Zugang zum öffentlichen Telefondienst eröffneten oder zumindest über eine Kollokation verfügten (potenzieller Wettbewerb), seien einem anderen Markt zuzuordnen als solche Anschlussbereiche, in denen nur ein Anbieter tätig sei.

4.4.5 Sonstige Aspekte

Ergänzend zu den zuvor nach einzelnen Themenbereichen aufgeführten Auskünften, führen die Unternehmen noch folgende Aspekte auf.

Im Hinblick auf die Umstellung auf IP-basierte Anschlüsse gab die Communication Services Tele2 GmbH an, **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH führt ergänzend aus, dass der indirekte Wettbewerbsdruck von OTT-Diensten bei der Beurteilung der Wettbewerbsintensität zu berücksichtigen sei. Aus Sicht der Telekom Deutschland GmbH führe u. a. dieser Faktor zu intensivem, beständigem Wettbewerbsdruck. Der Drei-Kriterien-Test sei daher nicht mehr erfüllt und der untersuchte Markt daher auch nicht mehr regulierungsbedürftig.

Die Tele Columbus AG geht auf eine geographische Marktabgrenzung ein. Aus ihrer Sicht sollten ländliche Regionen mit wenigen Endkunden getrennt betrachtet werden. Die Deutsche Telekom AG genieße in solchen Regionen historisch einen Wettbewerbsvorteil, da sie bereits über Infrastruktur verfüge.

4.5 Zugang zu den Beschaffungsmärkten

Die Teilnehmeranschlussleitung ist nach wie vor das am häufigsten genutzte Vorleistungsprodukt, um auf dem hier relevanten Markt tätig sein zu können. Insgesamt 54 Unternehmen haben angegeben, diese zu nutzen. Des Weiteren haben 48 Unternehmen ausgeführt, dass sie die Teilnehmeranschlussleitung von einem anderen Netzanbieter beziehen. Sieben Unternehmen haben darüber hinaus angegeben, dass sie die Teilnehmeranschlussleitung nicht von einem anderen Anbieter beziehen. Lediglich die Telekom Deutschland GmbH kann bei der Nutzung dieser Vorleistung fast vollständig auf eigene Infrastruktur zurückgreifen.

Mietleitungen sind das am zweithäufigsten verwendete Vorleistungsprodukt. Diese werden von 44 Unternehmen für erforderlich erachtet. 43 Unternehmen kaufen dieses Vorleistungsprodukt bei anderen Netzbetreibern ein. **[BuG]** Unternehmen führen aus, dass sie diese Vorleistung nicht von Dritten beziehen.

IP-Bitstrom Produkte sind das am dritthäufigsten verwendete Vorleistungsprodukt. Insgesamt 37 Unternehmen geben an, dieses zu nutzen. 34 Unternehmen führen aus, dass sie es von einem anderen Netzbetreiber beziehen. Weitere sieben Unternehmen geben an, dass sie diese Vorleistung nicht bei Dritten einkaufen.

Das Customer Line Sharing (CLS) hat weithin eine sehr geringe Bedeutung. Lediglich vier Anbieter benötigen dieses Produkt und beziehen es von einem anderen Anbieter.

Unter den Anbietern dieser Vorleistungsprodukte ist die Telekom Deutschland GmbH unverändert der stärkste Anbieter, was vor allem weiterhin auf den hohen Bestand an Teilnehmeranschlussleitungen zurückgeführt werden kann. So beziehen beispielsweise fast

alle Nachfrager die Teilnehmeranschlussleitung von der *Telekom Deutschland GmbH*. Nach ihr ist insbesondere die QSC AG ein wichtiger Anbieter von Vorleistungsprodukten. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Unternehmen, die überwiegend regional begrenzt Vorleistungsprodukte bereitstellen (z. B. Stadtwerke).

4.6 Marktzutritt und potenzieller Wettbewerb

Im Nachfolgenden werden die Einschätzungen der Unternehmen zu Marktzutrittsmöglichkeiten und potenziellem Wettbewerb wiedergegeben.

4.6.1 Marktzutrittsschranken für neue Unternehmen

Die Mehrheit der befragten Unternehmen gibt an, dass aus ihrer Sicht Marktzutrittsschranken bestehen würden. Grundsätzlich sind viele der befragten Unternehmen zwar der Auffassung, dass ein Marktzutritt möglich sei, hierzu sei jedoch die Überwindung hoher Marktzutrittsschranken nötig. Sie sind der Auffassung, dass insbesondere über regulierte Vorleistungsprodukte grundsätzlich ein Markteintritt möglich sei. Allerdings sei dieser Markteintritt aufgrund bereits vorhandener großer Wettbewerber sowie eines starken Preisverfalls in vielen Endkundenprodukten, mit Herausforderungen verbunden. Die *Vodafone GmbH* führt des Weiteren aus, dass infolge der hohen Fixkosten im Anschlussbereich, sowie der bereits vorhandenen Anschlussinfrastrukturen erhebliche Marktzutrittsschranken bestünden, die sich nur durch entsprechende Vorleistungsregulierung beseitigen ließen.

Einige Unternehmen sind hingegen der Auffassung, dass ein Markteintritt aufgrund bestehender Marktzutrittsschranken nicht möglich sei. Begründet wird dies damit, dass die Erbringung der Leistung auf Basis eigener Infrastruktur mit sehr hohen Investitionskosten verbunden sei.

So führt bspw. die *Telefónica Germany GmbH & Co. OHG* aus, dass der Einstieg in den Markt allein für Festnetz-Telefonanschlüsse nicht möglich sei. Neueinstiege seien nur in Form von regionalen Glasfaserbetreibern erkennbar, die vor allem mit breitbandigen Internetangeboten erfolgreich seien. Zudem sei diese Zutrittsmöglichkeit nur auf ein sehr kleines, regionales Gebiet beschränkt und oft nur mit dem Einsatz von staatlichen Fördergeldern möglich.

Einige Adressaten erwähnen hier auch die „Vectoring-Entscheidungen“ der Bundesnetzagentur. Die *wilhelm.tel GmbH* führt in diesem Zusammenhang u. a. aus, dass die „Vectoring-Strategie“ der Deutsche Telekom AG dazu führe, dass neu auf den Markt tretende Infrastrukturunternehmen es sehr viel schwieriger haben, sich gegen das schon vor Ort liegende „Incumbent-Netz“ durchzusetzen.

4.6.2 Expansionshemmnisse für bereits tätige Unternehmen

Zwölf der befragten Unternehmen geben an, dass keine Expansionshemmnisse für die bereits auf dem Markt tätigen Unternehmen bestünden. Die *Telekom Deutschland GmbH* stellt fest, dass weiterhin Marktzutritte stattfänden. Fehlende Expansionshemmnisse würden sich in den weiterhin sinkenden Anschlusszahlen der Deutschen Telekom AG äußern.

Die Mehrzahl der befragten Unternehmen sieht jedoch Expansionshemmnisse für die bereits auf den Markt tätigen Unternehmen. Dabei werden als Gründe am häufigsten die Kosten für

den Ausbau eigener Infrastruktur genannt, gefolgt von den Auswirkungen der bereits zuvor erwähnten, Vectoring-Entscheidungen.

4.6.3 Sonstige Entwicklungen

Des Weiteren wurden die Unternehmen dazu befragt, ob strukturelle Entwicklungen in Form von steigendem Ausbau von NGA-Netzen, der zunehmenden Verbreitung der Mobiltelefonie und der wachsenden Konvergenz zwischen Festnetz und Mobilfunk, der Bereitstellung von Zugangsdiensten über Kabelnetze, der steigenden Verfügbarkeit gemanagter VoIP-Dienste, dem Übergang von klassischen öffentlichen Telefonnetzen zu ALL-IP-Lösungen, der weitreichenden Verfügbarkeit des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung und von Diensten im Rahmen des Breitbandzugangs von Großkunden eine Rolle spielen. Dabei sehen viele Unternehmen eine zunehmende Konvergenz zwischen Mobilfunk und Festnetz – dies insbesondere aufgrund des weiteren Ausbaus von 4G- und 5G- Netzen. Ebenso wird von einem Unternehmen noch einmal die Berücksichtigung von OTT-Diensten aufgegriffen.

4.6.4 Homezone-Dienste

Für die meisten Unternehmen spielen „Homezone-Dienste“ keine Rolle bei der Untersuchung des vorliegenden Marktes. Es wird festgestellt, dass solche Dienste nur noch in sehr geringem Umfang genutzt werden und außerdem kein Substitut für die klassische Festnetztelefonie darstellen.

Die Telekom Deutschland GmbH gibt an, dass von solchen Produkten zumindest indirekte, wettbewerbsfördernde Effekte ausgehen würden. Aufgrund der weiterhin möglichen mobilen Nutzung des Mobilfunkanschlusses würden diese Dienste zwar kein Substitut darstellen, würden aber in ihrem Tarifteil "Homezone" indirekten Wettbewerbsdruck auf die Festnetz-Dienste ausüben

Die Unternehmen, die einen Einfluss von „Homezone-Diensten“ auf den zu untersuchenden Markt sehen, begründen dies insbesondere mit dem Vorteil, dass Festnetz und Mobilfunk in einem Produktbündel angeboten würden und der Kunde so beide Leistungen von einem Anbieter beziehen könne. Die Stadtwerke Marburg GmbH führt aus, dass verstärkt Single Haushalte und junge Kunden „Homezone-Dienste“ als Ersatz für die Festnetztelefonie nutzen.

4.6.5 Alternative Betreiber ohne eigene Infrastruktur

Die Mehrheit der Unternehmen stellt einen Einfluss alternativer Betreiber ohne eigene Festnetzinfrastruktur auf den Wettbewerb im zu untersuchenden Markt fest. Alternative Betreiber ohne eigene Infrastruktur hätten einen großen Einfluss auf den Wettbewerb. Sie fördern zudem Qualität und Preiswettbewerb.

Die sieben Unternehmen envia TEL GmbH, GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH, intersaar GmbH, teliko GmbH, toplink GmbH, SOCO Network Solutions GmbH und Verizon Deutschland GmbH sind der Auffassung, **[BuG]**.

4.6.6 Nachfragerbindung

Die überwiegende Zahl der Unternehmen ergreift Maßnahmen zur Erhaltung eines Abnehmers, falls dieser den Wechsel des Anbieters ankündigt. Nur circa ein Viertel der befragten Unternehmen gab an, dass sie solche Maßnahmen unterlassen.

4.7 Wettbewerbsverhältnisse und sonstige Aspekte beträchtlicher Marktmacht

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Marktbefragung zu Wettbewerbsverhältnissen und sonstigen Aspekten beträchtlicher Marktmacht aufgezeigt. Darunter fallen die Stellungnahmen der Unternehmen zu Wettbewerbsbehinderungsstrategien, Diversifizierung von Produkten, Rolle des Endkunden-Massenmarktes für Breitbandanschlussprodukte, Rolle von kommunikativen OTT-Diensten in Bezug auf die Wettbewerbsverhältnisse, Rolle von Festnetz- und Mobilfunknetzbetreibern, sowie sonstige Aspekte, die Unternehmen im Hinblick auf die Bestimmung beträchtlicher Marktmacht, wie bspw. zu technologischen Vorteilen, getätigt haben.

4.7.1 Wettbewerbsbehinderungsstrategien

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.

Die QSC AG gibt 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 seien 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) zu nennen.

Auch aus Sicht der 1&1 Telecom GmbH gehörten Preis-Kosten-Scheren bei Anschlussprodukten zu den Problemen, während die QSC AG das Investitionsbedürfnis bei der Teilnehmeranschlussleitung und die Verringerung an Flächen sowie den regulierungsfreien Raum für Sprach-VPN Angebote des marktmächtigen Unternehmens nennt. Auch Vectoring trage aus Sicht der QSC AG dazu bei, dass das marktmächtige Unternehmen die Zahl seiner eigenen Anschlüsse weiter ausbauen und Wettbewerber verdrängen könne.

Die Communication Services Tele2 GmbH sieht **[BuG]**.

Die Unternehmen wilhelm.tel GmbH und intersaar GmbH geben ebenfalls an, dass es insbesondere bei der Rufnummernportierung häufig zu Problemen komme. Die Deutsche Telekom AG verhalte sich hier wettbewerbsbehindernd.

Nach Angaben der Verizon Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die Unternehmen Telekom Deutschland GmbH, ENTEKA Medianet GmbH, inexio Informationstechnologie und Telekommunikation KGaA sowie Vereinigte Stadtwerke Media GmbH sehen keine Behinderungsstrategien auf dem Markt.

4.7.2 Diversifizierung von Produkten

Bei der Frage, ob Paketangebote und Pauschaltarife wichtig seien, sind klare Tendenzen sichtbar. 18 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. Differenzierte Angebote je nach Telefonieverhalten seien aus Sicht der Unternehmen wichtig, um möglichst viele Kundengruppen anzusprechen und sich durch unterschiedliche Produktausgestaltungen von Wettbewerbern zu unterscheiden.

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.

Die Telekom Deutschland GmbH erachtete die Bündelung von Produkten zwar grundsätzlich für wichtig, da dies jedoch von jedem Marktteilnehmer durchgeführt werden könne, habe dieses Kriterium keine herausragende Bedeutung für die Entwicklung auf dem Endkundenmarkt.

4.7.3 Rolle des Endkunden-Massenmarktes für Breitbandanschlussprodukte

Bei der Frage, welche Rolle der benachbarte Endkunden-Massenmarkt für Breitbandanschlussprodukte, die Endkunden auf Basis von xDSL, Breitbandkabelnetzen oder Glasfaserinfrastrukturen bereitgestellt werden, bei der Entwicklung von wirksamem Wettbewerb auf dem hier relevanten Markt spielt, geben die antwortenden Unternehmen fast einstimmig an, dass dieser Markt durchaus von Relevanz sei. Dies begründen die Befragten hauptsächlich mit den zur Verfügung gestellten Bündelprodukten. Dabei werde häufig der Zugang zum Telefondienst mit einem Internetbreitbandzugang verbunden. Insofern spiele die Nachfrage nach Internetbreitbanddiensten eine große Rolle. Steige diese, so habe das auch Auswirkungen auf den Preis des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst. Der Preis für die in der Regel angebotenen Bündelprodukte auf dem Breitbandmarkt stelle insofern die Obergrenze für den hier relevanten Markt dar. Darüber hinaus geben einige Unternehmen an, dass der Zugang zum öffentlichen Telefondienst mittlerweile nur noch ein „Add-on“ zum Breitbandzugang darstelle.

Auch die Telekom Deutschland GmbH sieht einen Einfluss von Breitbandanschlussprodukten auf den hier relevanten Markt. Dies ebenfalls aufgrund der häufig vermarkteten Bündelprodukte. Schließlich bestehe nach wie vor bei Breitbandprodukten ein deutlicher Preissenkungstrend, der sich auf das gesamte Bündel auswirke. Auf dem Markt für Breitbandanschlussprodukte herrsche sich selbsttragender Wettbewerb – viele Unternehmen wie etwa die Vodafone GmbH (bundesweit) oder NetCologne und M-net (regional) könnten unabhängig auf der Basis eigener Infrastrukturen

hochbitratige Endkundenprodukte zur Verfügung stellen. Diese Wettbewerbsdynamik wirke sich auch auf den Telefonanschlussmarkt aus.

4.7.4 Rolle von kommunikativen OTT-Diensten in Bezug auf Wettbewerbsverhältnisse

In Bezug auf die Frage der Rolle von kommunikativen OTT-Diensten sind sehr unterschiedliche Auffassungen gegeben. So stellen einige Unternehmen fest, dass solche Dienste durchaus einen Einfluss auf die Wettbewerbsverhältnisse im gegenständlichen Markt haben. Dabei geben viele dieser Unternehmen an, dass zu beobachten sei, dass sich Kommunikation weg von der klassischen leitungsgebundenen Telefonie hin zu der Inanspruchnahme von OTT-Diensten verändere. Aus Sicht der WOBCOM GmbH [BuG]. Die wilhelm tel GmbH führt aus, dass Festnetze zwar nicht entbehrlich würden, da auch die OTT-Dienste letztendlich Festnetze benötigen. Dennoch könne es selbstverständlich zu Verschiebungen kommen.

Andere Unternehmen können hingegen keine Auswirkungen durch OTT-Dienste auf den vorliegend zu untersuchenden Markt feststellen. Sie stützen diese Auffassung hauptsächlich auf die unterschiedliche Qualität, die bei OTT-Diensten derzeit nicht in gleichem Maße gesichert werden könne, wie dies bei Sprachverbindungen über PSTN- oder NGN-Technologie möglich sei. So stellt die Vodafone Kabel Deutschland GmbH des Weiteren fest, dass vor allem auch Geschäftskunden qualitätsgesicherte Verbindungen denen ohne Qualitätssicherung vorziehen würden. Ferner seien breitbandige Anschlüsse mit einer Mindestbandbreite von 50 Mbit/s noch nicht flächendeckend verfügbar. Die Unternehmen Verizon Deutschland GmbH, Vodafone GmbH, Tele Columbus AG, QSC AG, PrimaCom Berlin GmbH, pepcom GmbH, willy.tel GmbH und 1&1 Telecom GmbH [BuG].

Die Telekom Deutschland GmbH stellt ebenfalls auf vorgenannte qualitative Unterschiede ab und sieht gleichzeitig funktionale Unterschiede. So seien bspw. nicht alle Dienste im öffentlichen Telefonnetz über Dienste wie Skype erreichbar. Allerdings sei zu beobachten, dass zunehmend eine Substitution von Telefongesprächen über PSTN/gemanagte IP-Anschlüsse durch OTT-Diensten stattfinde. Neben OTT-VoIP-Diensten (z. B. Skype, WhatsApp-Call, Google etc.) könne zudem eine Substitution von Telefongesprächen durch OTT-Messaging-Dienste wie WhatsApp festgestellt werden. Daher sei ein indirekter Wettbewerbsdruck von Internetzugängen mit OTT-Diensten auf den hier betrachteten Telefonanschlussmarkt, insbesondere auf die Preisgestaltung und Preishöhen bei Bündeltarifen, festzustellen.

4.7.5 Rolle von Festnetz- und Mobilfunknetzbetreibern

Die Mehrheit der antwortenden Unternehmen gibt an, dass Unternehmen, die sowohl Festnetz als auch Mobilfunkzugangsdienste zum Telefondienst anbieten bzw. anbieten können, einen entscheidenden Einfluss auf den Wettbewerb hätten. Dies wird überwiegend mit der Möglichkeit solcher Unternehmen begründet, ein breiteres Spektrum an Produktbündeln anbieten zu können. Der Vorteil für Kunden liege darin, alles aus einer Hand zu beziehen.

Wenige Unternehmen schätzen die Rolle von Festnetz- und Mobilfunknetzbetreibern als gering ein. Sie sind der Auffassung, dass für die Wettbewerbsverhältnisse bei schmalbandigen Anschlussprodukten die Frage, ob ein Anbieter sowohl Fest- als auch

Mobilfunkdienste anbieten könne, keine Rolle spiele. Außerdem wird vorgetragen, dass reine Festnetzbetreiber die Möglichkeit hätten, ihren Endkunden Mobilfunkprodukte als Diensteanbieter anzubieten. Konvergente und/oder Bündel-Angebote seien daher möglich. Aufgrund der fehlenden Substituierbarkeit von Festnetz und Mobilfunk sei der Einfluss deshalb zusätzlich begrenzt.

4.7.6 Sonstige Aspekte

Außerhalb der vorgenannten Fragen, konnten die Unternehmen weitere Aspekte adressieren.

Die Communication Services Tele2 GmbH erklärt hierzu, **[BuG]**.

[BuG] QSC AG, dass im Rahmen der Marktanalyse die exponierte Stellung der Deutschen Telekom AG zu berücksichtigen sei. So verfüge diese als ehemals staatseigenes Unternehmen als einzige über ein bundesweites und flächendeckendes Anschlussnetz. Aufgrund dessen sei ihre Marktmacht nicht nur auf dem vorliegend zu untersuchenden Markt, sondern auf sämtlichen noch regulierten Märkten unbestritten. Dies führe dazu, dass sie nicht nur Zugriff auf sämtliche notwendige Vorleistungen habe, um schmal- und breitbandige Anschlüsse anzubieten, sondern auch im Bereich der Gesamtverträge und Systemlösungen unstreitig Marktführer sei. Zudem könne sie die Marktmacht leicht vom Vorleistungs- auf den Endkundenmarkt übertragen. Weiterhin solle die Pflicht zur Betreiber(vor)auswahl zur Sicherstellung des Wettbewerbs aufrecht erhalten bleiben.

Schließlich führt die willy tel. GmbH aus, dass aktuelle Regularien zum Ausbau bestimmter kupferbasierter Zugangstechniken faktisch andere Anbieter, die die gleichen Techniken nutzen möchten, ausschließen bzw. deren Ausbaumöglichkeiten erschweren würden. Ein kurzfristiger Ausbau der alten Kupfertechnik werde damit forciert, was wiederum zu Verzögerung beim Glasfaserausbau führe.

4.8 Regulierungsbedürftigkeit

Im Folgenden geht es um die Einschätzung der Adressaten zur Regulierungsbedürftigkeit.

4.8.1 Wettbewerbsbehinderungen ohne Regulierungsmaßnahmen

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. Auf dem hier betrachteten Markt sei aufgrund der regulierten Vorleistungen kein Missbrauch möglich, der nicht über das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend verfolgt werden könnte. Über die regulierten Vorleistungen bekämen Unternehmen Zugang zum Markt. Es existiere bereits selbsttragender Wettbewerb. Auch die teliko GmbH erwartet keine Wettbewerbsbehinderungen.

Im Gegensatz dazu sieht die überwiegende Zahl der Unternehmen die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen durch missbräuchliches Verhalten die Wettbewerbsbedingungen so verändern könnte, dass dadurch eine Remonopolisierung eintrete. Insbesondere wird befürchtet, dass Preis-Kosten-Scheren und eine hieraus resultierende Marktverdrängung entstehen könnten. Auch mit gezielter Verdrängung durch

Dumping-Angebote sei zu rechnen. 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 die Gefahr, dass die Telekom Deutschland GmbH im Fall der Aufhebung der Regulierungsmaßnahmen ihre marktmächtige Stellung verfestige und andere Anbieter, insbesondere im Hinblick auf die Betreiber(vor)auswahl, zu deren Angebot sie dann nicht mehr verpflichtet wäre, verdränge. Ohne die Verpflichtung zu einem solchen Angebot, befürchtet die QSC AG darüber hinaus, dass die Deutsche Telekom AG sich keine Banklizenz beschaffe und damit die Betreiber(vor)auswahl bereits an diesem praktischen Problem scheitern würde. Um den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt zu sichern sei daher eine umfassende Regulierung notwendig und die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl um eine korrespondierende Ab- und Verrechnungspflicht zu ergänzen.

[BuG] Vodafone Kabel Deutschland GmbH und die Vodafone GmbH **[BuG]**.

Die Communication Services Tele2 GmbH geht, **[BuG]**.

Die 1&1 Telecom GmbH sowie die 1&1 Versatel Deutschland GmbH führen aus, **[BuG]**.

4.8.2 Folgen wegfallender Regulierung

Im Hinblick auf die Folgen wegfallender Regulierung befürchten fast alle der antwortenden Unternehmen negative Folgen für das Angebot des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst beziehungsweise das Angebot von Sprachtelefonie-Verbindungsleistungen. Die meisten Unternehmen sehen die Gefahr, dass Call-by-Call und Preselection dadurch langfristig nicht mehr angeboten werde. **[BuG]** Vodafone GmbH und der Vodafone Kabel Deutschland GmbH **[BuG]**.

Die BT (Germany) GmbH & Co. oHG **[BuG]**.

Die Telekom Deutschland GmbH führt dagegen aus, dass sie asymmetrisch von Regulierung in dem hier untersuchten Markt betroffen sei. Dies schränke sie in der Preissetzung und bei der Produktgestaltung ein. Diese Einschränkung sei aufgrund der fehlenden Regulierungsbedürftigkeit des untersuchten Marktes nicht mehr zu rechtfertigen und daher nicht mehr aufzuerlegen.

4.8.3 Berücksichtigung kommunikativer OTT-Dienste bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit

In Bezug auf die Berücksichtigung kommunikativer OTT-Dienste sind die Meinungen sehr gespalten. So befürworteten sieben Unternehmen eine Berücksichtigung, während ebenfalls sieben Unternehmen die Berücksichtigung solcher Dienste bei der Prüfung der

Regulierungsbedürftigkeit ablehnen. Als Hauptargument gegen eine Berücksichtigung dieser Dienste wird die fehlende Vergleichbarkeit bzw. Austauschbarkeit der Dienste und damit die fehlende Marktzugehörigkeit angeführt. Im Gegensatz dazu stellen die Befürworter hauptsächlich auf die hohe Relevanz dieser Dienste ab. Die Deutsche Telekom AG stellt fest, dass diese Dienste einen indirekt wettbewerbsfördernden Effekt bewirken würden, der deutlich gegen eine Regulierungsbedürftigkeit des Marktes spreche. Dieser unterstütze den selbsttragenden Wettbewerb im gegenständlich zu untersuchenden Markt Nr. 1.

4.9 Ziele und Grundsätze der Regulierung

Gemäß § 10 Abs. 1 TKG legt die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ziele des § 2 TKG die sachlich und räumlich relevanten Telekommunikationsmärkte fest. Auf die Frage, ob es Aspekte bezogen auf die Ziele und Grundsätze des § 2 TKG gibt, denen bei der Marktabgrenzung eine besondere Bedeutung zukommt bzw. die eine bestimmte Marktabgrenzung nahe legen, führt die BT (Germany) GmbH & Co. oHG § 2 Abs. 2 TKG Nr. 2 TKG, die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs, auf. So begründet die BT (Germany) GmbH & Co. oHG ihre Antwort damit, dass die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs für Geschäftskundenanbieter von überragender Bedeutung sei. Die Regulierung werde in letzter Zeit sehr stark von Verbraucherinteressen sowie dem politischen Ziel des Infrastrukturausbaus dominiert. Dabei drohe das Geschäftsmodell der Geschäftskundenanbieter auf der Strecke zu bleiben. Für überregional operierende Geschäftskundenanbieter mit wenigen, aber sehr großen Kunden, die Konnektivität für eine Vielzahl von Standorten nachfragen, seien Investitionen in einen flächendeckenden Netzausbau unwirtschaftlich. Zu berücksichtigen sei hierbei auch, dass die Laufzeiten der mit den Kunden geschlossenen Verträge begrenzt seien; in den Aufbau eigener Infrastruktur mittels "versenkter" Investitionen sei daher für Geschäftskundenanbieter sehr riskant. Sie blieben daher zwingend von Mietleitungen Dritter abhängig. In vielen Regionen böten nur sehr wenige Anbieter Mietleitungen an, und die Marktmacht der ehemaligen Monopolisten sei unverändert hoch; eine vollständige Abdeckung mehrerer Standorte in einem Land lasse sich in der Regel nur vom ehemaligen Monopolisten "aus einer Hand" beziehen. Regulierung dürfe sich daher nicht allein auf die "letzte Meile", Leerrohre und Inhouse-Verkabelungen beschränken. Es sei ein fataler Fehler, Zugangsansprüche an den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen zu koppeln und den Wettbewerb auf höheren Netzebenen weitgehend sich selbst zu überlassen.

Die QSC AG führt als wichtiges Regulierungsziel die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs an. Da es dem Wettbewerb nicht möglich sei, ein mit dem der Deutschen Telekom AG vergleichbares bundesweites und flächendeckendes Anschlussnetz aufzubauen, bedürfe es der Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl, um hieran partizipieren zu können. Ansonsten wären die Nachfrager darauf angewiesen, ausschließlich ein eigenes Anschlussnetz aufzubauen, wofür hohe Investitionen erforderlich wären. Um auch auf dem Festnetzanschlussmarkt fairen Wettbewerb zu schaffen, sei daher ebenfalls die Fortgeltung der Regulierungsverpflichtung von Nöten. Die QSC AG sieht zudem ein weiteres wichtiges Ziel in § 2 Abs. 2 Nr.1 TKG, der Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen. Verbraucher hätten ein großes Interesse daran, die ihnen bei Anrufen entstehenden Kosten zu optimieren und den bestmöglichen Preis für eine Verbindung zu erhalten. Eine entsprechende Wahlmöglichkeit bestehe nur, wenn diese über die Betreiber(vor)auswahl einen anderen Verbindungsnetzbetreiber als ihren Anschlussnetzbetreiber auswählen

könnten. Dies gelte insbesondere für ältere Menschen, die immer noch einen klassischen Telefonanschluss ohne Allnet-Flat nutzen, Anrufe in Mobilfunknetze und vor allem aber auch Verbindungen ins Ausland, deren Zahl aufgrund des zunehmenden Migrationshintergrundes der aktuellen Einwohner immer mehr zunehmen werde. Gleichzeitig führe die bestehende Regulierungsverpflichtung zu einem Wettbewerbs- und Preisdruck auf das verpflichtete Unternehmen, so dass die allgemeinen Verbindungspreise auch zum Wohle der Nutzer gesenkt werden. Um dieses Regulierungsziel auch weiterhin zu fördern, sei daher die Beibehaltung der Regulierungsverpflichtung unerlässlich.

Die Verizon Deutschland GmbH [BuG].

Die Vodafone GmbH und die Vodafone Kabel Deutschland GmbH [BuG].

Aus Sicht der Telekom Deutschland GmbH sei der Markt geographisch zu differenzieren, u. a. um den Infrastrukturwettbewerb zu berücksichtigen und zu fördern. In Gebieten, in denen mindestens zwei Infrastrukturen gegeneinander konkurrieren, könne von selbsttragendem Wettbewerb ausgegangen werden. Dieser dürfe nicht dadurch verzerrt werden, dass ein oder mehrere Anbieter durch asymmetrische Regulierung benachteiligt werden.

4.10 Gutachten

Im Rahmen der Anhörung in Form des Fragebogens wurden sowohl seitens des VATM als auch seitens der Telekom Deutschland GmbH Gutachten eingereicht, die in dem vorliegenden Verfahren ebenfalls berücksichtigt werden.

Der VATM reichte am 21.08.2017 ein Gutachten „Call-by-Call und Preselection in Deutschland“ mit Stand Juli 2017 sowie ein Gutachten „Zusatzanalysen Vorteile von Betreiber(vor)auswahl-Angeboten für Privatkunden aus ökonomischer Sicht“ vom 22. Juni 2017 ein.

In diesen Gutachten tragen die Wettbewerber u. a. vor, dass die Betreiber(vor)auswahl eine besondere Bedeutung im Geschäftskundenmarkt habe. Mit Blick auf Geschäftskundenangebote seien Bitstromprodukte, DSL-resalebasierte-Angebote und glasfaserbasierte Zugänge aufgrund der oft regional eingeschränkten Verfügbarkeit oder eingeschränkten Möglichkeiten zur Leistungsgestaltung in vielen Fällen für die Realisierung der Betreiber(vor)auswahl nur bedingt geeignet. Bei klein- und mittelständigen Unternehmen spielten nicht nur Einsparungen bei Gesprächen ins nationale Fest- und Mobilfunknetz, sondern auch Auslandsgespräche eine große Rolle. Die Nutzung von Betreiber(vor)auswahl ermögliche es Wettbewerbern, Geschäftskunden auch in solchen Regionen anzubinden, in denen sie nicht auf eigene Infrastruktur zurückgreifen könnten bzw. in denen sich eine TAL-Anbindung nicht rechnen würde. Insofern sei die Betreiber(vor)auswahl derzeit immer noch eine wichtige Voraussetzung für Wettbewerb im Geschäftskundenbereich.

Die Telekom Deutschland GmbH reichte das vom ifo Institut mit Stand Mai 2017 erstellte „Expertengutachten zur sektorspezifischen Regulierung im Endkundenmarkt für den Zugang zum Telefonnetz“ ein. In diesem Gutachten liegt der Schwerpunkt ebenfalls auf der Verpflichtung zur Betreibervorauswahl (Carrier Pre-Selection und Call-by-Call). Es wird u. a.

festgestellt, dass der Rückgang der Call-by-Call/Carrier Pre-Selection-Nutzung ein universelles Phänomen sei, das alle Altersgruppen und Ortsnetze betreffe.

5 Nationale Konsultation

(Leer).

6 Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG
(Leer).

7 Europäisches Konsolidierungsverfahren

(Leer).

8 Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat grundsätzlich unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien⁴² 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).⁴³ Als eine Empfehlung im Sinne von Art. 288 AEUV besitzt die Märkte-Empfehlung zwar keine originäre Rechtsverbindlichkeit. Doch entspricht es schon generell der Rechtsprechung des 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.⁴⁴ Dies gilt erst recht, da in Umsetzung von Art. 15 Abs. 3 RRL das nationale Recht gemäß § 10 Abs. 2 S. 3 TKG ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung vorsieht.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷

Die weitestgehende Berücksichtigung erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkte-Empfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für bzw. gegen 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.⁴⁸

Allerdings sieht die Empfehlung, wie eingangs dargelegt, diesen Markt seit 2014 nicht mehr vor. Trotzdem ist vorliegend eine erneute Untersuchung des Marktes erforderlich, weil sowohl der Widerruf als auch die Beibehaltung oder Änderung von auferlegten Verpflichtungen gemäß § 13 Abs.1 Satz 1 TKG einer erneuten Marktuntersuchung bedürfen. Da der Markt nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten gegenwärtig noch reguliert wird, bedarf es zunächst einer Überprüfung und Festlegung der Marktabgrenzung. Diese bildet die Grundlage für die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit mittels derer festgestellt wird, ob

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi - Slg 1989, 4407 Rn. 18.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

⁴⁶ Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11,13.

⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

⁴⁸ 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.

dieser Markt weiterhin – gegebenenfalls unter Abweichung von der EU-Märkte-Empfehlung – für eine Regulierung in Betracht kommt.

In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.⁴⁹ Dies trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10 f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.⁵⁰ 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“⁵¹ zuzubilligen ist.⁵²

Nachfolgend wird überprüft, ob der Märkte-Empfehlung gefolgt wird, oder ob es aufgrund nationaler Besonderheiten gerechtfertigt erscheint, von der EU-Märkte-Empfehlung 2014 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 dreier bereits für diesen Markt vorliegenden Marktdefinitionen und Marktanalysen nach § 14 Abs. 2 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Marktdefinition und –analyse beibehalten bzw. 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.

8.1 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).⁵³

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f. Dies bestätigend stellte das BVerwG 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.

⁵⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

⁵¹ Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

⁵² Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 22 und Rn. 71.

⁵³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.01.2010, Rs. 6 B 50.09, S. 6.

8.1.1 Kundengruppen

8.1.1.1 Privat- und Geschäftskunden

Bereits in den letzten drei Marktanalysen hat die Bundesnetzagentur keine Trennung von Märkten für so genannte Privat- und Geschäftskunden vorgenommen.⁵⁴ 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 erneut geprüft werden, ob diese Entscheidung beibehalten werden sollte oder ob es zwischenzeitlich Veränderungen auf dem Anschlussmarkt gegeben hat, die eine andere Einschätzung begründen.

Austauschbarkeit aus Nachfragesicht

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 Angebote 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 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 haben mehrere Adressaten angegeben, dass festgestellt werden kann, 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, ohne dass dies tatsächlich zu einer Abgrenzung eines gesonderten Marktes für ISDN-PMx-Anschlüsse führt. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Oktober 2008 unter ausdrücklicher Zugrundelegung der Prämisse, dass PMx-Anschlüsse weitgehend nur von Geschäftskunden nachgefragt werden,⁵⁵ die erstinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln dahingehend bestätigt, dass die Nichtabgrenzung von Märkten für unterschiedliche Nutzergruppen gerechtfertigt sei. Da es keine neuen Tatsachen gibt, die die Abgrenzung von Privat- und Geschäftskunden rechtfertigen würden, und darüber hinaus die EU-Kommission in ihrer Märkte-Empfehlung (2007) selber nicht (mehr) davon ausgeht, dass

⁵⁴ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur zum Anschlussmarkt vom 07.07.2014, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 13/2014, S. 1753 ff.

⁵⁵ BVerwG in seinem Urteil vom 29.10.08, Az.: 6 C 38/07, Rz. 25. „...Dies hat sie selbst unter der Prämisse abgelehnt, dass solche Anschlüsse weit überwiegend von großen Geschäftskunden genutzt werden. Da diese Anschlüsse ihrerseits nur einen geringen Teil der von Geschäftskunden genutzten Anschlüsse bilden, würde eine Markttrennung nach der in sich schlüssigen Argumentation der Bundesnetzagentur zur Aufspaltung in einen überwiegend Geschäftskundenprodukte umfassenden Markt für ISDN-Primärmultiplex-Anschlüsse sowie einen Restmarkt führen, der aber kein Privatkundenmarkt wäre, sondern der Gesamtmarkt abzüglich eines abgetrennten kleinen Geschäftskundenanteils. ...“.

Gründe für eine Trennung in Privat- und Geschäftskundenmärkte vorliegen, ist die Entscheidung der Bundesnetzagentur folgerichtig.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Abgesehen davon können jedoch alle Arten von Anschlüssen für alle Kundengruppen, abhängig von den jeweiligen Bedürfnissen, sinnvoll sein. Auch die Analyse der von den Unternehmen zur Verfügung gestellten Preis- und Angebotslisten begründet – wie bisher – ebenfalls weiterhin keine Differenzierung des Marktes in Privat- und Geschäftskundensegmente. 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.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Eine Veränderung der Marktbedingungen in den letzten Jahren, die eine eindeutige Trennung von Privat- und Geschäftskundenmärkten begründen würde, ist somit weiterhin nicht zu erkennen. Vielmehr ist – wie bisher – damit zu rechnen, dass die beiden Kundensegmente zukünftig noch stärker zusammenwachsen, da sowohl Privatkunden als auch kleinere und mittlere Geschäftskunden weiterhin verstärkt hochbitratige Breitbandanschlüsse sowie Bündelprodukte nachfragen und damit auch eine höhere Zahlungsbereitschaft für Telekommunikationsprodukte verbunden sein dürfte.

Auch die im Rahmen der aktuellen Marktdatenerhebung gewonnenen Erkenntnisse führen zu keinem anderen Ergebnis, zumal sich vergleichsweise wenige Unternehmen überhaupt zu diesem Aspekt geäußert haben. Zehn Unternehmen geben an, dass eine Differenzierung des Marktes nicht erforderlich sei. Sechs Unternehmen geben an, dass eine Differenzierung erfolgen sollte, allerdings beziehen sich diese Angaben nicht alle auf die hier relevante Differenzierung nach Geschäfts- und Privatkunden.⁵⁶

[BuG] die Telekom Deutschland GmbH gibt **[BuG]**.

Hierzu wird auf die obigen Ausführungen verwiesen, insbesondere diejenigen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2008 (Az.: 6 C 38/07, Rz. 25).

Die ecotel ag **[BuG]**.

[BuG] ecotel ag **[BuG]**.

Die Willy.tel führt aus, dass **[BuG]**.

Dies führt aus Sicht der Bundesnetzagentur allerdings nicht zwingend zu einer Differenzierung des Marktes nach Geschäfts- und Privatkunden.

⁵⁶ So beziehen sich die Ausführungen von Tele2 **[BuG]**. Die Ausführungen der Glasfaser Holding, **[BuG]**.

Die QSC AG gibt an, dass **[BuG]**.

Die QSC AG begründet **[BuG]**.

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

8.1.1.2 Telefonanschluss- und Breitbandkunden

Vorwegzunehmen ist an dieser Stelle bereits, dass bei der Betrachtung des gegenständigen Marktes im Wesentlichen zwei Kundengruppen zu unterscheiden sind. Auf der einen Seite gibt es solche Endkunden, die ausschließlich an einem Telefonanschluss interessiert sind und auf der anderen Seite gibt es jene Endkunden, die primär an der Internetleistung sich orientieren und dementsprechend einen breitbandigen Internetanschluss nachfragen und für die der Telefonanschluss nur noch Nebenprodukt eines Produktbündels ist. Beide Kundengruppen sind Endkunden des Marktes 1 „Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst an festen Standorten“ und prägen damit die aus Nachfragersicht zu beurteilende Austauschbarkeit. Beide Kundengruppen gibt es sowohl im Privat- als auch im Geschäftskundenbereich. Für die erst genannte Gruppe sind insbesondere Wechselkosten, wie beispielsweise die Anschaffung eines internetfähigen Endgerätes, als Hürden zu berücksichtigen. Für die zweite Gruppe spielt hingegen der Telefonanschluss keine wesentliche Rolle mehr, sie fokussieren sich vielmehr auf den Internetzugang. Insofern ist für diese Kundengruppe bei der nun folgenden Betrachtung zu berücksichtigen, dass beispielsweise bei einem Bündelprodukt, bestehend aus Internet- und Telefonanschluss, die Kosten für den Telefonanschluss selbst von den Anbietern kaum beziffert werden können. Wesentlicher Kostenfaktor ist aus Unternehmenssicht bei solchen Produkten die Bandbreite und dementsprechend auch ausschlaggebende Faktor für die Bestimmung des Endkundenpreises. Sowohl aus Nachfrager- als auch aus Anbietersicht spielt bei solchen Produkten der Telefonanschluss eine immer kleiner werdende Rolle. Dies zeigt sich auch beispielsweise in der Produktgestaltung der Telekom Deutschland GmbH. Diese bietet erstmals einen DSL-Tarif ohne Telefonanschluss „Magenta Zuhause surf“ an. Dies spiegelt die insgesamt abnehmende Bedeutung des Telefonanschlusses für diese Kundengruppe wider.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Prüfung der sachlichen Marktabgrenzung zwischen den beiden Kundengruppen zu unterscheiden.

8.1.2 Austauschbarkeit von schmalbandigen Anschlüssen untereinander

Die Kommission hat in ihrem Arbeitsdokument 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.⁵⁷

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.

8.1.2.1 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 weiterhin nicht erkennbar.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

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 mit den jeweiligen Preisen für Analoganschlüsse vergleichbar sind. So wird zudem in den Angeboten der Wettbewerber meistens 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. Selbst in den Produktdetails wird der Kunde auf die Unterscheidung zwischen „Standard“ und „Universal“ nicht mehr hingewiesen.

So liegt z. B. der Preis des „Call Start Standard“-Produktes mit einer Leitung zum Telefonieren der *Telekom Deutschland GmbH* bei 20,95 Euro (inkl. MwSt.), während das „Call Start Universal“-Produkt mit zwei zur Verfügung gestellten Leitungen für 28,95 Euro (inkl. MwSt.) angeboten wird.⁵⁸ Die Preise der Wettbewerber liegen in einem vergleichbaren Rahmen, wobei häufig im angegebenen Anschlusspreis darüber hinaus sowohl der DSL-Anschluss als auch eine Flatrate für die Internetnutzung enthalten sind.

⁵⁷ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 22 f.

⁵⁸ Stand 27.07.2017.

Betrachtet man die Preise der am Markt angebotenen Produkte, ist feststellbar, dass sich Analog- und ISDN-Basisanschlüsse preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Dabei ist hier allerdings 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“ Telefonanschlusspreis häufig auch von den Unternehmen selbst nicht mehr zu ermitteln ist.

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 zudem von der Mehrzahl der befragten Unternehmen geteilt.

Das Vorbringen von Vodafone GmbH zu einer nur in geringem Maße vorhandenen Austauschbarkeit von Analog- und ISDN-Anschlüssen 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 in der Regel dabei unerheblich, welcher Anschlusstyp verwendet wird.

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.

Von denjenigen Anbietern, die im Rahmen des Auskunftersuchens geantwortet haben, bieten 33 Unternehmen sowohl Analog- als auch ISDN-Basisanschlüsse auf dem Markt an. Lediglich weitere vier Unternehmen bieten keine Analoganschlüsse, sondern ISDN-Basisanschlüsse 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 Tatsache, dass die überwiegende Zahl der Unternehmen angibt, sowohl Analog- als auch ISDN-Basisanschlüsse anzubieten, 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 bereits oben erwähnte „Call Start“-Tarif der Deutschen Telekom AG, der den Kunden wahlweise mit einer Leitung oder mit zwei Leitungen zur Verfügung gestellt werden kann.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist festzuhalten, dass 33 Unternehmen sowohl Analog- als auch ISDN-Basisanschlüsse auf dem Markt anbieten. Lediglich vier weitere – überwiegend regional tätige – Unternehmen bieten darüber hinaus ISDN-Basisanschlüsse an. Die hier vorgefundene Anbieterstruktur spricht somit für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

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.

Zwischenergebnis

Analoganschlüsse und ISDN-Basisanschlüsse sind aus Sicht der Nachfrager unverändert austauschbar und bereits aus diesem Grund einem gemeinsamen Markt zuzurechnen. Darüber hinaus ist auch aus Sicht der Anbieter weiterhin eine Austauschbarkeit dieser schmalbandigen Produkte gegeben. Zudem sprechen die festgestellten homogenen Wettbewerbsbedingungen ebenfalls für eine Austauschbarkeit der beiden Anschlussvarianten.

8.1.2.2 ISDN-PMx-Anschlüsse

Im Rahmen der letzten Analyse ist die Bundesnetzagentur darüber hinaus zu dem Ergebnis gekommen, dass auch ISDN-PMx-Anschlüsse, trotz ihrer Besonderheiten, zusammen mit Analoganschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen einen gemeinsamen Markt bilden.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

ISDN-PMx-Anschlüsse werden sowohl bundesweit als auch regional angeboten. Insgesamt haben 43 Unternehmen angegeben, dass sie derartige Anschlüsse anbieten. ISDN-PMx-Anschlüsse stellen bis zu 30 Sprachkanäle zur Verfügung und werden überwiegend zur Anbindung von größeren Telefonanlagen verwendet. 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, kann dieses Bedürfnis über einen einzigen ISDN-PMx-Anschluss verwirklichen. 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 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 (inkl. MwSt.) erhältlich und entspricht

somit in etwa einem Bündel aus ISDN-Basisanschlüssen.⁵⁹ Es ist daher auch keine unterschiedliche Preisstrategie festzustellen.

Aus Nachfragersicht ist damit sowohl aus technischer als auch aus preislicher Sicht eine Austauschbarkeit gegeben. Dies deckt sich auch mit den Ausführungen der Unternehmen im Rahmen der Abfrage.⁶⁰

Auch die Kommission hat 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.⁶¹

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 Anschlusstypen 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 gesamten Segment schmalbandiger Anschlusstypen 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. Im Jahr 2016 haben insgesamt 43 Unternehmen diesen Anschlusstyp angeboten. Im Vergleich dazu haben 33 Unternehmen Analoganschlüsse und 37 Unternehmen ISDN-Basisanschlüsse angeboten bzw. diese in ihrem Bestand gehabt. Dies ist grundsätzlich ein starker Indikator dafür, dass es keine Hindernisse gibt, ISDN-PMx-Anschlüsse anzubieten und somit von einer sehr hohen Austauschbarkeit mit Analog- und ISDN-Basisanschlüssen auszugehen ist.

Die *Telekom Deutschland GmbH* verweist in ihrer Stellungnahme, wie auch bereits in vergangenen Verfahren, erneut darauf, dass dieser Anschlusstyp eben nicht mit anderen Anschlusstypen substituierbar sei, da er insbesondere für private Nachfrager nicht interessant sei. Aus Sicht der Bundesnetzagentur besteht jedoch – wie zuvor ausgeführt – auch weiterhin eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht. Dieser Annahme steht auch nicht die Aussage vieler Unternehmen, dass sie derzeit ein Angebot von Zugängen zum öffentlich

⁵⁹ ISDN-Mehrgeräteanschluss im gleichen Tarif 30,68 Euro (Stand 28.07.2017).

⁶⁰ Vgl. Kapitel 1.

⁶¹ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 23.

zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Schmalbandanschlüssen (darunter auch ISDN-PMx-Anschlüsse) nicht in Erwägung ziehen, entgegen. Die Tatsache, dass Anbieter ein stärkeres Engagement in diesem Bereich derzeit nicht planen, bedeutet schließlich nicht, dass deshalb keine Austauschbarkeit aus Anbietersicht besteht. Wie bereits ausgeführt, kann davon ausgegangen werden, dass diejenigen Anbieter, die bisher den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf der Basis von Schmalbandanschlüssen anbieten, ihren Kunden auch ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten könnten. Ebenso ist davon auszugehen, dass auch Anbieter, die derzeit keine ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten, den Nachfragern sinnvolle und attraktive Alternativen tatsächlich anbieten bzw. anbieten können.

Die Austauschbarkeit aus Anbietersicht wird auch durch die Tatsache belegt, 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.⁶² 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 Anschlusstypen für eine Austauschbarkeit aus Anbietersicht.

Die Bundesnetzagentur geht daher auch – wie bisher – davon aus, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität zwischen ISDN-PMx-Anschlüssen und anderen schmalbandigen Anschlusstypen eindeutig besteht.

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

Die *Telekom Deutschland GmbH* trägt hierzu vor, dass die Tatsache, dass ISDN-PMx-Anschlüsse ausschließlich von Geschäftskunden nachgefragt werden, zeige, dass es gerade keine Austauschbarkeit mit anderen Schmalbandanschlussarten gebe. Aus Sicht der *Telekom Deutschland GmbH* müssten ISDN-PMx-Anschlüsse einem gesonderten (geschäftskundenorientierten) Untermarkt zugeordnet werden.

Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist jedoch festzuhalten, dass – wie ebenfalls bereits ausgeführt – 43 Unternehmen ISDN-PMx-Anschlüsse anbieten. Von diesen 43 Unternehmen bieten lediglich sechs Unternehmen keine ISDN-Basisanschlüsse an. Somit spricht die hier vorgefundene Anbieterstruktur ebenfalls für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen. Es liegen auch im Vergleich zur letzten Festlegung im Hinblick auf diese Frage keine wesentlichen Veränderungen vor, die eine abweichende Beurteilung begründen.

⁶² Stand 08.08.2017.

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

Zwischenergebnis

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist eine Austauschbarkeit zwischen Analoganschlüssen, ISDN-Basisanschlüssen und ISDN-PMx-Anschlüssen sowohl aus Nachfragersicht, als auch aus Anbietersicht gegeben. Darüber hinaus gibt es zudem 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.

8.1.2.3 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 wird daher erneut untersucht, ob schmalbandige stationäre Funklösungen Teil des Marktes Nr. 1 (2007) sind.

Vorliegend wird zunächst die Austauschbarkeit von schmalbandigen stationären Funklösungen mit anderen schmalbandigen Anschlussprodukten betrachtet.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Für den Nachfrager stellt 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 zum anderen 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. 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.

Am Markt werden entsprechende Produkte von einigen wenigen Unternehmen⁶³ angeboten. 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 ist hier zu beachten, dass aus Nachfragersicht der Zugang zu einem öffentlichen zugänglichen Telefondienst im Vordergrund steht und weder die darauf basierenden Verbindungsleistungen bzw. deren Preise noch die Nutzung mobiler Endgeräte im Fokus des hier relevanten Marktes stehen. Insofern ist auch aus dieser Sicht eine Austauschbarkeit zwischen stationären Funklösungen und schmalbandigen Anschlussprodukten gegeben.

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 wenigen 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. Obwohl mehrere Unternehmen feststellen, dass der Aufwand für die Zurverfügungstellung eines solchen Produktes sehr hoch sei, schließen andere eine Austauschbarkeit nicht aus. Auch die Europäische Kommission schließt einen Einbezug stationärer Funklösungen in den Anschlussmarkt nicht aus.⁶⁴

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Auch hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen sind keine Unterschiede im Vergleich zur letzten Festlegung zu erkennen, sodass weiterhin davon ausgegangen werden kann, dass diese homogen sind.

Zwischenergebnis

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist eine Austauschbarkeit zwischen den schmalbandigen leitungsbasierten Anschlussvarianten und der schmalbandigen funkgestützten Zugangsvariante zum öffentlich zugänglichen Telefondienst weiterhin gegeben. Hierfür spricht insbesondere bereits die vorliegende Austauschbarkeit aus Nachfragersicht. Bestandteil des hier relevanten Marktes sind demnach auch weiterhin stationäre schmalbandige Funklösungen.

⁶³ So bieten z. B. die **[BuG]** und **[BuG]** schmalbandige stationäre Funklösungen an.

⁶⁴ 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.

Ergebnis

Insgesamt ist demnach eine Austauschbarkeit von schmalbandigen Anschlusstechnologien untereinander gegeben.

8.1.3 Austauschbarkeit von schmalbandigen und breitbandigen Anschlüssen

Breitbandanschlussprodukte umfassen in dieser Analyse Bündelanschlüsse in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne, nämlich Anschlüsse über DSL, über Kabelnetze, mittels Glasfaser sowie über breitbandige stationäre Funklösungen. In der letzten Festlegung gelangte die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass breitbandige Anschlussprodukte in einen einheitlichen Markt fallen, sofern sie jeweils eine Telefonie-Funktion umfassen.

An dieser Stelle ist folglich erneut 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 untersucht. Die Überlegungen der letzten Festlegung sind im Wesentlichen weiterhin zutreffend und werden zum besseren Verständnis zum Teil hier erneut dargelegt.

Generell ist im Vergleich zur letzten Marktanalyse festzustellen, dass die Nutzung von Breitbandanschlüssen in Deutschland noch einmal wesentlich angestiegen ist. So ist der Anteil an Breitbandanschlüssen am Gesamtabsatz von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst von rund **[BuG]** im Jahr 2013 auf rund **[BuG]** im Jahr 2016 angestiegen. Insbesondere die Wettbewerber, aber zwischenzeitlich auch die *Telekom Deutschland GmbH* haben Breitbandanschlüsse intensiv beworben und ihre Verbreitung damit beschleunigt. Zu diesem Anstieg hat auch das vermehrte Angebot von Breitbandkabelanschlüssen beigetragen. Der Anteil an Breitbandkabelanschlüssen am Gesamtabsatz von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ist von knapp **[BuG]** im Jahr 2013 auf rund **[BuG]** im ersten Halbjahr 2016 angestiegen.

8.1.3.1 Kupfernetz basiert über DSL-Technologie

Sofern einige Unternehmen vortragen, dass keine funktionelle Austauschbarkeit breitbandiger Anschlusstypen untereinander bestehe, wenn der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Zusammenhang mit der Erbringung von Datendiensten kombiniert sei, ist dies für die vorliegende Untersuchung nicht relevant. Entscheidend für die Zurechnung zu dem hier gegenständlichen Markt ist, wie eingangs dargelegt, schließlich nur 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.

Austauschbarkeit aus Nachfragesicht

Verbraucher sind dann bereit, ein bestimmtes Produkt durch ein anderes zu ersetzen, wenn beide Produkte für denselben Zweck verwendet werden. Entsprechend steht die

Bestimmung des Zwecks der Produkte am Beginn der Definition eines sachlich relevanten Marktes⁶⁵.

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. 16 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, wie bereits in der letzten Marktanalyse ausführlich dargestellt, in der Begründung zur Märkte-Empfehlung, dass ein Breitbandanschluss diesen Zweck grundsätzlich ebenfalls erfüllen kann. Es komme bei der Feststellung, ob entsprechende Produkte einen einheitlichen Markt bilden, entscheidend darauf an, inwieweit diese breitbandigen Produkte in der Lage seien, sich ausreichend beschränkend auf die Möglichkeit, Preise anzuheben, auszuwirken⁶⁶.

Breitbandanschlussprodukte, die nicht unmittelbar mit einem Telefondienst gebündelt angeboten werden, erfüllen zuvor festgestellten Endzweck nicht. Derartige Anschlüsse können also 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 – diensteneutral. Erst durch die konkrete Nutzung zusätzlicher Dienste erlangt der Nutzer etwa einen Zugang zu Telefondiensten oder einen Internetzugang (vgl. Abschnitt 2).

Breitbandanschlussprodukte, die nicht unmittelbar mit einem Telefondienst gebündelt angeboten werden, können daher auch weiterhin keinen gemeinsamen Markt mit schmalbandigen Anschlüssen bilden. Breitbandanschlussprodukte bilden nur dann einen gemeinsamen Markt mit schmalbandigen Anschlüssen, sofern sie über eine Telefonie-Funktionalität verfügen, d. h. den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen. Nur in diesem Fall können sie den festgestellten Endzweck erfüllen.

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. Breitbandanschlussprodukte stehen also im Blickpunkt der weiteren Betrachtung, allerdings nur soweit sie den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen. Alle sonstigen Nutzungsmöglichkeiten von Diensten wie Internet, Video on Demand oder

⁶⁵ Leitlinien, der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 44.

⁶⁶ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

Mobilfunk spielen im hier relevanten Markt keine Rolle und bleiben deshalb bei der Betrachtung außen vor.

Im Vergleich zur letzten Marktanalyse erhält der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Breitbandanschlussprodukten weiterhin mehr Gewicht. Diese Entwicklung wird auch anhand des nachfolgenden Schaubildes deutlich:

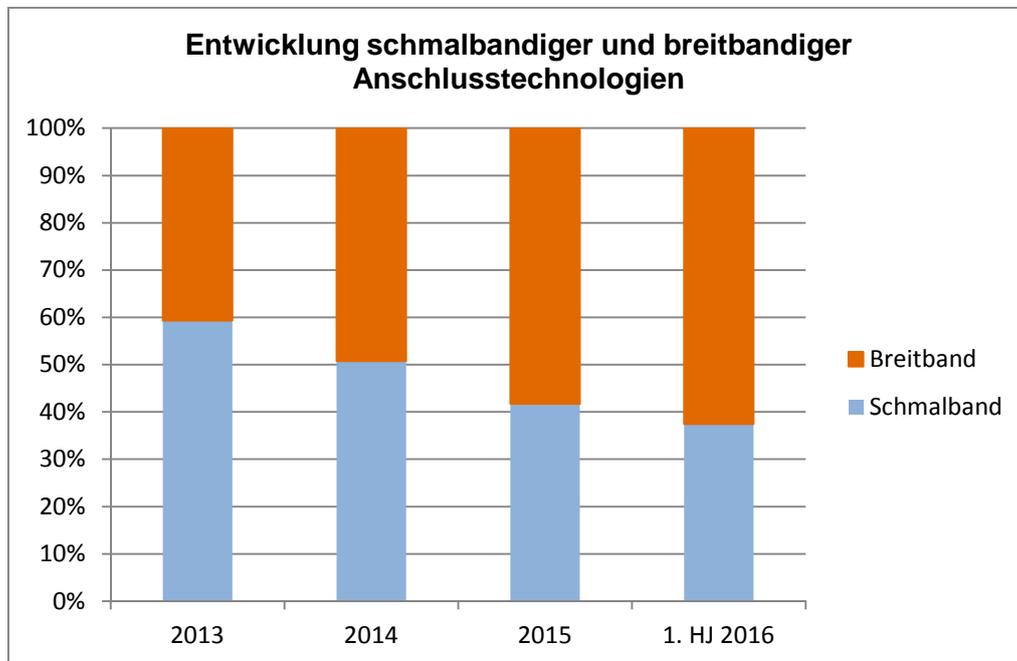


Abbildung 5: Entwicklung schmalbandiger und breitbandiger Anslusstechologien in Deutschland

Während die beiden Anslusstechologien ursprünglich komplementär zueinander waren, hat ein Bündelprodukt im zuvor genannten Sinne heute 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 bereits bei der letzten Analyse schon begonnenen, weiterhin noch nicht vollständig abgeschlossenen Modernisierungsprozess, in dessen Folge die leitungsvermittelnden Telekommunikationsnetze sukzessive durch paketvermittelnde Telekommunikationsnetze ersetzt werden. Dies führt auch dazu, dass schmalbandige Anslüsse an leitungsvermittelnden Telekommunikationsnetzen durch breitbandige Anslüsse mit Telefondienst ersetzt werden. Dieser Prozess ist von längeren Übergangszeiten geprägt. Hierbei kommt den Bündelprodukten eine große Bedeutung zu, da sie vom Nebeneinander der Schmalband- und Breitbandanschlüsse abweichen und tatsächlich Schmalbandanschlüsse ersetzen. Mitte 2016 waren bereits rund 58 % der Endkundenanschlüsse, die im Rahmen der Umstellung von PSTN- auf die IP-Technologie umgestellt werden sollen, migriert. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass diese Umstellung bis Ende 2020 weitestgehend abgeschlossen sein wird.

Im Rahmen der Prüfung der Austauschbarkeit ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass auch in funktioneller Hinsicht – wie bisher auch – von einer Austauschbarkeit von schmalbandigen Telefondienstanschlüssen und Breitbandanschlüssen auszugehen ist.

Dem steht auch nicht entgegen, dass ein Breitbandanschluss 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 funktionellen Austauschbarkeit fokussiert sich hier auf den bereits festgestellten Endzweck des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz. Sowohl über breitbandige als auch über schmalbandige Anschlussprodukte werden Ortsnetzzurufnummern vergeben. Hierbei handelt es sich um ein weiteres wichtiges Kriterium, mit dem eine Substitution für den Endkunden deutlich begünstigt wird.

Untersucht man die Preise der auf dem Markt angebotenen Produkte, ist feststellbar, dass sich Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse 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 der angesprochenen Modernisierung der Telekommunikationsnetze davon auszugehen, dass sich Kunden stärker, Breitbandanschlüssen zuwenden würden, wenn der Preis für schmalbandige Anschlüsse stiege. So kann angenommen werden, dass ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen Breitbandanschluss ausweicht, sollte ein hypothetischer Monopolist⁶⁷ den Preis des Schmalbandanschlussprodukts um einen kleinen aber signifikanten Betrag erhöhen, z. B. um 10 %. Dies gilt insofern auch für beide eingangs genannten Kundengruppen. Kunden, die an einem reinen Telefonanschluss interessiert sind, würden im Fall einer 10 % Preiserhöhung auf einen breitbandigen Anschluss wechseln, sofern sie für diesen nicht mehr zahlen. Wichtig ist für solche Kunden lediglich die Funktionalität, das heißt das Telefonieren. 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, auswirken⁶⁸ als gegeben betrachtet werden.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Eine Angebotsumstellungsflexibilität zwischen schmalbandigen Anschlüssen und Breitbandanschlüssen 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 hin zu schmalbandigen Anschlüssen ist

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 21.

daher als unproblematisch zu betrachten. Es spricht zudem einiges dafür, dass ein Anbieter von Schmalbandanschlüssen auf das Angebot von DSL-Breitbandanschlüssen ausweicht, sollte der Preis für derartige breitbandige Anschlüsse 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 zur Verfügung stellen, 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.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Die Wettbewerbsbedingungen sind für beide Anschlussarten als homogen zu bewerten. Hierfür sprechen insbesondere die bereits dargestellten einheitlichen Vermarktungsmechanismen. Hinsichtlich der Anbieterstruktur ist festzuhalten, dass schmalbandige Anschlüsse von mehr als 33 Unternehmen, die auch alle den breitbandigen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kupfernetzbasierend auf Basis von DSL-Anschlüssen anbieten. Darüber hinaus sind noch einige Unternehmen aktiv, die ausschließlich den breitbandigen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst kupfernetzbasierend auf Basis von DSL-Anschlüssen anbieten. Aufgrund der Tatsache, dass die Anbieter schmalbandiger Anschlüsse zumindest auch eine der breitbandigen Zugangsvarianten kupfernetzbasierend auf Basis von DSL-Anschlüssen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst anbieten, spricht die hier vorgefundene Anbieterstruktur für das Vorliegen von homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Zwischenergebnis

Eine Austauschbarkeit zwischen schmalbandigen Anschlüssen und breitbandigen DSL-Anschlüssen ist gegeben.

8.1.3.2 Glasfaseranschlüsse

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Endkunden kann auch über Glasfaseranschlüsse realisiert werden. Daher ist auch die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht im Hinblick auf den Zugang zum öffentlichen Telefondienst mittels Glasfaser im eingangs definierten Sinne zu untersuchen.

Austauschbarkeit aus Nachfragesicht

Es ist festzustellen, dass sowohl über Schmalbandanschlüsse und Breitbandanschlüsse mittels DSL oder Kabel als auch mittels Glasfaserleitungen (FTTB/H) einerseits Zugänge, die dem Endkunden die Grundfunktionen der Übertragung von Sprachtelefonie sowie Zusatzdiensten bieten, andererseits Zugänge mit einer Reihe zusätzlicher Leistungsmerkmale (z. B. zwei oder mehrere gleichzeitige Verbindungen auf einer Leitung) bereitgestellt werden können.

Auch wenn mit dem Anschluss auf der Basis von Glasfaser im eingangs definierten Sinne höhere Bandbreiten ermöglicht werden können als über Schmalbandanschlüsse oder über

Breitbandanschlüsse 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. Jeder der genannten Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, kann die jeweils anderen Anschlussarten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, in dieser Hinsicht ersetzen.⁶⁹

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 steht. 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 Endkunde 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.⁷⁰

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, aus der Anzahl der Unternehmen, die solche Anschlüsse anbieten, sowie anhand der Preise, 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 2012 bei rund 200.000.⁷¹ Im Jahr 2016 sind insgesamt circa 500.000 Haushalte mit Glasfaser (FTTB/FTTH) erschlossen. Allerdings ist auch festzustellen, dass das Potential dieser Infrastruktur mit etwa 2,4 Mio. Anschlüsse deutlich höher liegt.⁷²

Neben der *Telekom Deutschland GmbH* haben auch eine Reihe von alternativen Wettbewerbern damit begonnen Glasfasernetze für den Massenmarkt auszulegen. So haben über 60 Unternehmen angegeben, dass sie aktuell Breitbandanschlüsse über Glasfaser anbieten. Das entspricht in etwa der Zahl der Unternehmen, die Breitbandanschlüsse über DSL – der bisher von den meisten Anbietern angebotenen Anschlussform – vertreiben.

Bereits im Rahmen der letzten Festlegung wurde festgestellt, dass einer der Gründe für die Entscheidung, in den Ausbau reiner Glasfaseranschlussnetze zu investieren, der Wettbewerb mit den hochleistungsfähigen Breitbandanschlüssen sein könnte. Anbieter

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Leitlinien der EU-Kommission, Fußn. 25.

⁷¹ Vgl. dazu Jahresbericht 2016 S. 54.

⁷² Vgl. dazu Jahresbericht 2016 S. 53.

dieser Breitbandanschlüsse, die Anschlussbandbreiten von bis zu 200 Mbit/s erlauben und Teil des Massenmarktes für Breitbandanschlüsse sind, 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 den hier relevanten FTTB-Anschlüssen oder 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 Glasfaseranschlussnetzen investieren.

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 letzten Festlegung festgestellt, dass Angebote über Glasfaser, die sowohl Internetzugang als auch den Telefonzugang mittels VoIP-Dienst umfassen, mit Angeboten, die mittels DSL-Technologie erbracht werden, vergleichbar sind.

Auch nach den neuen Erhebungen unterscheiden sich die Preise bei einigen alternativen Anbietern unwesentlich von denen der DSL-Breitbandanschlüsse. So kostet beispielsweise ein Glasfaseranschluss bei der Deutsche Glasfaser Holding GmbH mit Internetnutzung (100 Mbit/s im Download) und Telefonanschluss und Telefonflatrate monatlich etwa 41 Euro (im Schnitt über 5 Jahre)⁷³, während ein DSL-Breitbandanschluss bei der Deutschen Telekom AG mit ähnlichen Funktionalitäten circa 36 Euro monatlich kostet⁷⁴ (50 Mbit/s Internet Flat im Download). Der Preisunterschied ergibt sich vermutlich aufgrund der unterschiedlichen Downloadgeschwindigkeit.

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

⁷³ <https://www.deutsche-glasfaser.de/privatkunden/kombipakete/> abgerufen am 27.09.2017.

⁷⁴ <http://www.telekom.de/zuhausse/tarife-und-optionen/internet> abgerufen am 27.09.2017.

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 „Magenta Zuhause“-Produktreihe der *Telekom Deutschland GmbH* mit Stand vom 27.09.2017.

Nach diesem aktuellen Vertragsangebot der *Telekom Deutschland GmbH* kann der Kunde bei den „Magenta Zuhause“-Varianten je nach dem erforderlichen Bandbreitenbedarf hinsichtlich der Internet-Funktion wählen, unabhängig davon, welche Infrastruktur zugrunde liegt.

Die Überlassungspreise für die verschiedenen Anschlussformen folgen dabei allein der zwischen den verschiedenen Varianten jeweils unterschiedlichen Bandbreitenleistung. So ist die Variante „Magenta Zuhause S“ mit einer Downloadgeschwindigkeit von 16 Mbit/s circa 5 Euro (netto) günstiger als die Variante „Magenta zuhause M“ mit einer Downloadgeschwindigkeit bis zu 50 Mbit/s. Im Vergleich hierzu ist die Variante „Magenta Zuhause L“ wiederum 5 Euro teurer (netto). Die „Speed XL“-Variante mit 200 Mbit/s kostet ebenfalls 5 Euro mehr als die Variante „Magenta Zuhause L“. Die Glasfaservarianten fügen sich damit nahtlos in das entsprechende Preisgefüge der verschiedenen DSL-Varianten ein.

Für sämtliche Varianten gelten speziell auch hinsichtlich der vorliegend relevanten Telefoniefunktionalität jeweils die gleichen Endkunden-AGB. Weiterhin fällt für die Bereitstellung das gleiche Entgelt an.⁷⁵

Wechselhürden

Wie bereits in der letzten Marktanalyse festgestellt, wird zwar, damit der Endkunde seine Geräte weiter nutzen kann, ein entsprechender Router für Glasfaseranschlüsse benötigt. Die Preise für einen entsprechenden Router liegen in gleicher Höhe, wie für einen entsprechenden Router zur Nutzung von VDSL. Bei der Deutschen Telekom AG ist der „Speedport Smart“ für monatlich 4,94 Euro (netto) erhältlich. Dieser Router ist für alle Übertragungstechnologien (ADSL, VDSL inkl. Vectoring, Glasfaser) geeignet⁷⁶. In Anbetracht dessen handelt es sich aus Endkundensicht damit um keine wesentliche Wechselhürde.

Der Annahme einer Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager steht dabei im Übrigen auch nicht entgegen, dass die wesentliche Ursache für die Wettbewerbsfähigkeit der Anschlussarten nicht der Dienst des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst sein wird, sondern insbesondere die Umfang und Höhe 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 die jeweiligen Anschlussarten hinsichtlich der Telefoniefunktion in einem direkten Ersetzungsverhältnis zueinander stehen. Die zu erwartende Zunahme von

⁷⁵ <http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/internet> abgerufen am 27.09.2017.

⁷⁶ <http://www.telekom.de/zuhause/geraete-und-zubehoer/wlan-und-router/speedport-smart> abgerufen am 02.10.2017.

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.

Im Ergebnis spricht sich die weit überwiegende Mehrzahl der Unternehmen für eine Austauschbarkeit zumindest der verschiedenen breitbandigen Anschlusstechnologien, über die Festnetztelefonie erbracht werden können, aus.⁷⁷ In diesem Zusammenhang weisen die Unternehmen *EWE TEL GmbH* und die *wilhelm.tel GmbH* zutreffend darauf hin, dass **[BuG]**.

Die meisten Unternehmen bestätigen die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass über FTTH-Infrastrukturen bereitgestellte Glasfaseranschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, und andere Schmal- bzw. Breitbandanschlüsse, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ermöglichen, dem gleichen Verwendungszweck dienen. Sie sind daher mit Blick auf den hier gegenständlichen Telefonanschluss an festen Standorten aus Nachfragersicht mit den anderen Zugängen zu öffentlich zugänglichen Telefondiensten auf Basis von Schmalbandinfrastrukturen und Breitbandinfrastrukturen austauschbar.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Aus Sicht der Anbieter liegt eine Austauschbarkeit 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 kurzfristig Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst 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.⁷⁸

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

⁷⁷ So etwa u. a. 1 & 1 Telecom GmbH, QSC AG, Vereinigte Stadtwerke Media GmbH sowie die willy.tel GmbH.

⁷⁸ Beschluss des BGH vom 16. Januar 2007 – KVR 12/06 – National Geographic II.

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 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.

Zwischenergebnis

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

8.1.3.3 Breitbandanschlüsse über Kabelnetze

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Wie bereits bei der Austauschbarkeit von Glasfaseranschlüssen festgestellt, kommt es für die Nachfrager auf die Funktionalität an. Hier ist festzustellen, dass der Endkunde mit Blick auf den Zugang zum Telefondienst nicht unterscheidet, über welche Infrastruktur diese Leistung erbracht wird. Entscheidend ist vielmehr, dass er Zugang zum öffentlichen Telefondienst bekommt. Aus Nachfragersicht sind damit Breitbandanschlüsse über Kabelnetze als austauschbar zu betrachten.

Dem stehen, wie in der letzten Marktanalyse auch schon festgestellt, keine erheblichen Wechselkosten entgegen⁷⁹. Vorhandene Telefon-Endgeräte können in der Regel weiterverwendet werden. Für die Nutzung der Breitbandkabelanschlüsse benötigt man lediglich 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 Kabelanschluss 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 Telefondienstspezifisch, sondern generell für den Wechsel vom Schmalband- zum Breitbandanschluss erforderlich.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Etwas anders verhält es sich bei der Austauschbarkeit aus Anbietersicht bei den Breitbandkabelanschlüssen. Die Angebotsumstellungsflexibilität ist für einen Anbieter von Schmalbandanschlüssen nicht gegeben, da dieser keine Zugangsmöglichkeit zu den Breitbandkabelnetzen hat. Er kann sein 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

⁷⁹ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 50.

aufgrund fehlender Marktmacht auf den Märkten Nr. 3a und Nr. 3b keiner Regulierung. Insofern kann auch hier nicht von einer Austauschbarkeit gesprochen werden. Wie bereits unter Punkt 8.1.3.2 dargelegt, führt die fehlende Angebotsumstellungsflexibilität nicht zur Segmentierung eines Marktes.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Die Wettbewerbsbedingungen sind weiterhin als homogen zu bewerten. Hierfür sprechen insbesondere die einheitlichen Vermarktungsmechanismen und die vergleichbaren Preise der jeweiligen Produkte. So kostet beispielsweise ein Breitbandkabelanschluss mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 20 Mbit/s im Download bei Unitymedia GmbH monatlich rund 28 Euro (im Schnitt über 5 Jahre).⁸⁰ Ein vergleichbares Angebot der Tele2 GmbH realisiert über die DSL-Infrastruktur liegt ebenfalls bei monatlich rund 28 Euro (im Schnitt über 5 Jahre).⁸¹ Somit sind sich die Angebots- und Nachfragemerkmale der Anschlussarten sehr ähnlich. Homogene Wettbewerbsbedingungen sind ebenfalls gegeben.

Eine Austauschbarkeit zwischen Breitbandanschlüssen über Kabelnetze, anderen breitbandigen Anschlüssen und schmalbandigen Anschlüssen ist damit insgesamt gegeben.

8.1.3.4 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 den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen. Es handelt sich dann um einen Breitbandanschluss, der über eine stationäre Funklösung realisiert wird.

Wie bereits im Abschnitt 2 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 GmbH* beispielsweise ist das Kriterium der eingeschränkten Mobilität erfüllt. So ist der Dienst räumlich auf die vom Kunden anzugebende „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 GmbH* vergleichbar. So kostet das „LTE Zuhause“-Paket in der günstigsten Variante 29,99 Euro (netto) im Monat (im Schnitt über 5 Jahre)⁸², während ein Vodafone DSL Classic Paket rund 26 Euro (netto) im Monat (im Schnitt über 5 Jahre) kostet.⁸³

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

⁸⁰ <https://www.unitymedia.de/privatkunden/kombipakete/2play-kombipakete/> abgerufen am 19.09.2017.

⁸¹ <https://www.tele2.de/Privatkunden/Internet/Internet-via-DSL/Tele2-Komplett> abgerufen am 19.09.2017.

⁸² <https://www.vodafone.de/downloadarea/QR1.pdf> abgerufen am 09.11.2017.

⁸³ <https://vodafone.tarifbestellen.de/eBdbhwxw9rvk15Z8/Produkt/9233/internet%2Bphone%2Bds> abgerufen am 19.09.2017.

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 leitungsbasierte 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 technologieneutral 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 Anschlüsse, die über eine stationäre Funklösung realisiert werden, zu dem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – wie bereits in der letzten Marktanalyse festgestellt – sachgerecht. Es liegen auch keine veränderten Umstände vor, die eine gegenteilige Einordnung begründen würden. 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.

Bestandteil des hier relevanten Marktes sind demnach stationäre breitbandige Funklösungen, die auf eine Funkzelle begrenzt sind bzw. vergleichbare Produkte.

8.1.3.5 Abschließende Bewertung

Die Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen 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 Breitbandanschlüsse einen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst gewähren und aus Nachfragersicht austauschbar sind.

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. Am Markt werden nunmehr insbesondere breitbandige Produkte angeboten. In Zukunft 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 breitbandigen Anschlüssen in dem eingangs von Kapitel 2 definierten Sinne sowohl aus Nachfragersicht als auch aus Anbietersicht weitgehend für gegeben und ordnet Breitbandanschlüsse daher dem Markt Nr. 1 (2007) zu. Sonstige Breitbandanschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nicht eröffnen, 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 Breitbandanschlüsse weiter erheblich an Bedeutung gewinnen und weiterhin Schmalbandanschlüsse verdrängen werden.

Der sachlich relevante Markt umfasst daher, wie bereits im Rahmen der letzten Analyse festgestellt, Analog-, ISDN-Basis- und ISDN-PMx-Anschlüsse sowie Breitbandanschlüsse (auf Basis von Kupferinfrastrukturen, Glasfaser, TV-Breitbandkabel und stationären Funklösungen).

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

So ist in funktioneller Hinsicht weiterhin von einer Austauschbarkeit von Schmalbandanschlüssen und Breitbandanschlüssen – 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 Breitbandanschlüsse 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 Anschlüssen gewechselt ist.

8.1.4 Austauschbarkeit Festnetzanschlüsse/-zugänge mit mobilfunkbasierten Sprachdiensten

Gemäß der Märkte-Empfehlung 2007 der Europäischen Kommission sind Mobilfunkanschlüsse zunächst nicht Teil des Marktes Nr. 1 gewesen, 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.

In der Märkte-Empfehlung 2014 heißt es nun: „Andererseits könnte die Tatsache, dass Festnetzverträge zunehmend dazu dienen, Internetzugang und zusätzliche Leistungen wie IPTV zu erhalten – wobei dann Festnetztelefonie im Inland häufig zu günstigen Preisen oder ganz ohne zusätzliche Kosten als Teil des Bündeldienstes angeboten wird – darauf hindeuten, dass ausgehend von der erwähnten Anzahl von Kunden, die sowohl Festnetz- als auch Mobilfunkverträge unterhalten, die Komplementarität (im Gegensatz zur Substituierbarkeit) der entsprechenden Sprachdienste auf diesen Plattformen überbewertet wird(..) Zudem lässt sich der Ersatz von Festnetz- durch Mobilfunkdienste in einigen Märkten bereits deutlicher erkennen, insbesondere dort, wo die Anzahl der Festnetzanschlüsse klar zugunsten des Mobilfunks zurückgegangen ist und die Mobilfunknetzabdeckung fast 100 % beträgt. Weitere Indikatoren, die einen Aufschluss über den Ersatz von Festnetz durch Mobilfunk geben, sind die Preiskonvergenz und gewisse Verhaltensmuster, wie beispielsweise die Annäherung der durchschnittlichen Dauer einer Mobilfunkverbindung an eine Festnetzverbindung.“

Die Kommission hat demnach die Entlassung des Marktes Nr. 1 aus der Empfehlung 2014 u. a. mit der steigenden Konvergenz zwischen Mobilfunk und Festnetz begründet. Fraglich ist, ob das auch auf Deutschland zutrifft oder, ob nationale Ausnahmen vorliegen, die dieser Annahme entgegenstehen.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

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 2012 ergeben. Dies spricht nicht dafür, dass ein signifikanter Teil der Endverbraucher Festnetzanschlüsse durch Mobilfunkanschlüsse ersetzt, sondern Mobilfunkanschlüsse weiterhin als komplementäres Produkt zum Zugang zu öffentlichen Festnetzen bzw. zum Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten ansieht.

Fraglich ist des Weiteren, ob neue Mobilfunktechnologien wie LTE Auswirkungen auf die Betrachtung der Austauschbarkeit haben. Grundsätzlich hat LTE in Deutschland zwar eine Gesamtbevölkerungsabdeckung von über 96 % bezogen auf alle Netzbetreiber, allerdings ist zu beobachten, dass immer noch rund 37 Millionen Haushalte sowohl einen

Festnetzanschluss als auch einen Mobilfunkanschluss besitzen⁸⁴. Auch hieraus ergibt sich, dass die beiden Produkte aus Sicht des Endkunden komplementär genutzt werden und sich nicht ersetzen. Zudem ist auch die über die Jahre nachgefragte Zahl der Festnetzanschlüsse, wie bereits dargestellt, kaum zurückgegangen, sodass auch aus dieser Perspektive keine Austauschbarkeit gegeben ist.

Vor allem für bestimmte Endkunden – insbesondere solche mit hohem Bedarf – ist der Mobilfunk keine Alternative. Neben den Kosten spielt hier die Qualität der Verbindungen eine besondere Rolle. Aus Sicht dieser Nachfrager ist aufgrund einer lückenhaften Mobilfunkabdeckung und der schlechteren Sprachqualität eine Austauschbarkeit nicht gegeben.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Auch aus Sicht der Anbieter sind Festnetzanschlüsse und Mobilfunkanschlüsse nicht austauschbar. Die Mehrheit der befragten Adressaten gab an, dass eine Substituierbarkeit zwischen diesen beiden Anschlusstechnologien nicht gegeben sei. So führt beispielsweise die *Telekom Deutschland GmbH* aus: „Nach wie vor sind der Mobilitätsaspekt und die unterschiedliche Preisstruktur wesentlicher Grund für getrennte Märkte.“

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

So wird im Rahmen des Auskunftersuchens 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 – entgegen dem Vorbringen eines Unternehmens – keinen Einfluss auf die Funktionalität der Mobilität als besonderer Verwendungszweck.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen Festnetz und Mobilfunk sind unterschiedlich. So ist in beiden Märkten eine unterschiedliche Anzahl an Marktteilnehmern vorhanden. Während der Mobilfunkmarkt im Wesentlichen durch drei große Netzbetreiber bestimmt wird, ist der Zugang zum öffentlichen Telefondienst auf der Basis zahlreicher Anbieter möglich. Die Wettbewerbsbedingungen zwischen Festnetz und Mobilfunk sind also nicht homogen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es zurzeit keine Hinweise auf eine signifikante Migration der Endkunden von Festnetzanschlüssen hin zu Mobilfunkanschlüssen gibt.⁸⁵ Aus diesem Grund kann auch nicht ohne weiteres von einem Wettbewerbsdruck ausgegangen werden, der von den Mobilfunkanschlüssen auf die festnetzbasiernten

⁸⁴ Vgl. Jahresbericht 2016 S. 54 ff.

⁸⁵ Vgl. 61. Sondergutachten der Monopolkommission, S. 35 Absatz Nr. 34.

Anschlussstypen wirkt. Da anscheinend eine große Zahl der Endkunden festnetzbasierete 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.

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.

8.1.5 Kundenindividuelle Gesamtverträge

Anschlussprodukte, die den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten eröffnen und die als Teil von kundenindividuellen Gesamtverträgen 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 500.000 Euro (netto) nicht überschreitet. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen bezüglich der kundenindividuellen Gesamtverträge nicht wesentlich geändert. Bezüglich der grundlegenden Ausführungen wird daher auf die letzte Marktanalyse verwiesen.⁸⁶ Es bleibt somit zu prüfen, ob seit der letzten Marktanalyse neue Erkenntnisse vorliegen, die ein abweichendes Ergebnis begründen. Auch bezüglich der relevanten Begrifflichkeiten wird auf die letzte Marktanalyse verwiesen. Diese Auslegungen gelten insofern fort.

Maßgeblichkeit der einzelnen Leistungen innerhalb eines Vertrages

Die Bundesnetzagentur hat in den letzten Festlegungen 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.

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.

⁸⁶ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur vom 07.07.2014, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 13/2014, S. 1753 ff.

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.

Dem steht auch nicht entgegen, dass teilweise pauschalisierte 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.⁸⁷ Daher können auch die Anschlussleistungen auf dem vorliegenden sachlich relevanten Markt untersucht werden.

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. Bereits in der letzten Festlegung wurde festgestellt, 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 weiterhin 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

⁸⁷ 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.

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.

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. 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.

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 festlegten.

Aus technischer Sicht ist, wie bereits in der letzten Festlegung dargelegt, 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.

Homogenität der 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 500.000 Euro pro Jahr mit einem einzigen Kunden nach wie vor beibehalten werden sollte oder nicht.

Es 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. Auch die Gesamtzahl dieser Verträge ist, wie auch bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse festgestellt, eher gering.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Grenzziehung, basierend auf dem Gesamtumsatz der Verträge mit einem einzelnen Kunden, auch weiterhin sinnvoll. Wie bereits in der letzten Festlegung dargestellt, stehen den Anbietern bei einem Umsatz von über 500.000 Euro 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 unerheblichen Beratungsleistungen, Vertragsverhandlungen und ggf. Ausschreibungen einhergehen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Homogenität der Wettbewerbsbedingungen in dem über diesem Wert liegendem Segment 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 bei 500.000 Euro gesetzte Grenze die Marktbedingungen weiterhin hinreichend abbildet. Die Zahl der Anbieter ist über die letzten Jahre konstant geblieben.

Die Bundesnetzagentur kommt somit – wie bisher – 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 dem gemeinsamen Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zugerechnet.

8.1.6 Produktbündel und Pakete

In der letzten Festlegung hat die Bundesnetzagentur den sachlich relevanten Markt derart abgegrenzt, dass alle Festnetzanschlüsse, unabhängig davon, ob sie in Bündelangeboten, wie Double Play, Triple Play und Quadruple Play, enthaltenen waren oder in Form von nicht in Paketen angebotenen Zugang oder Single Play angeboten wurden aufgrund ihres Verwendungszwecks dem hier relevanten Markt zuzurechnen sind.⁸⁸

Es ist an dieser Stelle zu prüfen, ob diese Marktabgrenzung weiterhin Bestand hat oder ob eine Veränderung der bisher vorgenommenen Marktabgrenzung beispielsweise aufgrund der weiteren Marktentwicklung im Bereich des Angebots von Bündelprodukten (anhaltende massive Zunahme des Absatzes dieser Produkte im Vergleich zu den letzten Festlegungen) erforderlich sein könnte. So waren im Jahr 2016 noch rund 10 Prozent der insgesamt abgesetzten Anschlüsse nicht mehr mit anderen Produkten oder Dienstleistungen gebündelt. Weitere rund 10 Prozent der Anschlüsse wurden im gleichen Jahr als Teil eines Single Play Bündelproduktes⁸⁹ abgesetzt. Beide Segmente sind dabei seit dem Jahr 2013 leicht rückläufig gewesen. Dies zeigt, dass die Endkunden weiterhin 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 über 60 Prozent am Gesamtabsatz im Jahr 2016 das am häufigsten

⁸⁸ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur vom 07.07.2014, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 13/2014, S. 1753 ff.

⁸⁹ Zur Erläuterung der verschiedenen Bündelprodukte siehe 2.4.

nachgefragte Produkt, s. nachfolgende Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der Leistungsvarianten.

Gleichzeitig zeigt diese Abbildung, dass es, wie bereits einleitend festgestellt, neben der oben dargestellten Nachfragergruppe, eine wenn auch kleinere Gruppe an Nachfragern gibt, die reine Telefonieleistungen ohne weitere Leistungsvarianten, wie Internet, Fernsehen oder Mobilfunk, nachfragt. Auch wenn ein leichter Rückgang dieser Kundengruppe zu verzeichnen ist, ist für den Geltungszeitraum dieser Analyse nicht davon auszugehen, dass dieser Anteil in erheblicher Weise schrumpfen wird, sondern dass eine weiterhin relevante Nachfrage nach reinen Telefonieangeboten bestehen bleibt.

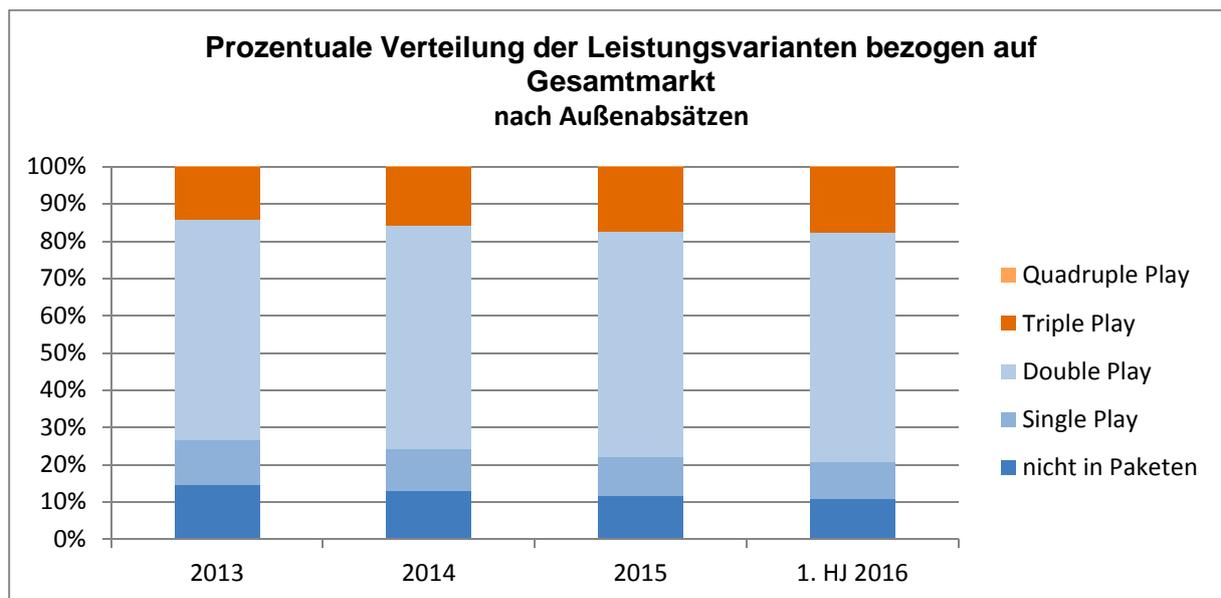


Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der Leistungsvarianten

Da der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst oftmals nur noch einer von mehreren Bestandteilen eines Produktbündels ist, ist es fraglich, ob er weiterhin einen essentiellen Bestandteil der Nachfrage darstellt. Zwar gewähren nahezu alle verfügbaren Bündelprodukte auch den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten. Allerdings sind gleichzeitig Tendenzen im Markt zu erkennen, die vermuten lassen, dass die Bedeutung des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst mit Blick auf den Zugang zum Internet deutlich abnehmen wird. So bietet die *Telekom Deutschland GmbH*, wie eingangs angesprochen, erstmals einen DSL-Tarif ohne Festnetztelefonie an⁹⁰. Zwar wird der Tarif „Magenta Zuhause surf“ nur für Menschen unter 27 Jahren angeboten, er macht jedoch deutlich, dass die Bedeutung des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst bei höherwertigen Bündelprodukten deutlich abgenommen hat und weiter abnehmen wird.

Dass die Nachfrager nach höherwertigen Bündelprodukten vermehrt Anschlüsse, unabhängig vom Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst nutzen möchten und der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst zumindest bei diesen höherwertigen Produkten zunehmend nur ein

⁹⁰ <https://www.telekom.de/start/magenta-eins-young>, abgerufen am 04.10.2017.

„Nebenprodukt“ in den Bündelangeboten ist, zeigt sich auch immer mehr durch die Entwicklung der Gesprächsminuten im Festnetz. Diese gehen seit den letzten Jahren von 173,5 Milliarden abgehenden Gesprächsminuten in Festnetzen im Jahr 2012 auf circa 131 Milliarden Gesprächsminuten im Jahr 2016⁹¹ zurück. Ursächlich für den Rückgang der Gesprächsminuten dürfte, wie die Bundesnetzagentur auch bereits in ihrem Jahresbericht festgestellt hat, u. a. eine zunehmende Nutzung von mobilen Kommunikationsdiensten sowie die über das Internet genutzten Kommunikationsdienste (Over-the-Top-Dienste) sein⁹². Es kann somit davon ausgegangen werden, dass der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – nicht wie bisher – neben dem Breitbandanschluss und dem Internetzugang einer der wesentlichen Komponenten in den Bündelprodukten darstellt.

Die *Telekom Deutschland GmbH* ist – wie bisher – weiterhin der Auffassung, dass separate Märkte für unpaketierte/Single Play Angebote, Double Play Angebote und Triple Play Angebote zu definieren seien. Sie gibt an, dass in Deutschland die Anzahl der Single Play Kunden zwar zurückgeht, aber nicht damit zu rechnen sei, dass alle Single Play Kunden in absehbarer Zeit zusätzlich Breitbanddaten- und TV-Dienste nachfragen werden, sodass davon auszugehen sei, dass es einen eigenen Single Play Markt gebe.

Die Überlegungen der letzten Festlegung sind daher auf Grund der genannten Entwicklungen zu überprüfen und um nunmehr relevante Aspekte zu ergänzen.

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.⁹³

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 zu einem einheitlichen Preis 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.⁹⁴

Auf der Nachfragerseite würden die Verbraucher möglicherweise Bündel bevorzugen, wenn es signifikante Transaktionskosten gebe. In diesem Fall könnten es die Verbraucher vorzie-

⁹¹ Vgl. Jahresbericht 2016 der Bundesnetzagentur, S. 56.

⁹² Vgl. Jahresbericht 2016 der Bundesnetzagentur, S. 55 f.

⁹³ Vgl. Explanatory Note 2007, S. 23.

⁹⁴ Vgl. Explanatory Note 2007, S. 15.

hen, 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 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.⁹⁵

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. Auch die Bundesnetzagentur konnte bisher keine oben genannte Entwicklung feststellen. Diese Betrachtung könnte jedoch in dieser Marktanalyserunde anders ausfallen.

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 zwar nicht durch die Bündelung verändert, allerdings ändert sich vermehrt die Priorität der Nachfrage. Durch die Bündelung werden dem Kunden – wie bisher auch – zwar lediglich weitere Leistungen innerhalb eines Vertrages bereitgestellt. Allerdings orientiert sich sowohl die Nachfrage als auch das Angebot vermehrt an der Datenübertragungsgeschwindigkeit. So sind Bündelprodukte bspw. mit einer Datenübertragungsgeschwindigkeit von 16 Mbit/s deutlich günstiger als mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 50 Mbit/s oder mehr. Auch im Vergleich zu „Single Play“ und nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen sind solche höherwertigen Bündelprodukte deutlich teurer, wie im Folgenden aufgezeigt wird.

Mithin ist im Hinblick auf den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst zumindest bei Kunden, die den reinen Zugang zum Telefondienst bzw. Telefonnetz bevorzugen, davon auszugehen, dass der Kunde das Produktbündel „auseinanderpflücken“ und den einzelnen Leistungsbestandteil „Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst“ des Bündels getrennt erwerben würde.

Hierfür spricht auch, dass der Anteil an Single Play Anschlüssen und nicht in Paketen abgenommenen Anschlüsse über die Jahre relativ konstant geblieben ist. Somit besteht zumindest aus dieser Perspektive keine Substituierbarkeit von Anschlussleistungen bzw. des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die ohne die verpflichtende Abnahme weiterer Leistungen (z. B. DSL, Fernsehen oder Mobilfunkleistungen) bereitgestellt werden, und solchen Anschlussleistungen bzw. des Zugangs zum öffentlich zugänglichen

⁹⁵ Vgl. Explanatory Note 2007, S. 16.

Telefondienst, die im Rahmen von Bündeltarifen (z. B. mit DSL, Fernsehen oder Mobilfunkleistungen) angeboten werden.

Daher ist 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 oder ob weiterhin von einer Gesamtmarkt Betrachtung auszugehen ist.

8.1.6.1 Nicht in Paketen angebotene Zugänge und Single-Play Angebote

Single-Play Angebote umfassen neben dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlichen Telefondienst in der Regel ein Kontingent an Verbindungsminuten.

Im Hinblick auf Funktionalität sind der nicht in Paketen angebotene Zugang und Single Play Anschlüsse miteinander austauschbar. Dem Nachfrager kommt es hierbei lediglich darauf an, dass er Zugang zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst erhält. Ob zusätzlich ein Kontingent an Verbindungsminuten nachgefragt wird, hängt dabei vom Nachfrageverhalten des Kunden ab. Die Verbindungsminuten können hierbei nicht als unabhängige Leistung vom Endkunden bezogen werden, sondern sind nur zusammen mit dem Zugang zum öffentlichen Telefondienst bzw. Telefonnetz nutzbar. Sie stellen damit eine Ergänzungsleistung und bilden keine eigenständige zusätzliche Leistungsvariante ab.

Zudem ist nach Ausführungen der Kommission dann von einem einheitlichen Markt auszugehen, 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. In diesem Fall könne daraus geschlossen werden, dass die einzelnen Leistungsbestandteile jeweils für sich genommen und nicht das Bündel den sachlich relevanten Markt darstellen würden.⁹⁶

Zwischen einem nicht in Paketen angebotenen Zugang und einem Single Play Anschluss sind keine erheblichen Preisunterschiede zu erkennen, sodass nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine erhebliche Anzahl an Kunden die Leistungsbestandteile getrennt erwerben würde. Den „Call Start“-Tarif der *Telekom Deutschland GmbH* erhält der Kunde beispielsweise für monatlich 20,95 Euro, jede ins deutsche Festnetz telefonierte Minute kostet 2,9 Cent.⁹⁷ Der „Call Basic“-Tarif der *Telekom Deutschland GmbH* enthält 120 Freiminuten und kostet ebenfalls monatlich 20,59 Euro.⁹⁸ Der einzige Unterschied zwischen den beiden Tarifvarianten besteht darin, dass der „Call Basic“-Tarif eine zwölfmonatige Mindestvertragslaufzeit vorsieht.⁹⁹ Ein Bruch in der Substitutionskette, der einen eigenständigen Markt für Single Play oder nicht in Paketen angebotene Leistungen begründen würde, liegt demnach nicht vor. Mithin bilden Single Play und nicht in Paketen angebotene Anschlüsse somit einen einheitlichen Markt.

⁹⁶ Vgl. Explanatory Note, S. 16.

⁹⁷ <http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/telefonieren> abgerufen am 05.10.2017.

⁹⁸ <http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/telefonieren> abgerufen am 05.10.2017.

⁹⁹ <http://www.telekom.de/zuhause/tarife-und-optionen/telefonieren> abgerufen am 05.10.2017.

8.1.6.2 Double Play Angebote

Es stellt sich die Frage, ob auch Double Play Produkte weiterhin einen einheitlichen Markt mit den zuvor genannten Leistungsvarianten bilden. Double Play Angebote umfassen, wie im Kapitel 2 bereits dargelegt, neben dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in der Regel ein Kontingent an Verbindungsminuten und einen breitbandigen Internetzugang. Daraus ergibt sich für den Kunden aber in der Regel 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.

Allerdings ist gleichzeitig zu beobachten, dass, wie bereits dargestellt, zwischen zwei Nachfragergruppen zu unterscheiden ist.

Austauschbarkeit aus Nachfragesicht

Wie der Entwicklung der Nachfrage zu entnehmen ist, bevorzugt derzeit eine größere Anzahl (ca. 60 % der Anschlüsse wurden 2016 im Rahmen von Double Play Paketen abgesetzt) von Endkunden derartige Bündelprodukte. Dies dürfte vor allem mit der steigenden Nachfrage nach dem Internetzugang bzw. der Internetnutzung zusammenhängen.

Bei der Betrachtung eines möglichen Wechselverhaltens vom Bündelprodukt auf die Einzelkomponente ist zu berücksichtigen, dass Kunden von Bündelprodukten in Teilen durchaus unterschiedliche Präferenzen setzen, was die individuelle Wertschätzung für die jeweilige Einzelkomponente und damit auch ihre Zahlungsbereitschaft für den Bündeldienst betrifft.

Es ist davon auszugehen, dass es, wie eingangs dargestellt, eine Gruppe von Kunden gibt, die die jeweiligen Produkte in unterschiedlichem Ausmaß wertschätzen, was sich dann in einer unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft für die jeweiligen Dienste auswirkt. In einer derartigen Fallgestaltung ist weiterhin davon auszugehen, dass ein Teil dieser Gruppe für den Fall einer Preiserhöhung für das Bündel beschließt, eines der Produkte nicht mehr abzunehmen. Ein solcher Verzicht auf eines der Produkte für den Fall einer relativen Preiserhöhung für das Bündelprodukt ist etwa dann möglich, wenn ein Kunde beispielsweise eine starke Präferenz für den Zugang zum öffentlichen Telefondienst bzw. Telefonnetz, aber eine geringe Präferenz an einem Breitbandinternetzugang hat.

Ein Indikator hierfür, dass es eine solche Gruppe von Kunden gibt, ist die weiterhin große Zahl an Endkunden, die nur den Zugang zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst nutzen.

Sofern ein Kunde beispielsweise etwa bereits über einen mobilen Breitbandanschluss verfügt, ist es je nach Präferenz denkbar, dass der Kunde für den Fall der Erhöhung des Bündelpaketes entscheidet, auf seinen zusätzlich neben dem mobilen Breitbandanschluss bestehenden festnetzbasierten Breitbandanschluss für den Internetzugang zu verzichten und nur noch den Zugang zum öffentlich zugänglichen Festnetztelefondienst in Anspruch nimmt.

Letztlich zeigt auch die Strategie der Anbieter, unterschiedliche Bündelungsformen und Einzelkomponenten anzubieten, dass sich diese darüber bewusst sind, dass die Kunden bei der Entscheidung über die Nutzung eines Bündelproduktes regelmäßig entsprechend ihren eigenen Kommunikationsbedürfnissen auch die Preise und Bedingungen für die am Markt angebotenen Einzelkomponenten mit in den Blick nehmen.

Im Hinblick auf die Austauschbarkeit der verschiedenen, eingangs dargestellten Leistungsvarianten aus Nachfragersicht ist eine anhaltende Veränderung im Nutzerverhalten zu beobachten. Die Nachfrage fokussiert sich mehr und mehr auf die Höhe der Datenübertragungsgeschwindigkeit, der Zugang zum Telefondienst ist nur noch Nebenprodukt. Insofern ist aus Nachfragersicht keine Austauschbarkeit zwischen Double Play Produkten und nicht in Paketen angebotenen Zugängen bzw. Single Play gegeben. Ein Nachfrager, der, wie unter Kapitel 8.1.1 dargelegt, lediglich einen Telefonanschluss benötigt, wird nicht auf ein höherwertiges Bündelprodukt wechseln. Dies spiegelt sich auch im Anteil der abgesetzten Anschlüsse von nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen und Single Play wider.

Dieser Anteil ist, wie bereits beschrieben, relativ konstant, d. h. die Wechselbereitschaft dieser Kunden ist kaum gegeben. Auch die Preise für höherwertige Produktbündel werden in Abhängigkeit von der Datenübertragungsgeschwindigkeit gesetzt und nachgefragt. Wie im Folgenden dargestellt wird, besteht ein durchschnittlicher Preisunterschied zwischen dem durchschnittlichen Preis für nicht in Paketen angebotene Anschlüsse bzw. Single Play Anschlüsse und dem durchschnittlichen Preis eines höherwertigen Double Play-Produkt von circa 5 Euro. Somit ist der Double Play Anschluss um circa 30 % teurer als der Single Play Anschluss, was ebenfalls einer Austauschbarkeit aus Nachfragersicht entgegensteht (s. hierzu nachfolgend: Bruch in der Substitutionskette).

Die oben genannten Indikatoren zeigen, dass Anzeichen für das Entstehen eines separaten Marktes für nicht in Paketen angebotene Anschlüsse und Single Play Anschlüsse in Abgrenzung zu Double Play Anschlüssen bestehen. Anbieter und Endkunden genießen die Vorteile der Bündelangebote, so dass sich der Preisdruck der einzelnen Komponenten, zumindest der des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst bzw. Telefonnetz auf die Bündel verringert.

Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die weiterhin vergleichsweise hohen Endkundenpreise der *Telekom Deutschland GmbH* darauf hinweisen, dass allein die preislichen Anreize bereits grundsätzlich nur bedingt aussagekräftig für die Wechselbereitschaft der Endkunden sein dürften. Unabhängig davon kann festgestellt werden, dass die Einzelkomponenten jeweils günstiger sind als die entsprechenden Bündelangebote der Anbieter.

Schließlich ist für den Fall einer Preiserhöhung um rund 10 % für das Bündelprodukt davon auszugehen, dass eine relevante Anzahl an Kunden dazu übergehen dürfte, auf Einzelkomponenten unterschiedlicher Anbieter umzusteigen bzw. ggf. auf einen Teil des Bündelproduktes, auf das der Kunde wegen der ihm eigenen Präferenzen und Ersetzungsmöglichkeiten weniger Wert legt, zu verzichten.

Zu beachten ist weiterhin, dass, wenn auch nur kleine Wechselhürden zwischen den beiden Anschlussvarianten bestehen, Kunden von einem nicht in Paketen angebotenen Zugang bzw. Single Play Anschluss auf einen Double Play Anschluss wechseln wollen.

Verhältnis zwischen dem Preis für das Bündel und der Einzelkomponente bzw. Single Play Angeboten

Kostenvorteile für den Endkunden

Für Endkunden sind Bündelprodukte in aller Regel mit entsprechenden Kosteneinsparungen verbunden. Diese Rabatte für den Kunden stellen neben den reinen Transaktionsvorteilen, wie beispielsweise dem Erhalt einer einzigen Rechnung, die wesentlichen Kostenvorteile von Bündelprodukten dar. Gleichzeitig ist jedoch zu beobachten, dass bei Single Play und nicht in Paketen angebotenen Zugängen zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst regelmäßig der Preis für die Zusendung einer Rechnung inklusive ist. Dies stellt sich bei höherwertigen Bündelprodukten anders dar, hier ist bei fast allen Anbietern eine Rechnung nur online verfügbar. Für Kunden, die lediglich an der Leistung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst interessiert sind, kann eine Rechnung, die nur online zur Verfügung gestellt wird, einen zusätzlichen Kostenfaktor darstellen.

In der nachfolgenden Tabelle sind die jeweils günstigsten Angebote sowie die Angebote der größten Marktteilnehmer für die Einzelkomponente Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, für Single Play, sowie für das Bündel aus Internetzugang und Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst aufgeführt (Stand: 19.09.2017). Zudem ist für sämtliche Leistungsvarianten der durchschnittliche Monatspreis unter der Annahme einer fünfjährigen Vertragslaufzeit aufgeführt. In der letzten Spalte ist der durchschnittliche Monatspreis (5 Jahre Vertragslaufzeit) dargelegt, der sich bei der Annahme einer 10%igen Erhöhung des Preises ergibt, also der Annahme, die dem hypothetischen Monopolistentest zugrunde liegt.

Leistungs-variante	Unter-nehmen	Tarif	Anbindung	5-Jahres-Monatspreis	5JMP + 10 %
Nicht in Paketen	Tele 2	Fon Klassik	Funk	12,95 €	14,25 €
Nicht in Paketen	Vodafone GmbH	Phone	Kabel	12,99 €	14,29 €
Nicht in Paketen	Deutsche Telekom AG	Call Start	Festnetz	20,95 €	23,05 €
Single Play	Vodafone GmbH	Zuhause Festnetz Flat	Funk	9,99 €	10,99 €
Single Play	Tele2	Fon Komfort	Funk	19,45 €	21,40 €
Single Play	Unitymedia	Telefon FLAT	Kabel	19,99 €	21,99 €

Single Play	Deutsche Telekom AG	Call Basic	Festnetz	20,95 €	23,05 €
Double Play	Vodafone GmbH	Red Internet & Phone 10 Cable	Kabel	18,99 €	20,89 €
Double Play	1&1 Telecom GmbH	DSL Basic	DSL	21,99 €	24,19 €
Double Play	Unitymedia	2play START 20	Kabel	27,99 €	30,79 €
Double Play	Deutsche Telekom AG	MagentaZuhause S	DSL	31,95 €	35,15 €

Abbildung 7: Preisliste „Nicht in Paketen angebotene Zugänge/Single Play und Double Play“

Die Preisliste zeigt, dass sich wesentliche Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Produktangeboten der einzelnen Anbieter ergeben. Während die *Telekom Deutschland GmbH* in sämtlichen Bereichen jeweils vergleichsweise hohe Preise ansetzt, liegen die Wettbewerberangebote regelmäßig unter den Preisen der *Telekom Deutschland GmbH*.

Auch wenn einzelne Betreiber ihre Bündel auf dem Markt zu einem günstigeren Preis als der Preis für die einzelne Komponente bei einem anderen Anbieter anbieten, können sich für den Endkunden jedoch für den Fall einer Preiserhöhung des Bündelproduktes Anreize ergeben, auf den Bezug eines einzelnen Leistungsbestandteils umzusteigen.

Bereits auf der Grundlage der aktuellen Preislage, d. h. ohne die bei dem hypothetischen Monopolistentest zugrunde gelegten Annahme eines um 10 % erhöhten Bündelpreises, würde sich der Bezug der Einzelleistung seitens einzelner alternativer Anbieter als wesentlich günstiger erweisen, als der Bezug des Bündelproduktes der *Telekom Deutschland GmbH* (31,95 Euro).

So werden Produkte für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Schnitt über die drei günstigsten Anbieter für monatlich circa 17,80 Euro angeboten. In Teilen, d. h. sofern der Kunde bereit ist, einen Zugang mittels stationärer Funklösung zu realisieren und die damit in Zusammenhang stehenden Besonderheiten (Funklöcher, witterungsbedingte Ausfälle, andere Internetzugangsmöglichkeiten) zu nutzen, kann der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst inklusive einer Sprachflatrate aktuell bereits ab 9,90 Euro bezogen werden (*Vodafone Deutschland GmbH*).

Bruch in der Substitutionskette

Fraglich ist, ob die zuvor in der Tabelle dargelegten Preise, dazu führen, dass anders, als in bisherigen Festlegungen, ein Bruch in der Substitutionskette zu erkennen ist, der dazu führt, dass der gegenständliche Markt in Teilmärkte zu unterteilen ist. In den Leitlinien der Kommission wird festgestellt, dass das Konzept der Kettensubstitution durch empirische

Nachweise, z. B. im Hinblick auf Preisinterpendenz zwischen Randbereichen der Substitutionsketten erhärtet werden muss¹⁰⁰. Nur so könne im Einzelfall der Markt ausgeweitet werden¹⁰¹. Das Preisniveau müsste an beiden Enden der Kette ebenfalls in etwa gleich hoch sein¹⁰². Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass bei einem Unterschied im Preisniveau ein Bruch in der Substitutionskette vorliegt.

Der Preis für ein Double Play Produkt liegt im Schnitt bei monatlich 21,30 Euro. So bietet beispielsweise die 1&1 Telecom GmbH einen Double Play Anschluss für monatlich circa 22 Euro an.

Grundsätzlich besteht also zwischen einem nicht in Paketen angebotenen Zugang bzw. Single Play Anschluss und Double Play Angeboten ein durchschnittlicher Preisunterschied von circa 5 Euro (prozentualer Preisunterschied von circa 30 %) und unter Berücksichtigung des hypothetischen Monopolistentest von circa 3 Euro (prozentualer Preisunterschied von circa 20 %). Damit ist das Preisniveau an beiden Enden der Kette nicht mehr in etwa gleich hoch, sodass im Umkehrschluss aus vorheriger Aussage geschlossen werden kann, dass hier ein Bruch in der Substitutionskette liegt (s. Preistabelle). Es ist selbst bei einem Aufschlag von 10 % auf den ursprünglichen Preis nicht davon auszugehen, dass ein Kunde, der nur an dem Zugang zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst interessiert ist, bei einem Preisunterschied von immer noch rund 20 % auf ein höherwertiges Produkt wechseln würde. Mithin kann daraus nicht geschlossen werden, dass aus Sicht des Endkunden eine Austauschbarkeit besteht. Ein Bruch in der Substitutionskette ist gegeben.

Zu beachten ist außerdem, dass es für Kunden regelmäßig auch preisgünstiger wäre, auf Bündelangebote anderer Wettbewerber umzusteigen. So zeigt sich, dass die Preise der *Telekom Deutschland GmbH* in den jeweiligen Komponenten (Einzelprodukt oder Bündelprodukt) insbesondere im Vergleich zu den Preisen der Kabelnetzbetreiber wesentlich höher liegen. Trotzdem liegen selbst die günstigsten Bündelangebote im Schnitt circa 5 Euro über dem durchschnittlichen monatlichen Preis der nicht in Paketen angebotenen Zugänge und Single Play Anschlüsse.

Dass die *Deutsche Telekom AG* einen vergleichsweise hohen Preis insbesondere bei Single Play und nicht in Paketen abgenommenen Zugängen verlangen kann, ohne befürchten zu müssen, dass zu viele Kunden zu den Wettbewerbern wechseln, zeigt zugleich, dass der Vergleich der am Markt angebotenen Preise für sich allein genommen, das hypothetische Wechselverhalten der Endkunden in dem vorliegenden Markt alleine nicht hinreichend zu erklären vermag.

Wechselkosten

Falls sich erhebliche Kosten für den Wechsel von Bündelprodukten zu Einzelprodukten ergeben, kann auch dies ein Indikator dafür sein, einen individuellen Markt für Bündelangebote bzw. nicht in Paketen angebotenen Zugang bzw. Single Play Anschlüsse zu identifizieren.

¹⁰⁰ Leitlinien der EU-Kommission, S. 8 ff.

¹⁰¹ Leitlinien der EU-Kommission, S. 8 ff.

¹⁰² Leitlinien der EU-Kommission, S. 8 ff.

Tatsächlich ergeben sich für Bündelprodukte allerdings regelmäßig die gleichen Wechselhürden, wie sie auch für Einzelprodukte untereinander gelten, d. h. dass die Verträge zumeist auf einen Zeitraum von 1 bis 2 Jahre ausgelegt sind. Insoweit liegen hier keine Wechselhürden vor, die speziell dem Bereich der Bündelmärkte zuzurechnen wären. Die Hürden entsprechen hier vielmehr den generellen Wechselhürden zwischen den Telefonzugangsprodukten einzelner Anbietern.

Entwicklung der Marktanteile der Leistungsvarianten

Zudem ist zu beobachten, dass das Gesamtmarktvolumen (gemessen an der Zahl der abgesetzten Anschlüsse)¹⁰³ von nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen bzw. Single Play Anschlüssen über die letzten drei Jahre nur sehr gering abgenommen hat, s. Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der Leistungsvarianten. Daraus ist zu schließen, dass immer noch eine nicht unerhebliche Zahl an Kunden den nicht in Paketen angebotenen Zugang und Single Play Angebote abnimmt. Die Anschlusszahlen werden sich in den nächsten drei Jahren auch nicht so erheblich ändern, dass hier von einer kleinen Gruppe i. S. v. der EU-Märkte-Empfehlung 2014 gesprochen werden kann.

Die konstante Gleichverteilung der Nachfrage auf die verschiedenen Leistungsvarianten über die letzten Jahre hinweg deutet insoweit eher auf das Bestehen von Submärkten hin.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

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 könnten. Dies spricht für das Vorliegen einer Austauschbarkeit aus Anbietersicht.

Allerdings ist auch im Hinblick auf die Austauschbarkeit der verschiedenen Leistungsvarianten aus Anbietersicht zu beobachten, dass es eine Veränderung der Marktstrukturen durch Fokussierung auf Produktbündel statt auf die Einzelabnahme des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst gegeben hat. Nahezu alle Produktbündel eröffnen auch den Zugang zum Internet. Es gibt kaum noch Angebote, die separat den Zugang zum öffentlichen Telefondienst zur Verfügung stellen. Diese Angebote werden in der Regel auch nicht offensiv beworben.¹⁰⁴

Verbundvorteile für den Anbieter

Gebündelte Produkte bieten darüber hinaus regelmäßig eine Vielzahl an Vorteilen für die Anbieter, neue Kunden zu gewinnen, die bestehenden Kunden besser an sich zu binden und pro Kunde mehr Umsatz zu generieren. Darüber hinaus können gemeinsame Kosten (z. B. Marketing und Abrechnung) dank der Bündelform auf mehrere Produkte verteilt werden.

Wenn diese Vorteile signifikant sind, so ergeben sich daraus für die Anbieter von Bündelprodukten Kostenvorteile gegenüber den Anbietern der Einzelprodukte. Dies begrenzt

¹⁰³ Maßgröße gilt auch für die weiteren Ausführungen.

¹⁰⁴ So ist beispielsweise das Produkt „Zuhause Festnetz Flat“ der Vodafone für 9,99 Euro monatlich nicht unmittelbar bei den Produkten der Vodafone aufgeführt und dementsprechend nur über „Umwege“ zu ermitteln.

den Preisdruck der Einzelprodukte auf das Bündelprodukt und die Anbieter sind damit in der Lage, für das Bündelangebot einen Preis zu verlangen, der geringer ist als die Preise für die jeweiligen Einzelprodukte.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur haben Anbieter von Bündelprodukten regelmäßig, d. h. insbesondere dann, wenn beide Produkte ohne wesentliche Mehrkosten über dieselbe Anschlussinfrastruktur erbracht werden können, einen Kostenvorteil gegenüber Unternehmen, die nur einzelne Produkte anbieten. Das ist ein Indikator dafür, dass der Markteintritt mit einem Bündelprodukt gegebenenfalls einfacher ist als bei einem Einzelprodukt.

Zugleich ist festzustellen, dass anders als bisher, nur wenige Anbieter allein den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst anbieten. Dies deutet darauf hin, dass im Vergleich zur letzten Marktanalyse aufgrund der möglichen Kostenvorteile für den Anbieter bei Bündelprodukten und der Tatsache, dass der Preistreiber die Bandbreite ist, es kaum noch Angebote für den reinen Telefoniezugang gibt und damit keine ausreichenden Anreize mehr dafür bestehen, auch die Einzelkomponente auf dem Markt anzubieten.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Im Vergleich zu Single Play und nicht in Paketen angebotenen Zugängen ist der Double Play Markt wesentlich wettbewerblicher geprägt. Double Play Produkte werden von einer Vielzahl von Wettbewerbern angeboten. Hinzu kommt, dass im Double Play Markt indirekter Wettbewerbsdruck durch OTT-Dienste ausgeübt werden kann, indem solche Dienste über einen Internetzugang angeboten werden können. Ein solcher indirekter Wettbewerbsdruck ist bei nicht in Paketen angebotenen Zugängen bzw. Single Play Anschlüssen aufgrund des fehlenden Zugangs zum Internetdienst kaum gegeben.

Auch im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen sind Unterschiede zwischen nicht in Paketen angebotenen Zugängen bzw. Single Play Anschlüssen und Double Play Angeboten festzustellen. So gaben Marktteilnehmer, die Single Play bzw. nicht in Paketen angebotene Leistungen anbieten, überwiegend an, dass sie bis 2020 die Anschlüsse noch nicht auf die IP-Technologie umgestellt haben werden. Im Unterschied dazu wird im Bereich der Anbieter, die Double Play Angebote anbieten, die Umstellung auf IP voraussichtlich bis 2020 überwiegend abgeschlossen sein. Dieser Umstand führt dazu, dass zumindest in dieser Regulierungsperiode Teilnehmer des Zugangs zum öffentlichen Telefondienst mittels nicht in Paketen angebotenen Zugang bzw. Single Play Anschluss noch nicht vollständig von der IP-Migration profitieren können. Insofern sind auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Leistungsvarianten leicht unterschiedlich.

Zwischenergebnis

Im Rahmen einer Gesamtschau zeigt sich damit, dass zwischen der den Einzelkomponenten Zugang zum öffentlichen Telefondienst bzw. Telefonnetz mittels eines nicht in Paketen angebotenen Zugangs bzw. eines Single Play Anschlusses und einem Double Play Anschluss ein Bruch in der Substitutionskette vorliegt, der dazu führt, dass der Markt zumindest in zwei Teilmärkte – dem nicht in Paketen angebotenen Zugang/Single Play und dem Double Play Markt – zu unterteilen ist.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass trotz der Substituierbarkeit aus Anbietersicht aufgrund des Bruchs in der Substitutionskette und der unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen kein einheitlicher Markt vorliegt. Die Abgrenzung eines gesonderten Marktes für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefonnetz bzw. Telefondienst im Rahmen von Single Play Angeboten bzw. nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen und Double Play Angeboten ist sachgerecht. Single Play Anschlüsse und nicht in Paketen angebotene Zugänge bilden damit ein dauerhaft eigenes Marktsegment.

Klare Abgrenzung möglich

Gegen eine gesonderte Abgrenzung von Single Play bzw. nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Double Play Angeboten spricht aus Sicht der Bundesnetzagentur zudem auch nicht der in der letzten Marktanalyse angesprochene Aspekt, dass eine klare Abgrenzung der Bündelprodukte in der Realität nicht möglich sei. Eine klare Abgrenzung ist anhand des Leistungsbestandteils „Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst“ möglich. Wird allein der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst maximal inklusive Verbindungsleistung angeboten, so handelt es sich um eine Leistungsvariante, im Folgenden Teilmarkt 1 - wird darüber hinaus eine zusätzliche Leistung, wie Internetzugang, Fernsehdienst oder Mobilfunk angeboten, so handelt es sich um ein Produktbündel, vorliegend um ein Double Play Produkt, im Sinne eines Teilmarktes 2.

8.1.6.3 Triple Play Angebote und Quadruple Play Angebote bzw. Bündelung mit weiteren Telekommunikationsdiensten

Auch in diesen Fällen gibt es grundsätzlich keinen unterschiedlichen Verwendungszweck für den in solchen Bündeln enthaltenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Vergleich zu Double Play Angeboten. Die Abgrenzung eines eigenen Bündelmarktes für Triple Play Angebote bzw. Quadruple Play Angebote könnte also ebenfalls nur dann erfolgen, wenn die Kunden diese Bündel als untrennbare Einheit betrachten würden und ein Bruch in der Substitutionskette, wie er bei Double Play Produkten gegenüber nicht in Paketen angebotenen Zugängen bzw. Single Play Anschlüssen festzustellen ist, besteht.

Ein eigenständiges Marktsegment für höherwertige Bündelprodukte wäre dann anzunehmen, wenn von den Einzelprodukten kein relevanter Wettbewerbsdruck auf die Bündelprodukte ausgehen würde.

Zu beachten ist, dass zumindest von der Einzelkomponente des Zugangs zum öffentlichen Telefondienstes, um die es hier im Wesentlichen geht, kaum Wettbewerbsdruck auf die verschiedenartigen Leistungsvarianten, Double-, Triple-, oder Quadruple-, Play ausgeht. Die Leistungsvariante Single Play/nicht in Paketen angebotener Zugang zum öffentlichen Telefondienst ist vielmehr, wie eingangs dargelegt, bei höherwertigen Bündelprodukten nur noch ein Nebenprodukt, die keinen entscheidenden Einfluss auf die Preisbildung für diese höherwertigen Produkte hat.

Außerdem ist zu beachten, dass Double-, - und Quadruple- Play Angebote immer unterschiedlich ausgestaltet sein können. Während einige Anbieter beispielsweise Triple Play Angebote aus Internetanschluss, Telefonanschluss und Fernsehdienst zusammenstellen, bieten andere Unternehmen ein Triple Play aus Internetanschluss,

Telefonanschluss und Mobilfunkdienst an. Damit sind diese höherwertigen Bündel auch keine untrennbare Einheit aus Sicht des Endkunden. Zudem kann dieser, wie oben bereits dargestellt, die Leistungen separat erhalten, sodass er das Bündelprodukt auseinanderpflücken würde.

Für Triple Play Angebote ist zu beobachten, dass die Nutzung immer mehr zunimmt. Während im Jahr 2011 bereits circa 14 % der Anschlusskunden ein Triple Play Produkt abnahmen so hat sich der Anteil bis zum Jahr 2016 auf knapp 18 % erhöht. Im Gegensatz dazu sind Quadruple Play Angebote kaum im Markt zu finden.

In der folgenden Tabelle sind die günstigsten Double- und Triple- Play Produkte sowie die Angebote der größten Marktteilnehmer aufgeführt. Für die Leistungsvarianten wird jeweils der durchschnittliche Monatspreis unter der Annahme einer fünfjährigen Vertragslaufzeit aufgeführt. In der letzten Spalte ist der durchschnittliche Monatspreis (5 Jahre Vertragslaufzeit) dargelegt, der sich bei der Annahme einer 10%igen Erhöhung des Preises ergibt, also der Annahme, die dem hypothetischen Monopolistentest zugrunde liegt.

Leistungs- variante	Unter- nehmen	Tarif	Anbindung	5-Jahres- Monatspreis	5JMP + 10 %
Double Play	Vodafone GmbH	Red Internet & Phone 10 Cable	Kabel	18,99 €	20,89 €
Double Play	1&1 Telecom GmbH	DSL Basic	DSL	21,99 €	24,19 €
Double Play	Unitymedia	2play START 20	Kabel	27,99 €	30,79 €
Double Play	Deutsche Telekom AG	MagentaZuhause S	DSL	31,95 €	35,15 €
Triple Play	1&1 Telecom GmbH	DSL 16	DSL	26,99 €	29,69 €
Triple Play	Tele-columbus	Preisbewusst 20	Kabel	28,99 €	31,89 €
Triple Play	EWE	DSL 16 premium	DSL	32,95 €	36,25 €
Triple Play	Deutsche Telekom AG	MagentaZuhause S + StartTV	DSL	33,95 €	37,35 €

Abbildung 8: Preisliste „Double Play und Triple Play Angebote“

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es keinen anderen Verwendungszweck für den in Triple Play Angeboten bzw. anderen Bündelangeboten (wie Quadruple Play Angebote) gegenüber dem in Double Play enthaltenen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich

zugänglichen Telefondienst gibt. Außerdem ist auch zwischen Double Play Produkten und Triple Play Angeboten ein deutlicher Bruch in der Substitutionskette zu sehen. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass Endkunden in Deutschland den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, Internetzugang einerseits und Fernsehempfang bzw. Mobilfunkdienste andererseits nicht als einheitliches Bündel ansehen, sondern als eigenständige Produkte, deren Bezug in aller Regel tatsächlich auch über unterschiedliche Anbieter und Anschlussarten erfolgen kann. Die Telekom Deutschland GmbH führt beispielsweise gar keine Quadruple Play Angebote auf, da Kunden, die ein solches Bündel bei der Telekom Deutschland GmbH nachfragen zwar möglicherweise einen Rabatt auf einen ihrer Verträge erhalten, faktisch werden jedoch zwei separate Verträge abgeschlossen.

Homogenität der Wettbewerbsbedingungen

Darüber hinaus ist trotz eines möglichen Bruchs in der Substitutionskette festzustellen, dass die Wettbewerbsbedingungen zwischen Double, Triple und Quadruple Play Angeboten weitestgehend gleich sind.

Bei allen drei Leistungsvarianten ist zumindest indirekter Wettbewerbsdruck durch sog. OTT-Dienste zu verzeichnen, da der Telefonanschluss überwiegend mit einem Internetzugang, entweder über Mobilfunk oder über Festnetz, gebündelt wird. Zudem ist bei allen höherwertigen Leistungsvarianten festzustellen, dass in diesen Kategorien die Wettbewerber einen wesentlich höheren Einfluss auf die Gestaltung der Preise haben, da diese Märkte anders aufgeteilt sind.

Daher ist die Abgrenzung eigener Submärkte für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Rahmen von Double-, Triple- und Quadruple-Play Angeboten nicht sachgerecht. Die Bundesnetzagentur kommt zu dem Ergebnis, dass die zwischen den Bündelprodukten Double-, Triple- und Quadruple-Play existierenden homogenen Wettbewerbsbedingungen den Bruch in der Substitutionskette überwiegen. Alle höherwertigen Produktbündel, die über den reinen Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. Telefondienst hinaus weitere Leistungen zur Verfügung stellen, sind deshalb in einen Markt mit Double-Play Produkten zu sehen. Insofern bilden solche Bündelprodukte einen eigenen Teilmarkt, den sogenannten Teilmarkt 2.

Homogene Wettbewerbsbedingungen zwischen Teilmarkt 1 und Teilmarkt 2

Im Vergleich dazu führt die Betrachtung der Marktanteile zwischen den vorgenannten Teilmärkten zu der Feststellung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen. Wie bereits oben ausgeführt, besteht in Teilmarkt 1 wesentlich weniger Wettbewerb als in Teilmarkt 2. Es zeigt sich, dass die Telekom Deutschland GmbH gerade im Teilmarkt 1 ihre Position behaupten kann. Darüber hinaus fällt bei der Betrachtung der Marktanteile für alle Bündelprodukte auf, dass die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH zunehmend über die letzten Jahre geringer ausfallen als bei dem Einzelprodukt des Zugangs zum öffentlichen Festnetztelefonanschluss, der Marktanteil der Telekom Deutschland GmbH weist außerdem einen wesentlich geringeren Abstand zum nächst größeren Wettbewerber auf als das bei dem nicht in Paketen angebotenen Zugang und Single Play Produkten der Fall ist. So erreichen in dem wettbewerblich besonders relevanten Bereich der Double Play

Produkte insgesamt zwei Wettbewerber Marktanteile von über **[BUG]** Prozent. Hinzu kommt, wie bereits unter Punkt 8.1.6.2 (Double Play Produkte) ausgeführt, dass in Teilmarkt zwei indirekter Wettbewerbsdruck durch sogenannte OTT-Dienste ausgeübt wird und die IP-Umstellung im Vergleich zu Teilmarkt 1 weiter vorangeschritten ist.

Insgesamt kommt die Bundesnetzagentur deshalb zu dem Ergebnis, dass separate Märkte für nicht in Produktbündeln vertriebene Anschlussprodukte und Single Play Produkte, Teilmarkt 1, auf der einen sowie Double-, Triple-, und Quadruple Play Produkte, Teilmarkt 2, auf der anderen Seite abzugrenzen sind.

8.1.7 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 von 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 nach wie vor 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.

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. Als Gründe werden hier, wie unter Kapitel 2 dargelegt, hauptsächlich unterschiedliche Qualitäten und Erreichbarkeiten genannt.

8.1.8 Nennung des sachlich relevanten Marktes

Als Ergebnis der vorangegangenen Ausführungen ergeben sich folgende, sachlich relevante Märkte für den Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst an festen Standorten:

- Teilmarkt 1: Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert über kupfernetzbasierende Infrastruktur, Breitbandkabelnetze (HFC), Glasfaserinfrastruktur oder stationäre Funklösungen, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten angeboten wird. Hierzu zählen auch Leistungen, die im Rahmen der vorgenannten Leistungsvarianten, mittels Gesamtverträge mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von bis zu 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden.
- Teilmarkt 2: Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, realisiert über kupfernetzbasierende Infrastruktur, Breitbandkabelnetze (HFC), Glasfaserinfrastruktur oder stationäre Funklösungen, der mit anderen Produkten und Dienstleistungen wie Mobilfunk, Internet oder Fernsehen, gebündelt angeboten wird (Double, Triple, Quadruple Play). Hierzu zählen auch Leistungen, die im Rahmen der vorgenannten Leistungsvarianten, mittels Gesamtverträge mit einem einzelnen Kunden und einem Jahresumsatz von bis zu 500.000 Euro ohne Mehrwertsteuer (d. h. netto) erbracht werden.

8.2 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.¹⁰⁵ Da es zwischenzeitlich keine wesentlichen Änderungen an den Rahmenbedingungen von Seiten der Gerichte oder der Europäischen Kommission gegeben hat, wird zunächst auf die grundlegenden Ausführungen im Rahmen der letzten Analyse verwiesen. Nachfolgend soll geprüft werden, ob neue Hinweise vorliegen, die eine regionale Marktabgrenzung begründen.

Die *Telekom Deutschland GmbH* spricht sich – wie in den vorherigen Verfahren – in ihrer Stellungnahme für eine regionale Marktabgrenzung aus. Sie vertritt weiterhin 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. Gebiete, in denen mindestens zwei Endkundenanschlussersteller auf Basis eigener Infrastruktur, regulierter Vorleistungsprodukte oder über eine Kollokation verfügen seien einem anderen Markt zuzuordnen, als solche Anschlussbereiche, in denen maximal ein Anbieter tätig sei.

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. Daher kann er zur Bedarfsdeckung nur auf Anbieter zurückgreifen, die auch für seine Wohn- oder Geschäftsräume Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst

¹⁰⁵ Vgl. Festlegung der Bundesnetzagentur vom 07.07.2014, veröffentlicht im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 13/2014, S. 1753 ff.

eröffnen, anbieten können. Damit wäre der räumlich relevante Markt gleichzusetzen mit jedem einzelnen Anschluss. Es handelt sich allerdings hierbei um eine mit der im Rahmen der sachlichen Marktabgrenzung dargestellten Problematik vergleichbaren Situation, die sich aus den Besonderheiten des netzgebundenen Telekommunikationssektors ergibt und die Gefahr einer verfälschten Wiedergabe der Wettbewerbsbedingungen infolge einer Abgrenzung zu kleiner Teilmärkte in sich birgt.

Bei homogenen Marktverhältnissen kann daher die an sich durch das Kriterium der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht vorgegebene Marktabgrenzung nicht nur in sachlicher, sondern auch in räumlicher Hinsicht relativiert werden. So können einzelne, zu demselben relevanten Markt gehörige Dienstleistungen dann zu einem auch in geografischer Hinsicht einheitlichen relevanten Markt zusammengefasst werden, wenn weitgehend einheitliche Wettbewerbsbedingungen herrschen¹⁰⁶. Dazu ist nicht erforderlich, dass die Wettbewerbsbedingungen vollkommen homogen sind. Es reicht aus, dass diese Bedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind. Somit können nur Gebiete, in denen die objektiven Wettbewerbsbedingungen „heterogen“ sind, nicht als einheitlicher Markt angesehen werden.¹⁰⁷

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.

Aufgrund der Existenz von regionalen Wettbewerbern, die über eigene Teilnehmernetze oder angemietete Infrastruktur Teilnehmeranschlüsse anbieten, wären unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen und damit eine Differenzierung zwischen verschiedenen Regionen zumindest denkbar. Allerdings reicht die Tatsache, dass Wettbewerber ein Versorgungsgebiet bedienen, das nicht national ist, nicht aus, um festzustellen, dass es geografisch unterschiedliche Märkte gibt.¹⁰⁸

Im Rahmen der Ermittlungen zu dieser Marktanalyse wurden die Unternehmen daher befragt, ob sie die von ihnen angebotenen Anschlusstypen bundesweit anbieten oder nicht.

Es gibt weiterhin in beiden Teilmärkten eine Reihe von Anbietern, die ihre Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, bundesweit (wenn auch nicht flächendeckend) anbieten. Daneben gibt es aber auch nach wie vor eine größere Zahl von Anbietern, die regional eingeschränkt tätig sind. Dabei sind einige Anbieter innerhalb relativ großer Regionen tätig, z. B. einem oder mehreren Bundesländern oder mehreren Landkreisen. Es gibt aber auch Anbieter, die nur in einer bestimmten Stadt (und ggf. dem dazu gehörigen Umland) tätig sind. Unabhängig davon reicht die Tatsache, dass Wettbewerber ein Versorgungsgebiet haben, das nicht national ist, nicht aus, um festzustellen, dass es geografisch unterschiedliche Märkte gibt.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Vgl. dazu Bongard: in: Beck'scher TKG-Kommentar, 4. Auflage 2013, vor § 9, Rn. 43; Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12; ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies), Oktober 2008, S. 8 f.

¹⁰⁷ Vgl. Leitlinien der Kommission, Rn. 56.

¹⁰⁸ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

¹⁰⁹ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

Im Rahmen der Ermittlungen wurden die Unternehmen auch dazu befragt, ob sie eine regionale Preisdifferenzierung vornehmen. Wenige Anbieter haben dabei angegeben, bei der Preisgestaltung eine räumliche Differenzierung vorzunehmen. Dabei bezieht sich diese Differenzierung nur auf einen sehr kleinen Bereich und ist dadurch motiviert, dass es sich hierbei um regionale Anbieter handelt, die auf die Verfügbarkeit ihres eigenen Netzes in bestimmten Gebieten abstellen.

Die Mehrzahl der Unternehmen nimmt nach wie vor keine 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.

Auch die Telekom Deutschland GmbH differenziert ihre Preise nicht nach regionalen Aspekten. Hierbei gilt es zu beachten, dass die der Telekom Deutschland GmbH auferlegte Verpflichtung zu einer nur nachträglichen Missbrauchskontrolle dieser grundsätzlich die Wahl darüber lässt, wie sie ihre Preise festlegt. Insoweit handelt es sich bei der Entscheidung der Telekom Deutschland GmbH, ein bundesweit einheitliches Preisregime zu verwenden, um keine Vorgabe der sektorspezifischen Regulierung. Auch die von der Telekom Deutschland GmbH vorgenommenen Rabattaktionen waren immer nur zeitlich begrenzt verfügbar, sodass auch deshalb hier keine generelle regionale Preisdifferenzierung zu begründen ist.

Weiteres Kriterium könnten wesentliche Unterschiede in den Produkt- und Angebotsstrukturen sein. Dazu ist grundsätzlich festzustellen, dass sich die Angebote, ebensowenig wie ihre Preise, in Bezug auf beide Teilmärkte regional nicht unterscheiden. So sind die diversen Arten von Anschlussprodukte zwar nach wie vor von der Verfügbarkeit der benötigten Infrastruktur abhängig, darüber hinaus werden sie jedoch von den Unternehmen nicht regional differenziert.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur gibt es nach wie vor keine ausreichenden Hinweise darauf, dass durch die Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber signifikant heterogene Wettbewerbsbedingungen entstehen.

Zwar gilt, dass unterschiedliche Preise alleine kein verlässliches Kriterium für unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen sind, da diese auch auf unterschiedlichen Kosten und nicht auf unterschiedlichen Wettbewerbsintensitäten beruhen können.¹¹⁰ Der Umkehrschluss allerdings gilt nicht: Sofern nationale Unternehmen eine einheitliche Preis- und Vermarktungsstrategie für das nationale Gebiet haben, ist davon auszugehen, dass sie sich bewusst für eine nationale Strategie entschieden haben. Dabei ist es unerheblich, aus welchen Gründen dies geschehen ist. Im Ergebnis zeigt sich jedenfalls, dass es eine solche Strategie für angemessener hält und damit auch implizit von einem nationalen Markt ausgeht. Auch für den Endkunden ergeben sich national einheitliche Preise. Aus welchen Gründen dies geschieht, ist für ihn letztlich nicht von Belang. Darüber hinaus wäre nur ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in der Lage, bei signifikant unterschiedlichen regionalen Wettbewerbsbedingungen tatsächlich aus „Praktikabilitätsgründen“ eine national einheitliche Preis- und Marketingstrategie dauerhaft durchzuhalten.

¹¹⁰ Vgl. Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 12.

Wie bereits auch schon zum Zeitpunkt der letzten Marktanalyse, haben die Ermittlungen gezeigt, dass gerade in den Ballungsgebieten zurzeit eine Verstärkung der Aktivitäten der Kabelnetzbetreiber erkennbar ist. Diese Belebung ist jedoch noch nicht so stark, als dass heterogene Wettbewerbsbedingungen festgestellt werden müssten. Vielmehr erwartet die Bundesnetzagentur nicht nur durch Kabelnetzbetreiber und Anbieter von Breitbandanschlüssen auf Basis der kupferbasierten DSL-Infrastruktur, sondern auch durch stationäre Funklösungen und auch durch alternative Glasfaserinfrastrukturen insgesamt eine höhere Verfügbarkeit verschiedener Alternativen für die Endkunden. Festgehalten werden kann insoweit, dass die identifizierten Wettbewerbsbedingungen derzeit nicht so stark voneinander abweichen, als dass dies aus Sicht der Bundesnetzagentur eine regionale Abgrenzung notwendig erscheinen lässt.

Somit handelt es sich bei den in Abschnitt 8.1.8 zuvor sachlich abgegrenzten Teilmärkten um jeweils einen bundesweiten Markt.

8.3 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 Bundesnetzagentur aber immer sowohl die Regulierungsziele als auch die Regulierungsgrundsätze zu berücksichtigen.¹¹¹

Nachfolgend wird geprüft, ob die in Kapitel 7 vorgenommene Marktabgrenzung den für diesen Markt relevanten Zielen und Grundsätzen des § 2 TKG entgegensteht. Hierbei erfolgt keine Differenzierung der Betrachtung nach Teilmärkten, da die nachfolgenden Ausführungen für beide Teilmärkte im Wesentlichen gleichermaßen zutreffen.

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 den Märkten 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 wahrenenden, 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

¹¹¹ Vgl. die Erläuterungen der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, BT-Drucksache 17/5707 vom 4. Mai 2011, S. 51.

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.

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.

Die Marktverhältnisse sind von der Bundesnetzagentur auch in ihrer geografischen Dimension, insbesondere hinsichtlich besonderer regionaler Wettbewerbsbedingungen umfassend untersucht worden. Dabei hat sich, wie auch schon bei der letzten Marktanalyse, 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 anderer Anbieter von Breitbandanschlüssen auf Basis der kupferbasierten DSL-Infrastruktur zwar Anzeichen für regional unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten 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. 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 unterteilt in zwei Teilmärkte wird auf diesem Endkundenmarkt eine gewisse Planungssicherheit für (potenzielle) Anbieter und Investoren erreicht.

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 bis 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 aufgrund der Änderungen in den Wettbewerbsbedingungen angepasst. Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen, wie unter Punkt 7 aufgezeigt, führen dazu, dass zwischen Teilmarkt 1 und Teilmarkt 2 unterschieden werden muss. Der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten hat sich sowohl durch technologische Weiterentwicklungen als auch durch Änderungen im Verhalten der Nachfrager über die letzten Jahre verändert. Auf diese Veränderungen muss auch im Rahmen der Marktabgrenzung reagiert werden. Insofern sind diese Änderungen Ausdruck von geänderten Rahmenbedingungen, die sich über die letzten Jahre abzeichneten und entsprechen auch dem oben genannten Kriterium.

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 Wettbewerbsdruckles 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.

9 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 Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt¹¹², hat die Bundesnetzagentur weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG.

Empfehlungen sind der Rechtsnatur nach grundsätzlich gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich. Nach gefestigter Rechtspraxis sind sie zur Auslegung innerstaatlicher, Gemeinschaftsrecht umsetzender Rechtsvorschriften oder zur Ergänzung verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben heranzuziehen.¹¹³ 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 bzw. im Umkehrschluss daraus, nicht regulierungsbedürftig sind.¹¹⁴

Allerdings geht damit keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbesehen 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.¹¹⁵ Die Märkte-Empfehlung bestimmt daher weder unwiderlegbar, dass die dort festgelegten Märkte tatsächlich für eine

¹¹² BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

¹¹³ EuGH, Rechtssache C-322/88, Urteil v. 13.12.1989, Slg. 1989, S. 4407, Rn. 7, 16, 18 – *Salvatore Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles*.

¹¹⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13, Rn. 25.

¹¹⁵ 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.

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.¹¹⁶ In diesen Fällen sind die Regulierungsbehörden gehalten, die Regulierungsbedürftigkeit der entsprechenden Märkte anhand des Vorliegens der drei Kriterien zu rechtfertigen.¹¹⁷ Märkte aus den vorherigen Märkte-Empfehlungen, die im Anhang der EU Märkte-Empfehlung 2014 nicht mehr genannt sind, sollten, wenn sie gegenwärtig nach Maßgabe der nationalen Gegebenheiten reguliert werden, von den nationalen Regulierungsbehörden ebenfalls anhand des Drei-Kriterien Tests geprüft werden, um auf der Grundlage dieser nationalen Gegebenheiten festzustellen, ob diese Märkte noch immer für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.¹¹⁸

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die EU-Märkte-Empfehlung 2014 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.¹¹⁹

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.¹²⁰

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für die in Abschnitt 7 abgegrenzten Teilmärkte zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d. h., wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der jeweilige Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.¹²¹ Daher ist die Durchführung einer Marktanalyse bei den in der Empfehlung

¹¹⁶ 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 Märkte-Empfehlung 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.

¹¹⁷ Erwägungsgrund Nr. 21 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 82.

¹¹⁸ Erwägungsgrund Nr. 22 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 82.

¹¹⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14, Rn. 26.

¹²⁰ Erwägungsgrund Nr. 19 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 82, wonach auf Märkten, welche den drei Kriterien entsprechen, gleichwohl wirksamer Wettbewerb herrschen könne.

¹²¹ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 82.

genannten Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt die drei Kriterien nicht erfüllt.¹²² 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.¹²³

Die Kommission hat in der EU-Märkte-Empfehlung 2014 ausgeführt, dass Regulierung auf der Endkundenebene nur noch dann gerechtfertigt sei, wenn in der Vorausschau noch kein wirksamer Wettbewerb in Markt Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 herrscht. Die nationalen Regulierungsbehörden könnten somit eine Beibehaltung der Regulierung rechtfertigen, sofern der Drei-Kriterien-Test angesichts der nationalen Gegebenheiten für den nachfolgenden Überprüfungszeitraum erfüllt ist.¹²⁴ Zu prüfen ist also im Folgenden, ob die drei Kriterien jeweils in beiden Teilmärkten erfüllt sind.

9.1 Marktzutrittsschranken

Zunächst wird deshalb geprüft, ob das erste Kriterium des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG im Hinblick auf Teilmarkt 1 erfüllt ist.

9.1.1 Teilmarkt 1

Als erstes Kriterium ist das Vorliegen beträchtlicher, anhaltender und struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken zu prüfen. Hinsichtlich des ersten Kriteriums sind für die Zwecke nach der hier zugrunde liegenden EU-Märkte-Empfehlung 2014 zwei Arten von Zutrittsschranken relevant: strukturelle Zutrittsschranken und rechtliche oder regulatorische Zutrittsschranken.¹²⁵ Strukturelle Zutrittsschranken ergeben sich aus der Ausgangssituation im Bereich der Kosten und der Nachfrage, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Markteinsteigern führt, der Marktzutritt erschwert oder verhindert wird.¹²⁶ Beträchtliche Zutrittsschranken liegen beispielsweise vor, wenn absolute Kostenvorteile, erhebliche mengen- oder größenbedingte Vorteile, Kapazitätsengpässe und hohe versunkene Kosten für den Markt charakteristisch sind.¹²⁷ Damit zusammenhängende strukturelle Zutrittsschranken können auch vorliegen, wenn die Bereitstellung eines Dienstes eine Netzkomponente fordert, die sich technisch nicht oder nur zu hohen Kosten duplizieren lässt, dass der Dienst für Mitbewerber unrentabel wird.¹²⁸

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.¹²⁹ Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.¹³⁰

¹²² Erwägungsgrund Nr. 22 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 82.

¹²³ Vgl. dazu auch VG Köln, 1 K 2924/05, S. 19.

¹²⁴ Erwägungsgrund Nr. 25 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. 295 vom 11.10.2014, S. 83.

¹²⁵ Erwägungsgrund Nr. 12 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

¹²⁶ Erwägungsgrund Nr. 12 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

¹²⁷ Erwägungsgrund Nr. 12 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

¹²⁸ Erwägungsgrund Nr. 12 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

¹²⁹ Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

¹³⁰ Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

Dabei wird ein modifizierter Greenfield-Ansatz zugrunde gelegt. Das bedeutet, dass bei der Prüfung der Marktzutrittsschranken die Regulierung auf dem zu betrachtenden Markt nicht berücksichtigt wird, wohl aber die Regulierung, die außerhalb des betrachteten Marktes auferlegt wurde.¹³¹ Somit werden nur diejenigen Regulierungsmaßnahmen ausgeblendet, die der *Telekom Deutschland GmbH* aufgrund der beträchtlichen Marktmacht für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst 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 öffentlich zugänglichen Telefondienst, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten angeboten wird, 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 Teilmarkt 1 für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst 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.¹³² Es handelt sich hierbei um eine im Bereich der Netzwirtschaft besonders häufig anzutreffende Marktzutrittsschranke. 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.

Ergebnisse der letzten Untersuchung

Bei der letzten Marktanalyse wurde das Bestehen hoher struktureller Marktzutrittsbarrieren festgestellt, die sich auf dem damals abgegrenzten Markt in Form von hohen versunkenen Kosten zeigten. Diese ergaben sich wiederum vor allem aus den Kosten für das Verlegen der Leitungen.

Zugleich wurde festgestellt, dass diese hohen Marktzutrittschürden auch durch die Möglichkeit zur Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung nicht in hinreichendem Maße gesenkt wurden. Zwar war die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung zum Zeitpunkt der letzten Analyse ein flächendeckend zur Verfügung stehendes Vorleistungsprodukt mit geringeren Investitionserfordernissen als bei einer Selbstverlegung. Tatsächlich erforderte die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung aber für die Anbindung der Hauptverteiler nicht unerhebliche Investitionen. Es zeigte sich damals, dass es sich für die Wettbewerber in weiten Teilen wirtschaftlich nicht rechnete, bestimmte Hauptverteiler zu erschließen.

Eine relevante Senkung der Marktzutrittschürden hatte sich damals auch nicht durch das Angebot von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über rückkanalfähig ausgebaute Kabelnetze ergeben. Maßgeblich hierfür war, dass hierdurch keine Aussicht

¹³¹ Vgl. Commission Staff Working Document SWD (2014) 298, Explanatory Note, S. 8.

¹³² Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 78.

bestand, innerhalb der anstehenden Regulierungsperiode in einem relevanten Umfang eine Erhöhung der Zugangszahlen der Kabelnetzbetreiber herbei zu führen.

Im Rahmen der aktuellen Untersuchung gilt es also zu prüfen, ob sich die Marktumstände zwischenzeitlich im Hinblick auf Teilmarkt 1 insoweit geändert haben, dass nunmehr nicht mehr von beträchtlichen Marktzutrittschranken auszugehen wäre, so dass das erste Relevanzkriterium nicht mehr erfüllt sein würde.

Zahl der zwischenzeitlich erfolgten Markteintritte

Für die Beurteilung der Marktzutrittschranken ist es allerdings 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.¹³³

Zum 30.06.2016 gab es lediglich **[BuG]** Anbieter für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten, die jeweils mehr als 100.000 Zugänge auf dem hier relevanten Teilmarkt 1 abgesetzt hatten. Vier weitere Unternehmen hatten zudem jeweils zwischen 30.000 und 100.000 Zugänge abgesetzt. Der Absatz der übrigen erfassten Unternehmen lag jeweils unter 30.000 Zugängen. Relevant sind nicht nur die Gesamtzahl der Anbieter und deren Absatz an Anschlussprodukten, sondern vor allem auch deren Einfluss auf den Gesamtmarkt. Die Betrachtung der Absatzzahlen zeigt, dass neue Markteintritte in dem hier betrachteten Zeitablauf gar nicht erfolgt sind und dass die Vielzahl der in dem Markt aktiven Unternehmen jeweils nur eine geringe Zahl von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst absetzt, wodurch sich ihr Einfluss auf den Gesamtmarkt und den Wettbewerb entsprechend gering ausnimmt.

Selbstverlegung der Anschlussstruktur

Der Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten über den Aufbau eigener Infrastrukturen ist auch weiterhin mit hohen versunkenen Kosten verbunden. Der Anteil versunkener Kosten ist insbesondere deshalb sehr hoch, da eine alternative Nutzung der letzten Meile (Verbindung zu einem einzelnen Endkunden generell unabhängig vom Produkt) kaum möglich ist. Aus diesen Gründen sind auch in den letzten vier Jahren Markteintritte (in relevantem Ausmaß) mit eigener, leitungsgebundener Infrastruktur kaum oder in nur einem regional geringen Ausmaß erfolgt. Auch für die nächsten drei Jahre ist in weiten Teilen Deutschlands eher kaum oder in nur einem regional geringen Ausmaß eine entsprechende Selbstverlegung zu erwarten.

¹³³ Vgl. Commission Staff Working Document SWD (2014) 298I, Explanatory Note, S. 9.

Daher muss weiterhin trotz einer gewissen Anzahl von Unternehmen, die selbst Teilnehmerinfrastruktur verlegen, davon ausgegangen werden, dass signifikante und andauernde Marktzutrittsschranken existieren. Auch für die nächsten drei Jahre sind keine Anzeichen ersichtlich, die Markteintritte mit einem relevanten Umfang erwarten ließen.

Allein die *Telekom Deutschland GmbH* war im Jahr 2016 in der Lage, ihre Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst fast ausschließlich mit Hilfe eigener Infrastruktur über die klassischen Telefonnetze zu realisieren. Lediglich für einen Teil der Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst der **[BuG]**.

Sofern Unternehmen nicht bereits über eigene Infrastruktur verfügen, kann davon ausgegangen werden, dass Skalenvorteile in Verbindung mit versunkenen Kosten auf dem Markt für den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst im Falle der Verlegung eigener Anschlussinfrastruktur weiterhin als substantielle Marktzutrittsbarriere wirken.

Entbündelte Teilnehmeranschlussleitung

Alternativ zur Errichtung und Nutzung eigener Anschlussinfrastruktur kann ein Betreiber auch über den Zukauf von Vorleistungsprodukten, wie etwa dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in den Markt eintreten.

Angesichts der nach wie vor erheblichen Investitionskosten zur Erschließung von Kunden zielen regulatorische Maßnahmen wie die Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung seit fast 20 Jahren auf eine Senkung dieser Marktbarriere ab und sollen den Markteintritt erleichtern.

Das Produkt „Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung“ stellt auch in der vierten Überprüfungsrunde das mit Abstand am häufigsten verwendete Vorleistungsprodukt dar, über das alternative Anbieter Zugänge im Sinne des Marktes Nr. 1 der Märkte-Empfehlung 2007 realisieren.

Da der Teilmarkt 1 den reinen Zugang zum öffentlichen Telefondienst betrifft, d. h. den Zugang der nur für Sprachtelefonie genutzt wird, ohne dass weitere Leistungen damit verbunden sind, dürften in diesem Markt auch kaum Verbund- und Skalenvorteile erzielt werden können.

Zudem impliziert diese Geschäftsstrategie substantielle sowie laufend zu tätige Investitionen in Infrastrukturelemente, wie die Anbindung der entsprechenden Hauptverteiler bzw. Kabelverzweiger mit eigener oder angemieteter Leitungsinfrastruktur und der dort zu erfolgenden Netzkollokation. Die Erfahrung zeigt, dass die Entbündelungsoption aufgrund der Technologie bzw. der damit verbundenen nötigen kritischen Größe in erster Linie in Ballungsgebieten profitabel scheint und so in der Umsetzung schwerpunktmäßig auf diese Bereiche beschränkt bleibt. Dies legt die Einschätzung nahe, dass alternative Betreiber, die in die Entbündelung von Teilnehmeranschlüssen investieren, insbesondere auf bundesweiter Ebene noch keinen maßgeblichen Einfluss auf die Marktposition der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich der festnetzbasieren Zuführungsleistungen nehmen und auch in den kommenden drei Jahren nicht nehmen werden.

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.

Zugleich ist festzustellen, dass die Nachfrage der Wettbewerber nach entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen rückläufig ist. Gemäß dem Geschäftsbericht der *Deutsche Telekom AG* für das Jahr 2016 ist die Absatzmenge der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen im Jahr 2016 im Vergleich zum Jahr 2014 von 8,8 Millionen auf 7,2 Millionen gesunken.¹³⁴

Die in dem Bereich des Angebotes von Teilnehmeranschlussleitungen erkennbare Rückgang der Anzahl der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen dürfte aus Sicht der Bundesnetzagentur auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein:

In Teilen dürfte dies an der Abwanderung zu Kabelangeboten und in einem noch erheblich geringeren Maße zu glasfaserbasierten Angeboten liegen. Wie nachfolgend noch näher erläutert, nimmt die Zahl der Anschlüsse über Fernsehkabel, aber auch in geringerem Maße über Glasfaser, stationäre Funklösungen sowie die Zahl der Kunden, die nur Mobilfunkprodukte verwenden, stetig zu. Hierbei gilt es zu beachten, dass Kabelnetzbetreiber – wie bisher schon – derzeit keine dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung vergleichbaren Vorleistungsprodukte für andere Anbieter über ihre Kabelnetze anbieten. Dies bedeutet, dass die Anbieter, die über kein Kabelnetz verfügen, auf kein entsprechendes Vorleistungsprodukt zugreifen können.

Dass das Produkt des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung zumindest aktuell keinen zusätzlichen relevanten Wettbewerbsdruck mehr zu generieren vermag, dürfte auch daran liegen, dass die Zahl der Endkunden, die an einem Umstieg von einem Produkt, das ausschließlich den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, auf den für alternative Anbieter besonders relevanten Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels Breitbandanschlüssen interessiert sind, zunehmend kleiner wird.

Sowohl die Zahl der nicht im Bündel vertriebenen Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, als auch die der Single Play Produkte geht zwar zurück. Diese Entwicklung geht jedoch nur langsam von statten. So ist beispielsweise die Anzahl von nicht in Bündeln vertriebenen Produkte, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, von rund 5,5 Mio. Anschlüssen im Jahr 2013 auf rund 4,2 Mio. Anschlüsse zum 30.06.2016 zurückgegangen, während die Anzahl der Single Play Produkte von rund 4,6 Mio. Anschlüssen im Jahr 2013 auf rund 3,9 Mio. Anschlüsse zum 30.06.2016 zurückgegangen ist. Die Bundesnetzagentur geht auf Basis dieser Absatzzahlen davon aus, dass die nicht in Bündeln bzw. als Single Play Produkte vertriebenen Zugangsprodukte in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum auch weiterhin nachgefragt werden und zusammen mit rund 8,1 Mio. Anschlüsse zum 30.06.2016, was einem Marktanteil von rund 21 % bezogen auf den Gesamtmarkt entspricht, nicht unerheblich sind.

¹³⁴ Geschäftsbericht der Deutsche Telekom AG 2016, S. 52.

Bei reinen Produkten, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, bestehen jedoch in der Form geringer Kosteneinsparungen bei zusätzlichen Transaktionskosten nachfrageseitige Wechselbarrieren, welche einen Markteintritt für alternative Betreiber eher unrentabel machen. Für Endkunden lassen sich vor allem bei dem reinen Produkt, das den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, bei einem Betreiberwechsel (in absoluten Beträgen) kaum nennenswerte Einsparungen erzielen. Ein Markteintritt wäre daher bei de facto keiner neu generierten Nachfrage in diesem Bereich auch für die nächsten drei Jahre wenig rentabel.

Zusammenfassung zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung

Die Regulierung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung hat die Marktzutrittsschranken für den vorliegenden sachlich relevanten Teilmarkt unzweifelhaft gesenkt. Hätten die Wettbewerber nicht die Möglichkeit, den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung anzubieten, wären die Marktzutrittsschranken auf dem vorliegenden Markt nahezu absolut, da die Unternehmen diese „letzte Meile“ zu jedem einzelnen Neukunden – vorbehaltlich der weiter unten noch näher erläuterten Möglichkeiten zur Nutzung von anderen Alternativprodukten, wie Bitstrom oder bestehenden Kabelnetzen – selbst verlegen müssten. Dies wäre sowohl betriebswirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Gleichwohl sind die Marktzutrittsschranken immer noch beträchtlich und dauerhaft, da die Wettbewerber auch weiterhin für die Bereitstellung eines Zugangs für den reinen Telefondienst erhebliche Investitionen in eigene Infrastruktur unternehmen müssen, die im Übrigen nicht nur die notwendige Erschließung der Hauptverteiler bzw. Kabelverzweiger umfassen. Dies wird auch daran deutlich, dass auch knapp 20 Jahre nach Marktöffnung kein einziger Wettbewerber flächendeckend den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten in Deutschland anbieten kann.

Auch wenn die Regulierung des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung die Marktzutrittsschranken für den hier sachlich relevanten Teilmarkt 1 gesenkt hat, sind diese nach wie vor beträchtlich und anhaltend.

Kabelnetzinfrastruktur

Die Kabelnetzbetreiber verfügen über eine eigene Anschlussinfrastruktur. Das führt zu geringeren Kosten. Kabelnetzbetreiber nutzen diese Möglichkeiten auch in relevantem Ausmaß. So sind die drei größten Kabelnetzbetreiber auf dem hier relevanten Endkundenmarkt aktiv, allerdings nur in einem sehr geringen Ausmaß im Vergleich zu ihren Aktivitäten in Teilmarkt 2.

Im Verhältnis zu den anderen Anschlusstypen stellte die Anzahl der Kabelfernsehanschlüsse für Telefonie auf dem hier betrachteten Teilmarkt zum Stichtag 30.06.2016 rund 1,5 Prozent aller Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz in Deutschland (gegenüber ebenfalls rund 1,5 Prozent im Jahr 2013) dar. Unterstellt man in einer dynamischen Betrachtung, dass dieser Trend weiter anhält, würde dies im Betrachtungszeitraum nicht dazu führen, dass die Kabelnetzbetreiber beim Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eine Position erreichen könnten, die den Spielraum der Telekom Deutschland GmbH auch nur annähernd einschränken könnte.

Zudem muss – wie bisher – berücksichtigt werden, dass gerade private Verbraucher weiterhin mehrheitlich längerfristige Verträge mit Telekommunikationsanbietern abschließen. Derzeit üblich sind Verträge mit mindestens 12 und bis zu 24 Monaten Laufzeit. Nachfrager, die bereits einen solchen Vertrag mit längerer Laufzeit abgeschlossen haben, sind für diese entsprechende Zeit an einen Anbieter gebunden und werden nur in Ausnahmefällen (z. B. bei Umzug) vorher am Wettbewerb teilnehmen können. Hinzu kommt, dass sich Verträge in vielen Fällen automatisch verlängern und somit die Gefahr besteht, dass der Nachfrager die entsprechenden Kündigungsfristen versäumt. Vielfach verzichten Nachfrager auch auf Anbieterwechsel, weil sie hohe Transaktionskosten oder Probleme beim Wechsel befürchten. Auch aus technischer Sicht kann es zu Kundenbindung kommen, z. B. wenn der Nachfrager spezielle, auf einen Anbieter abgestimmte Hardware eingekauft hat.

Neben den reinen, vergleichsweise geringen Marktanteilen muss man zudem auch beachten, dass die Kabelnetzbetreiber in Deutschland weiterhin entweder nur regional begrenzt oder überregional, aber nicht flächendeckend tätig sind. Zum jetzigen Zeitpunkt ist – im Vergleich zur letzten Marktanalyse – jedoch davon auszugehen, dass in Deutschland zwischenzeitlich alle Kabelhaushalte über ein rückkanalfähiges Netz erschlossen sind und somit die hierbetrachteten Telefondienste nutzen können. Dementsprechend dürften zumindest für den Bereich der Telefonie keine zusätzlichen Investitionen nötig sein.

Ferner ist zu beachten, dass es in Deutschland bei den Breitbandkabelnetzen weiterhin eine vierte Netzebene gibt (hier findet die Weiterleitung der Signale in die Hausverteilanlagen statt). Als problematisch erweist sich hierbei nach wie vor, dass die großen TV-Kabelgesellschaften rund 2/3 ihrer Kabelanschlüsse direkt aktiv betreiben und vermarkten können. Die übrigen Kabelanschlüsse liegen in der Hand von sonstigen, vorwiegend kleineren bis mittelständischen Unternehmen. Daher können die auf der Netzebene 3 tätigen Kabelnetzbetreiber in ihrem Versorgungsgebiet nur rund 2/3 der mit Breitbandkabeln versorgten Haushalte direkt erreichen. In den übrigen Fällen kann es noch – wie gerade ausgeführt – an der direkten Kundenbeziehung fehlen. Dies führt gegebenenfalls zu einer weiteren Verringerung der Zahl der potenziell erreichbaren Kunden.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Netze der Kabelbetreiber weiterhin vor allem auf die Ballungsgebiete konzentriert sind und damit auch in einer Gesamtschau aller Kabelbetreiber zusammen innerhalb der voraussichtlichen Geltungsdauer der Marktanalyse keinen relevanten Wettbewerbsdruck auszuüben vermögen.

Derzeit spielen die Kabelnetzbetreiber und hier speziell das Angebot von Telefonie über die von ihnen betriebenen Netze in Deutschland eine wesentlich geringere Rolle, als dies in anderen Ländern der Fall ist. Auch in Zusammenschau mit dem Wachsen der Anzahl von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, die über die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung erbracht werden, genügt die zu erwartende Entwicklung im Bereich der Kabelnetze daher auch für die kommenden drei Jahre nicht, um die starke Stellung der *Telekom Deutschland GmbH* auf dem Teilmarkt 1 im Laufe der voraussichtlichen Geltungsdauer der Festlegung soweit zu beeinflussen, dass die Marktzutrittschürden signifikant sinken.

Zutreffend ist, dass zwischenzeitlich die Kabelnetze rückkanalfähig ausgestaltet sind. Dies allein genügt jedoch nicht für die Annahme, dass keine Marktzutrittschranken mehr vorliegen. Denn ein weiterer Marktzutritt ist auch dann erschwert, wenn die mit ihm verbundenen Schwierigkeiten zwar überwindbar sind, jedoch hierzu weiterhin erhebliche Investitionen vorzunehmen sind und ein großes Kostenrisiko besteht. Gerade dies ist aber weiterhin der Fall. Speziell die Kabelnetze weisen den wesentlichen Nachteil auf, dass diese nicht flächendeckend verfügbar sind. Rund ein Drittel der Haushalte sind durch Kabel derzeit nicht anschlussfähig. Um auch die restlichen Haushalte anzuschließen, wären insoweit weitere Infrastrukturaufwendungen erforderlich.

Bitstrom

Neben dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung und Wettbewerberangeboten im vergleichsweise geringen Ausmaß auf der Endkundenebene über Kabel haben sich Bitstromvorleistungsprodukte für das Angebot von Sprachtelefondiensten und insbesondere des Internetzugangs etabliert.

Beim IP-Bitstrom-Zugang der *Telekom Deutschland GmbH* überlässt diese dem Wettbewerber DSL-Anschlüsse und transportiert den darüber geführten Datenstrom über ihr Konzentratornetz zum zugehörigen Breitband-Point-of-Presence, wo sie ihn an den Wettbewerber übergibt. Der IP-Bitstrom versetzt Wettbewerber damit in die Lage, Endkunden insbesondere breitbandige Internetzugänge und Telefondienste zu erbringen.

Die Bitstromzugangsprodukte sowohl in Form des zuvor genannten IP-BSA als auch des Layer 2-Bitstrom¹³⁵ stellen Vorleistungsprodukte dar, welche die Überlassung des breitbandigen Anschlusses sowie den breitbandigen Datentransport enthält und dem Nachfrager insbesondere die Möglichkeit der Qualitätsdifferenzierung bietet. Damit wird im Spektrum der Vorleistungsprodukte zwischen dem Zugang zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung einerseits und Resale-Produkten andererseits eine Lücke auf der Wertschöpfungskette für breitbandige Dienstleistungen geschlossen.

Durch die Verfügbarkeit von Bitstromzugangsprodukten sind also neben der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung weitere regulierte Vorleistungen verfügbar, mittels derer die Wettbewerber auch unabhängig vom Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst der *Telekom Deutschland GmbH* eigene Anschlussangebote offerieren können. Breitbandige Anschlüsse, die auf Basis von Bitstrom realisiert werden, können mit niedrigeren Anfangsinvestitionen eingerichtet werden.

Insofern haben Bitstromzugangsprodukte im Hinblick auf die größere Flächendeckung einen komplementären Charakter zur entbündelten Teilnehmeranschlussleitung. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass DSL-Anschlüsse und damit Bitstromvorleistungsprodukte der *Deutschen Telekom GmbH* aufgrund der in Einzelfällen zu großen Leitungslänge nicht flächendeckend verfügbar sind. Zugleich gilt es zu beachten, dass sich das Angebot von reinen Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst (Single und nicht in Paketen

¹³⁵ Bei einem Layer 2 Bitstrom erfolgt die Netzkopplung auf Layer 2-Ebene, d. h. mit Übergabepunkten auf regionaler Ebene der Konzentratornetzhierarchie, die Übergabe erfolgt am Glasfaser Point-of-Presence (GF-POP), vgl. hierzu Festlegung zu „Auf der Vorleistungsebene an festen Standorten bereitgestellter Zugang von hoher Qualität (Markt Nr. 4 der Empfehlung 2014) sowie BK 3h-14/114 .

angebotenen Leistungen) unter Verwendung der Bitstromvorleistungen nur bedingt bzw. zu entsprechend marktfähigen Preisen realisieren lässt, um damit so genannte weiße Flecken in der eigenen Infrastruktur zu schließen.

Die Nachfrage konzentriert sich derzeit auf Layer-3-Bitstromzugangprodukte (IP-Bitstromzugang), da Layer 2 Bitstrom-Produkte noch nicht so lange im Markt verfügbar sind. Auch wenn perspektivisch die Umstellung der Netze von leitungsvermittelnden auf paketvermittelnde Technologien angestrebt wird und damit weiterhin die Nachfrage nach Bündelprodukten im Sinne von Teilmarkt 2 steigen wird, so ist, wie oben bereits ausgeführt, davon auszugehen, dass die Nachfrage der Kunden nach Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Anschlussprodukten in dem für diese Analyse relevanten Zeitraum auf einem relevanten Niveau von unter 20 Prozent der Anschlüsse bezogen auf den Gesamtmarkt verbleiben wird.

Ebenso wenig wird eine vollständige Umstellung der Bestandskunden auf IP-basierte Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels breitbandiger Anschlussprodukte im Teilmarkt 1 möglich sein. Die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Ermittlungen unterstützen diese Annahme: Während im Jahr 2016 37 Unternehmen angaben, auf Bitstromzugangprodukte angewiesen zu sein, so gaben insgesamt 54 Unternehmen an, dass der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung für die Realisierung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst erforderlich sei. Im Rahmen des Auskunftersuchens hat zudem die überwiegende Anzahl der Unternehmen angegeben, dass Marktzutrittsschranken vorhanden seien. So führt beispielsweise die *1&1 Telecom GmbH* aus, dass der Eintritt in den Markt für reine Telefoniedienste nicht möglich sei und dass ein Markteintritt maximal im Rahmen von Bündelprodukten erfolgen könne. Im Gegensatz dazu vertritt die *Telekom Deutschland GmbH* die Ansicht, dass der Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz aufgrund der Zugänge zur Teilnehmeranschlussleitung der *Telekom Deutschland GmbH* einerseits sowie zum IP-Bitstromangebot andererseits vollständig bestreitbar sei. Allein diese Verpflichtungen machten eine Regulierung des nachgelagerten Endkundenmarktes für Anschlüsse überflüssig.

Das Angebot des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über Bitstromangebote setzt darüber hinaus voraus, dass der Kunde auf einen IP-Anschluss wechselt. Speziell im Netz der *Telekom Deutschland GmbH* beträgt der Anteil der IP-Anschlüsse bislang **[BuG]** der geschalteten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst. Die *Telekom Deutschland GmbH* plant inzwischen die komplette Umstellung ihres Telefonnetzes auf ein IP-Netz bis Ende 2018. In einem reinen IP-Netz würde sich die Problematik der Endkunden, die an einem Wechsel auf ein IP-basiertes Anschlussprodukt bereits aus grundsätzlichen Erwägungen kein bzw. wenig Interesse haben, erledigen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass generell davon ausgegangen wird, dass ein Teil der Endkunden grundsätzlich wenig Bereitschaft hat, von einem PSTN-Anschluss auf ein IP-basiertes Anschlussprodukt zu wechseln (so genannte „PSTN-captive-user“). Im Ergebnis werden hierfür unterschiedliche Gründe vorgetragen:

Zunächst einmal ist zu beachten, dass der Kunde bei IP-basierten VoIP-Diensten immer „online“ sein muss, um telefonieren zu können, und dass das Endgerät am Router (der immer eingeschaltet sein muss) angeschlossen werden muss. Als ein Nachteil der IP-

basierten Anschlüsse wird benannt, dass gewisse eCash-Anwendungen, Alarmanlagen und Clubtelefone nicht mehr betrieben werden können.

Auch diese Kunden sind für die Wettbewerber nur sehr bedingt für einen Wechsel über ein Bitstromangebot, der ja jeweils auch mit einem Wechsel auf ein IP-basiertes Anschlussprodukt verbunden ist, zu erreichen.

In der Explanatory Note aus 2014 der Kommission heißt es hierzu:

„Zudem werden die Netzbetreiber dank Investitionen in All-IP-Netze ihre Effizienz erhöhen und kostengünstigere Dienste für ihre Endnutzer anbieten können. Mittelfristig wird es sich für einen Betreiber nicht rentieren, das öffentliche Telefonnetz parallel zu seinem All-IP-Netz zu betreiben, selbst wenn der Betreiber für eine begrenzte Zeit von einer stets kleiner werdenden Gruppe von Zwangsnutzern Preise über Wettbewerbsniveau verlangen könnte.“

Die Bundesnetzagentur geht ebenfalls davon, dass mit zunehmender IP-Umstellung, wie bereits dargelegt, kostengünstigere Dienste zur Verfügung gestellt werden können. Die neben der Telekom Deutschland GmbH in Teilmarkt 1 tätigen Unternehmen haben jedoch im Rahmen der Befragung überwiegend angegeben, dass sie bis 2020 noch nicht vollständig auf IP-Technik migriert sein werden. Daher ist derzeit noch anzunehmen, dass die Marktzutrittsschranken in dieser Regulierungsperiode immer noch bestehen bleiben. Die Marktgegebenheiten in Teilmarkt 1 in Deutschland erlauben es derzeit aber noch nicht, festzustellen, dass die Marktzutrittsschranken so gering sind, dass es einer Regulierung nicht mehr bedarf. Die Bundesnetzagentur geht derzeit aber davon aus, dass jedenfalls mit vollständigem Abschluss der IP-Migration, auch die Marktzutrittsschranken so niedrig sein werden, dass das erste Kriterium i. S. d. § 10 Abs. 2 S. 1 TKG für Teilmarkt 1 dann nicht mehr erfüllt sein dürfte.

Die Verfügbarkeit von Bitstromzugangs-Vorleistungsprodukten ist somit nicht dazu geeignet, die existierenden beträchtlichen Marktzutrittsschranken in dem für diese Marktanalyse relevanten Zeitraum insbesondere in dem hier relevanten Teilmarkt in relevantem Umfang abzubauen.

Die Regulierung auf der Vorleistungsebene dient dem Zweck, im Interesse der Endnutzer einen nachhaltigen Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen.¹³⁶ 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.

Die flächendeckende Vervielfältigung von Zugangsinfrastruktur im Nahbereich des Endkunden über eine Selbstverlegung oder aber die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung ist aufgrund der regelmäßig nur für einen Betreiber rechenbaren Kostenstruktur der Anschlussnetze unwirtschaftlich. Auch von Bitstromprodukten geht aus den oben dargestellten Gründen derzeit noch keine ausreichende Senkung der Marktzutrittshürden im Anschlussnetz aus.

¹³⁶ Erwägungsgrund Nr. 2 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 65.

Unabhängig davon bleibt zu beachten, dass es weiterhin der Wahl des Endkunden obliegt, für welchen Netzbetreiber er sich bei dem Produkt, das den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnet, entscheidet. Sofern er sich einmal entschieden hat, kann diese Leistung während der Vertragsdauer regelmäßig allein von diesem Netzbetreiber bezogen werden. Der weiterhin hohe Endkundenbestand der *Telekom Deutschland GmbH* in Teilmarkt 1 zeigt, dass allein die im Übrigen im Fall der Teilnehmeranschlussleitung bereits seit 1998 vorhandene Option, Vorleistungsprodukte für die Anbindung von Endkunden an das eigene Telefonnetz nachfragen zu können, auch in der Gesamtschau mit den hinzugetretenen Bitstromprodukten nicht ausreicht, um die starke Position der *Telekom Deutschland GmbH* im Bereich des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz auf Basis von nicht in Paketen angebotenen Leistungen bzw. Single Play Angeboten erfolgreich bestreiten zu können. Erforderlich hierzu wäre ein entsprechend umfangreicher tatsächlicher Wechsel der potenziell anschließbaren Teilnehmer zu den Wettbewerbern. Die vorliegenden Marktzahlen lassen, wie dargestellt, eine solche Entwicklung für den voraussichtlichen Geltungszeitraum der Analyse allerdings nicht erwarten.

Potenzial von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst über sonstige Anschlussformen

Was das Substitutionspotenzial von Anbietern von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst betrifft, die ihre Dienste über IP-basierte Glasfaserleitungen oder alternative stationäre funkbasierte Dienste anbieten, ist festzustellen, dass derartige Zugangsformen für die hier relevanten Teilmärkte eine nachgeordnete Bedeutung spielen.

Glasfaser

Größere marktstrukturelle Änderungen sind für diesen Zugangsmarkt durch die angekündigte Umstellung des bestehenden Sprachtelefonnetzes zu einem so genannten „Next Generation Networks“ (NGN) unter verstärktem Einsatz von Glasfaser (FTTx) zu erwarten.

Diese Entwicklung in Richtung NGN wird aber aufgrund der damit verbundenen Kosten und notwendigen Anpassungen innerhalb der nächsten drei Jahre noch keine substantiellen Auswirkungen zeigen. So wurden zum Stichtag 30.06.2016 mittels reiner Glasfaser lediglich rund 35.000 Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst auf dem hier betrachteten Teilmarkt realisiert.¹³⁷

Stationäre Funklösungen

Sowohl schmalbandige als auch breitbandige stationäre Funklösungen haben den Vorteil, dass die besonders kostenintensiven Grabungsaufwendungen im Bereich des unmittelbaren Teilnehmeranschlusses entfallen. Dafür bedarf es der Realisierung einer entsprechenden Funkanbindung. Zugleich muss der Endkunde von dem Vorteil einer solchen Anbindung überzeugt werden. Des Weiteren wird hier nur auf die schmalbandigen stationären Funklösungen Bezug genommen, da die breitbandigen stationären Funklösungen im Teilmarkt 1 keine Rolle spielen.

¹³⁷ Angaben basieren auf Erhebungen der Bundesnetzagentur.

Schmalbandige stationäre Funklösungen sind für Endkunden erhältlich, stellen nach wie vor mit weniger als 120.000 abgesetzten Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst zum 30.06.2016 allerdings ein Nischenprodukt dar. Wesentliche Auswirkungen auf den Teilmarkt 1 für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst werden daher in den nächsten Jahren nicht erwartet.

Die Senkung von Markteintrittshürden kann regulatorisch zwar, wie hier durch die Bereitstellung möglicher Vorleistungsprodukte in Gang gesetzt bzw. beibehalten und gestärkt werden. Die Geschwindigkeit und die Intensität des Erfolges der Vorleistungsregulierung auf der Seite des Endkundenmarktes kann zugleich an eine Anzahl weitergehende Faktoren gekoppelt sein, wie bspw. die generelle Wechselbereitschaft der Kunden; erforderliche Maßnahmen im Marketing, technische Entwicklungen etc., auf die die Vorleistungsregulierung nur bedingt Einfluss nehmen kann.

Daher ist festzustellen, dass für das Angebot von reinen Produkten, die lediglich den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst eröffnen, die Marktzutrittschürden wegen der geringeren Renditeaussichten noch höher ausfallen, als bei Produkten, die zusammen mit breitbandigen Internetzugangsdiensten u. a. verkauft werden.

Die ermittelten Zahlen, insbesondere zu der Entwicklung der jeweils verwendeten Vorleistungsprodukte deuten darauf hin, dass von einem bereits „entwickelten Markt“ gesprochen werden kann, in dem sich die Zahl der relevanten Anbieter nur noch geringfügig ändert.

Auch ein entwickelter Markt im oben genannten Sinne ist jedoch als Marktzutrittschürde zu werten, sofern sich aus der „Entwicklung“ ergibt, dass der Eintritt weiterer Anbieter für diese potenziellen Neueinsteiger mit erheblichen Hürden verbunden ist. Marktzutrittschürden müssen insoweit auch nicht notgedrungen marktmachtbedingt sein. Relevante Marktzutrittschürden können ihre Ursache auch in Ressourcenknappheit (etwa Frequenzen oder die Schaltung einer Rufnummer in einem Teilnehmernetz) oder einem produktbezogen hohen Investitionsbedarf (etwa für die Anbindung von Hauptverteilern oder Kabelverzweigern) haben.

Aktuell und künftig wird es insoweit wegen der bereits in wesentlichen Teilen erfolgten Umstellung vermehrt um die Verteilung der Kunden, die bereits über einen Breitbandzugang verfügen, gehen als deren Neugewinnung. In einem solchen Umfeld eines in diesem Sinne entwickelten Marktes sind die Marktzutrittschürden für Neueinsteiger höher als bei dem weiterhin sinkenden Neukundengeschäft.

Inwieweit innerhalb dieser hohen Marktzutrittschürden unter den Anbietern, die in dem Markt bereits tätig sind, wettbewerbliche Verhältnisse bestehen bzw. zu erwarten sind, ist eine Frage des 2. Kriteriums; vgl. hierzu weiter unten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Teilmarkt 1 für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten weiterhin durch hohe und anhaltende strukturelle Marktzutrittschürden

gekennzeichnet ist, die während des Beurteilungszeitraums nicht verringert oder gar beseitigt werden können.

Das Ergebnis resultiert aus der Kombination von überragend hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur auf Seiten der *Telekom Deutschland GmbH*. Die *Telekom Deutschland GmbH* realisiert über ihr Anschlussnetz weiterhin die mit Abstand meisten Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels nicht in Paketen angebotenen Zugang und Single Play Angeboten. Zwar sinkt wohl auch in Folge des Ausbaus von breitbandigen Anschlussleistungen insgesamt die Zahl der Endkunden, die den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefonnetz bzw. Telefondienst in Form von nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen und Single Play Anschlüssen nachfragen und auch somit die der *Telekom Deutschland GmbH*; die dadurch hervorgerufenen Veränderungen genügen jedoch nicht, um für den voraussichtlichen Geltungszeitraum der Marktanalyse maßgebliche Änderungen zu erwarten.

9.1.2 Teilmarkt 2

Ähnliche Marktzutrittsschranken sind auch in Teilmarkt 2 zu beobachten. Allerdings senkt die Angebotsform von in Teilmarkt 2 angebotenen Leistungen, wie oben bereits dargelegt, grundsätzlich die Marktzutrittsschranken, weil die Infrastruktur zum Kunden nicht nur für Sprachtelefonie, sondern auch für breitbandige Applikationen genutzt wird, so dass höhere Verbund- und Skalenvorteile als mit einer Infrastruktur nur für Sprachtelefonie genutzt werden können.

Hinzu kommt, dass mit zunehmender IP-Umstellung, wie bereits oben dargelegt, kostengünstigere Dienste zur Verfügung gestellt werden können. Die in Teilmarkt 2 tätigen Unternehmen haben im Rahmen der Befragung überwiegend angegeben, dass sie bis 2018 vollständig auf IP-Technik migriert sein werden. Daher ist davon auszugehen, dass die Marktzutrittsschranken in dieser Regulierungsperiode stark abgesenkt werden. Die Bundesnetzagentur geht deshalb davon aus, dass das erste Kriterium i. S. d. § 10 Abs. 2 S. 1 TKG für Teilmarkt 2 derzeit nicht mehr erfüllt sein dürfte. Aufgrund der nachfolgend unter Punkt 9.2.2 festgestellten Tendenz zu Wettbewerb, kann es letztlich dahingestellt bleiben, ob diese Kriterium erfüllt ist. Um Verpflichtungen nach diesem Teil aufzuerlegen, bedarf es jedenfalls der kumulativen Erfüllung der drei Kriterien.

9.2 Längerfristig keine Tendenz zu wirksamen 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.

Anhand des zweiten Kriteriums wird also untersucht, ob eine Marktstruktur innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu wirksamem Wettbewerb tendiert. Bei der Zugrundelegung dieses Kriteriums ist der Stand des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs zu prüfen.¹³⁸ Bereits im Rahmen der letzten Festlegung der Bundesnetzagentur wurde im Gegensatz zu den früheren Festlegungen der mengenmäßige Umsatz (Absatz) als allein maßgebliche Größe zur Berechnung der Marktanteile herangezogen. Grund hierfür war,

¹³⁸ Erwägungsgrund Nr. 11 der Empfehlung 2014/710/EU, ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 81.

dass der wertmäßige Umsatz als maßgebliche Größe zur Berechnung vor dem Hintergrund der Entwicklung des Marktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten in Deutschland schon damals nicht mehr zweckmäßig war. Durch die zunehmende Verbreitung von Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst als Teil von Bündelprodukten enthielt der Gesamtumsatz, der mit Bündelprodukten erzielt wurde, zusätzlich zu dem hier relevanten Telefonanschluss beziehungsweise Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst vielfach eine Reihe von weiteren Leistungen wie volumenunabhängige Pakettarife, breitbandiger Internetzugang und Fernsehdienste. Der wertmäßige Umsatz beziehungsweise die sich daraus ergebenden wertmäßigen Marktanteile wurden lediglich zur Plausibilisierung der mengenmäßigen Marktanteile herangezogen.

Diese Entwicklung hält im Vergleich zur letzten Festlegung weiter an beziehungsweise hat sich noch verstärkt. Daher gilt für die Bündelprodukte weiterhin, dass der Umsatz, der auf den Telefonanschluss beziehungsweise Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst entfällt, lediglich je nach Ausprägung des Bündelproduktes einen mehr oder weniger kleinen Teil des Gesamtumsatzes darstellt.

Hinzu kommt auch jetzt wieder, 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, separat 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 denjenigen Unternehmen (11 bei Single Play, 26 bei Double Play sowie 16 bei Triple Play), die von den insgesamt befragten 89 Unternehmen hierzu überhaupt eine Angabe gemacht haben beziehungsweise machen konnten, wurden jedoch merklich voneinander abweichende Anteile angesetzt (Spannweite von 5 % bis 100 % sowohl bei Single Play als auch Double Play sowie von 5 % bis 75 % bei Triple Play), die die Wirklichkeit vielfach nicht sinnvoll widerspiegeln dürften. So sind die Angaben der Unternehmen oftmals derart, dass je nach Geschäftsstrategie beziehungsweise Fokus des Unternehmens (bspw. Telefonanschluss/Telefonie als Haupttätigkeit oder Internetzugang) eine mehr oder weniger starke Zurechnung zu den hier relevanten Teilmärkten erfolgt.

Des Weiteren haben drei der fünf größten Anbieter auf den relevanten Teilmärkten hierzu überhaupt keine Angaben getätigt beziehungsweise tätigen können, nämlich die **[BuG]**, **[BuG]** sowie **[BuG]**. Aufgrund der Tatsache, dass diese Diskrepanzen auch im Nachgang zur Datenerhebung und in Zusammenarbeit mit den Unternehmen nicht zufriedenstellend aufgeklärt werden konnten und dass eine mangelnde Aussagekraft wegen der fehlenden Angaben wichtiger Anbieter für die Gesamtheit der beiden Teilmärkte besteht, ist es stattdessen – wie bei der letzten Marktanalyse – sinnvoll und zweckmäßig, die mengenmäßigen Umsätze (Absätze) zur Berechnung der Marktanteile heranzuziehen. Die Absatzzahlen sind gerade nicht durch die bereits oben erwähnte Problematik der Umsatzaufteilung beziehungsweise Umsatzzurechnung auf einzelne Teilleistungen bei Bündelprodukten belastet (jedes Bündelprodukt enthält einen reinen Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst).

Die Absatzzahlen konnten durch die Bundesnetzagentur einfacher plausibilisiert werden, zumal bereits Vergleichswerte aus anderen Erhebungen (z. B. im Rahmen des Tätigkeits-

und Jahresberichtes der Bundesnetzagentur) vorliegen. Da es sich bei dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz beziehungsweise den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten um einen Massenmarkt handelt, ist diese Vorgehensweise auch konsistent mit den Ausführungen der Europäischen Kommission. Entgegen der Vorgehensweise bei der letzten Marktanalyse wird aufgrund der vorhergenannten Gründe daher auf eine Plausibilisierung der mengenmäßigen Marktanteile durch wertmäßige Marktanteile verzichtet. Nachfolgend werden daher ausschließlich die mengenmäßigen Umsätze, d. h. die Absätze betrachtet, wobei jeweils nur die Außenabsätze betrachtet werden.

Auf eine explizite detaillierte Erhebung der Innenabsätze analog derjenigen Erhebung der Außenabsätze wurde verzichtet. Grund hierfür war, dass bereits im Rahmen der letzten Festlegung Innenabsätze eine sehr unbedeutende Rolle gespielt haben. Dieser Sachverhalt resultierte daraus, dass die hier zu berücksichtigenden Innenabsätze mit Endkunden erzielt werden müssen. Als Endkunde tritt ein mit einem Unternehmen verbundenes Unternehmen allerdings nur dann auf, wenn es die von einem verbundenen Unternehmen bezogenen Anschlüsse selbst nutzt. Im Rahmen der Antworten zum Auskunftersuchen wurden von keinem der befragten Unternehmen Angaben zu Innenabsätzen getätigt. Demnach ist eine Betrachtung der Marktanteile unter Berücksichtigung etwaiger Innenabsätze mangels Masse entbehrlich beziehungsweise nicht erforderlich. Die Angaben verbundener Unternehmen zu den Außenabsätzen wurden hierbei jeweils dem Mutterkonzern zugerechnet und werden bei der Betrachtung der Marktanteile nicht separat aufgeführt.¹³⁹

Bei der Berechnung der Marktanteile wurde für beide Teilmärkte jeweils wie folgt verfahren:

Die von den Unternehmen für die Jahre 2013 bis 2015 sowie für das 1. Halbjahr 2016 bezüglich der Absätze 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 sowie das 1. Halbjahr 2016 dar.

Für die genannten Zeiträume war zudem ein Schätzschritt erforderlich: Das Auskunftersuchen hat rund 99 Prozent der auf den jeweiligen Teilmärkten tätigen Unternehmen erfasst. Durch die Erweiterung des Adressatenkreises im Vergleich zur letzten Festlegung durch den Einbezug weiterer Anbieter auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz beziehungsweise zum öffentlich zugänglichen Telefondienst geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass der tatsächliche Anteil auch bei rund 99 Prozent liegt. So wird im Vergleich zur letzten Festlegung hier nur eine Schätzung von einem Prozentpunkt vorgenommen, durch die sichergestellt ist, dass alle auf den jeweiligen Teilmärkten tätigen Unternehmen erfasst sind. Grund hierfür war, dass der Kreis der Adressaten umfangreicher war als bei der letzten Festlegung (89 Adressaten gegenüber 69 Adressaten) und somit auch eine geringe Schätzgröße rechtfertigt. Somit wird unterstellt,

¹³⁹ Diese Zurechnung erfolgte zum einen in denjenigen Fällen, in denen verbundene Unternehmen im Rahmen des Auskunftersuchens jeweils gesondert befragt worden sind, und zum anderen in denjenigen Fällen, in denen nach Versendung des Auskunftersuchens bis zum jetzigen Zeitpunkt zwischenzeitlich Zusammenschlüsse neu erfolgt sind beziehungsweise bekannt gemacht worden sind.

dass die bisher errechneten beziehungsweise erhobenen Marktvolumina insgesamt jeweils rund 99 Prozent der tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumen betragen. Nachfolgend werden die Berechnungen der Marktanteile für die einzelnen Teilmärkte durchgeführt und dargestellt.

9.2.1 Teilmarkt 1

Unter Berücksichtigung der vorherigen allgemeinen Ausführungen ergeben sich für den Teilmarkt 1 somit die nachfolgend tatsächlich errechneten Marktanteile.

Für 2013 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Anzahl der Telefonanschlüsse beziehungsweise Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – in Höhe von 10.073.857 Anschlüssen, für 2014 in Höhe von 9.278.926 Anschlüssen, für 2015 in Höhe von 8.468.386 Anschlüssen und für das 1. Halbjahr 2016 in Höhe von 8.054.107 Anschlüssen. Für die Telekom Deutschland GmbH ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von **[BuG] %**, **[BuG] %**, **[BuG] %** beziehungsweise **[BuG] %**.

Im Rahmen der Schätzung wurden die vorgenannten bisher berechneten Marktvolumina jeweils um einen Prozentpunkt erhöht, d. h. es wurde unterstellt, dass die dort bisher errechneten Marktvolumina insgesamt nur jeweils 99 % des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens (nicht der Schätzung) betragen haben. Die Schätzgröße von einem Prozentpunkt ist entsprechend den obigen allgemeinen Ausführungen ausreichend.

Die Berechnung erfolgt hier beispielhaft für den Gesamtabsatz des Jahres 2013. Aus den tatsächlich vorliegenden sowie modifizierten Angaben der Unternehmen ergibt sich ein Gesamtabsatz in Höhe von 10.073.857 Anschlüssen. Aufgrund der obigen Ausführungen wird davon ausgegangen, dass vom Gesamtmarktvolumen (inkl. Schätzungen) ein Prozentpunkt nicht bekannt ist. Dementsprechend erfolgt die Berechnung des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) wie folgt: Die 10.073.857 Anschlüsse stellen 99 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) dar. Um 100 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) zu erhalten, muss zunächst der fehlende Prozentpunkt berechnet werden. Dies geschieht folgendermaßen: Um 1 % des Gesamtmarktvolumens zu erhalten, werden die 10.073.857 Anschlüsse durch 99 dividiert. Es ergibt sich ein Betrag von 101.756 Anschlüssen. Das Gesamtmarktvolumen entspricht demnach der Summe aus 10.073.857 Anschlüssen plus 101.756 Anschlüssen, also 10.175.613 Anschlüssen. Für die übrigen Zeiträume erfolgt die Berechnung ebenfalls nach dieser Methode.

Für 2013 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Anzahl der Telefonanschlüsse beziehungsweise Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – in Höhe von 10.175.613 Anschlüssen, für 2014 in Höhe von 9.372.653 Anschlüssen, für 2015 in Höhe von 8.553.925 Anschlüssen und für das 1. Halbjahr 2016 in Höhe von 8.135.462 Anschlüssen. Für die Telekom Deutschland GmbH ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von **[BuG] %**, **[BuG] %**, **[BuG] %** beziehungsweise **[BuG] %**.

Die drei nächst größeren Anbieter gemessen an deren Absätzen sind die **[BuG]**, **[BuG]** und **[BuG]**. Diese verfügen für die entsprechenden Zeiträume jeweils über einen Marktanteil von **[BuG] %**, **[BuG] %**, **[BuG] %** sowie **[BuG] %** **[BuG]** beziehungsweise **[BuG] %**, **[BuG] %**,

[BuG] % sowie **[BuG]** % **[BuG]** beziehungsweise **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % sowie **[BuG]** % **[BuG]**. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen für die betrachteten Zeiträume jeweils unter **[BuG]** Prozent.

Die Telekom Deutschland GmbH verfügt gemessen in Absätzen für alle hier betrachteten Zeiträume über einen Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens **[BuG]** Prozentpunkten. Auch damit würde sie am Ende der nächsten Regulierungsperiode unverändert **[BuG]** über der Schwelle von 40 Prozent liegen, die die Kommission – entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – in ihrer Fallpraxis als Regelschwelle für eine beherrschende Stellung ansetzt, obwohl sie in einigen Fällen auch bei einem niedrigeren Marktanteil eine beherrschende Stellung annehmen kann.¹⁴⁰ Die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH sind über den betrachteten Zeitraum **[BuG]** und liegen auf einem **[BuG]** Niveau von über **[BuG]** %. Für den Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse ist aufgrund der vorgenannten Entwicklung nicht zu erwarten, dass die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH einen Stand erreichen, bei dem eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb beziehungsweise das Vorliegen effektiven Wettbewerbs vermutet werden kann. Zeichnet sich diese Entwicklung nämlich fort, ist prognostisch mit **[BuG]** der Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH von **[BuG]** Prozentpunkten für die nächsten drei Jahre zu rechnen. Somit wäre davon auszugehen, dass der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* über **[BuG]** Prozent liegt. Damit läge der Marktanteil der *Telekom Deutschland GmbH* auch dann noch auf einem Niveau, das nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes aller Wahrscheinlichkeit nach auf beträchtliche Marktmacht schließen lässt.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass gerade private Verbraucher mehrheitlich längerfristige Verträge mit Telekommunikationsanbietern abschließen. Derzeit üblich sind Verträge mit mindestens 12 und bis zu 24 Monaten Laufzeit. Nachfrager, die bereits einen solchen Vertrag mit längerer Laufzeit abgeschlossen haben, sind für diese Zeit an einen Anbieter gebunden und werden nur in Ausnahmefällen (z. B. bei Umzug) vorher am Wettbewerb teilnehmen können. Hinzu kommt, dass Verträge in vielen Fällen automatisch verlängert werden und die Gefahr besteht, dass der Nachfrager die entsprechenden Kündigungsfristen versäumt. Vielfach verzichten Nachfrager auch auf Anbieterwechsel, weil sie hohe Transaktionskosten oder Probleme beim Wechsel befürchten. Auch aus technischer Sicht kann es zu Kundenbindung kommen, z. B. wenn der Nachfrager spezielle, auf einen Anbieter abgestimmte Hardware eingekauft hat.

Sinkende Wechselbereitschaft

Erklären lässt sich die prognostizierte **[BuG]** Entwicklung der Marktanteile der *Telekom Deutschland GmbH* auch durch das in dem Bereich der Leistungen des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten mittels nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play besondere Kundenverhalten, das durch eine niedrige Wechselbereitschaft geprägt ist.

Für eine relevante Verbesserung der Marktanteile der Wettbewerber müsste es Wettbewerbern gelingen, auch unter denjenigen Endkunden neue Kunden zu gewinnen, die

¹⁴⁰ Vgl. Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse, (2002/C 165/03), Rn. 75.

eine niedrige Wechselbereitschaft aufweisen und/oder bisher keine Erfahrungen mit Angeboten von Wettbewerbern haben. Diese Endkunden stellen weiterhin eine große Gruppe dar.

Festgehalten werden kann, dass die Gruppe der bereits grundsätzlich nur sehr bedingt wechselbereiten Kunden die größte Gruppe zu stellen scheint.

Hinsichtlich der anderen Gruppe an Kunden, die grundsätzlich als preissensitiv und wechselbereit bezeichnet werden können, bleibt zu beachten, dass von dieser Gruppe der grundsätzlich sehr wechselbereiten Kunden – wie bereits dargelegt – in der Vergangenheit bereits relativ viele von der *Telekom Deutschland GmbH* zu einem der zum Teil wesentlich günstigeren Wettbewerber gewechselt sein dürften. Der Wettbewerbsdruck, der von diesen Kunden auf die *Telekom Deutschland GmbH* ausgeht, hat sich damit in den letzten Jahren stetig reduziert. Insbesondere scheint von diesen auch kein relevanter Wettbewerbsdruck auf die *Telekom Deutschland GmbH* auszugehen, der diese dazu veranlassen würde, ihr hohes Preisniveau zu senken, um die verlorenen Kunden ggf. wieder zurückzugewinnen.

Marktpreise und Infrastrukturvorteile

Die Preissetzung eines Unternehmens ist ein wesentlicher Verhaltensparameter und kann daher auch für die Beurteilung des Vorliegens einer längerfristigen Tendenz zu Wettbewerb hilfreich sein. Preisbewegungen, Preisdifferenzierungen und Preisreaktionsmuster können Hinweise auf die am Markt vorhandene Wettbewerbsintensität geben.

Im Bereich der Entgelte für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst ist nur geringer Preiswettbewerb zu beobachten. Auf diesem Markt sind sowohl die Entwicklung der durchschnittlichen Zugangsentgelte der *Telekom Deutschland GmbH* als auch das durchschnittliche Preisniveau des Gesamtmarktes konstant, was auf die herausragende Stellung der *Telekom Deutschland GmbH* bei Zugängen zum öffentlich zugänglichen Telefondienst mittels nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Anschlussprodukten zurückzuführen ist.

Preissetzungsspielraum der Telekom Deutschland GmbH

Ein weiterer Indikator dafür, dass längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb besteht, könnten Preissetzungsspielräume eines Unternehmens sein, die dieses Unternehmen zu seinen Gunsten ausnutzen kann. Im vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass die *Telekom Deutschland GmbH* einen Preis für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten im Teilmarkt 1 verlangen könnte, der über den Kosten liegt, die bei der Bereitstellung eines solchen Zugangs entstehen. Die Analyse der Endkundenpreise hat gezeigt, dass die *Telekom Deutschland GmbH* vergleichsweise hohe Preise für den reinen Zugang zum öffentlichem Telefondienst bzw. Telefonnetz im Sinne des Teilmarktes 1 ansetzt, vgl. hierzu Kapitel 0.

Hinzu kommt, wie bereits dargestellt, dass gerade im Bereich der separat vertriebenen bzw. als Single Play Produkte vertriebenen Zugangsprodukte sich eine geringe Wechselbereitschaft der Kunden zeigt. Somit besteht nach wie vor in diesem Bereich kein ausreichend hoher Wettbewerbsdruck, so dass auch hier ein Potenzial zu Preissenkungen angenommen werden kann.

Wettbewerbsdruck durch so genannte OTT-Anbieter

Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass ebenso die technologischen Fortschritte oder die Konvergenz von Diensten und Märkten die Marktdynamik verändern könnten. Das Vorhandensein von Infrastruktur, die auf verschiedenen Technologien basiert, jedoch für den Endkunden austauschbare Dienste anbietet, könne die Wettbewerbsdynamik entlang der Lieferkette beeinflussen, beispielsweise auch den Wettbewerb bei Preis, Qualität und Auswahl. Wettbewerbsdruck auf Betreiber müsse nicht unbedingt von anderen vergleichbaren Betreibern ausgehen, sondern könne auch durch Unternehmen entstehen (so genannte Over-the-top (OTT)-Anbieter), die unter Anwendung anderer Geschäftsmodelle Dienste anbieten, die dem Endkunden eine Alternative bieten.¹⁴¹ Fraglich ist also, ob in Teilmarkt 1 über OTT-Dienste mindestens indirekter Wettbewerbsdruck ausgeübt werden kann. Zu beachten ist jedoch, dass Teilmarkt 1 den reinen Zugang zum öffentlichen zugänglichen Telefonnetz- bzw. Telefondienst an festen Standorten betrifft. Insofern zielt diese Kundengruppe gerade darauf ab, einen reinen Zugang zum Telefondienst und nicht den Zugang zum Internet abzunehmen. OTT-Diensten ist es jedoch immanent, dass sie nur auf Basis eines Internetzuganges erbracht werden können. Sofern lediglich ein Zugang i. S. d. Teilmarktes 1 in Anspruch genommen wird, kann also ein OTT-Dienst nicht Anspruch genommen werden. Indirekter Wettbewerbsdruck durch OTT-Dienste in diesem Teilmarkt ist folglich höchstens mit Blick auf nachgelagerte Verbindungsmärkte zu verzeichnen.

Sowohl die technischen Entwicklungen als auch die Marktanteilsentwicklungen und die Bekanntheit des Unternehmens und der Marke sprechen dafür, dass die *Telekom Deutschland GmbH* auf dem hier relevanten Endkundenmarkt auch in Zukunft eine wesentliche Rolle einnehmen wird. Da eine wettbewerbliche Entwicklung auf dem hier in Rede stehenden Teilmarkt in den letzten Jahren kaum zu konstatieren ist, ist aus derzeitiger Sicht auch nicht davon auszugehen, dass in den nächsten drei Jahren auch ohne Regulierung langfristig wirksamer Wettbewerb entstehen bzw. dann auch erhalten werden kann. Die Bundesnetzagentur ist der Auffassung, dass sowohl die aktuellen Marktanteile als auch deren Entwicklung nicht dafür sprechen, dass es auf dem vorliegenden Teilmarkt eine längerfristige Tendenz zu wirksamem Wettbewerb gibt.

Insgesamt ist daher auf dem vorliegenden Teilmarkt 1 nicht von einer längerfristigen Tendenz zu wirksamem Wettbewerb auszugehen.

9.2.2 Teilmarkt 2

Unter Berücksichtigung der vorherigen allgemeinen Ausführungen ergeben sich für den Teilmarkt 2 somit die nachfolgend tatsächlich errechneten Marktanteile.

Für 2013 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Anzahl der Telefonanschlüsse beziehungsweise Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – in Höhe von 27.943.671 Anschlüssen, für 2014 in Höhe von 28.740.506 Anschlüssen, für 2015 in Höhe von 29.822.871 Anschlüssen und für das 1. Halbjahr 2016 in Höhe von 30.425.409 Anschlüssen. Für die Telekom Deutschland GmbH ergibt sich für die

¹⁴¹ Vgl. Commission Staff Working Document SWD (2014) 298, Explanatory Note, S. 10.

entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % beziehungsweise **[BuG]** %.

Im Rahmen der Schätzung wurden die vorgenannten bisher berechneten Marktvolumina jeweils um einen Prozentpunkt erhöht, d. h. es wurde unterstellt, dass die dort bisher errechneten Marktvolumina insgesamt nur jeweils 99 % des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens (nicht der Schätzung) betragen haben. Die Schätzgröße von einem Prozentpunkt ist entsprechend den obigen allgemeinen Ausführungen ausreichend.

Die Berechnung erfolgt hier beispielhaft für den Gesamtabsatz des Jahres 2013. Aus den tatsächlich vorliegenden sowie modifizierten Angaben der Unternehmen ergibt sich ein Gesamtabsatz in Höhe von 27.943.671 Anschlüssen. Aufgrund der obigen Ausführungen wird davon ausgegangen, dass vom Gesamtmarktvolumen (inkl. Schätzungen) ein Prozentpunkt nicht bekannt ist. Dementsprechend erfolgt die Berechnung des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) wie folgt: Die 27.943.671 Anschlüsse stellen 99 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) dar. Um 100 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) zu erhalten, muss zunächst der fehlende Prozentpunkt berechnet werden. Dies geschieht folgendermaßen: Um 1 % des Gesamtmarktvolumens zu erhalten, werden die 27.943.671 Anschlüsse durch 99 dividiert. Es ergibt sich ein Betrag von 282.259 Anschlüssen. Das Gesamtmarktvolumen entspricht demnach der Summe aus 27.943.671 Anschlüssen plus 282.259 Anschlüssen, also 28.225.930 Anschlüssen. Für die übrigen Zeiträume erfolgt die Berechnung ebenfalls nach dieser Methode.

Für 2013 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Anzahl der Telefonanschlüsse beziehungsweise Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst – in Höhe von 28.225.930 Anschlüssen, für 2014 in Höhe von 29.030.814 Anschlüssen, für 2015 in Höhe von 30.124.112 Anschlüssen und für das 1. Halbjahr 2016 in Höhe von 30.732.736 Anschlüssen. Für die Telekom Deutschland GmbH ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % beziehungsweise **[BuG]** %.

Die vier nächst größeren Anbieter gemessen an deren Absätzen sind die **[BuG]**, **[BuG]**, **[BuG]** und **[BuG]**. Diese verfügen für die entsprechenden Zeiträume jeweils über einen Marktanteil von **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % sowie **[BuG]** % **[BuG]** beziehungsweise **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % sowie **[BuG]** % **[BuG]** beziehungsweise **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % sowie **[BuG]** % **[BuG]** beziehungsweise **[BuG]** %, **[BuG]** %, **[BuG]** % sowie **[BuG]** % **[BuG]**. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen für die betrachteten Zeiträume jeweils unter **[BuG]** Prozent.

Die Telekom Deutschland GmbH verfügt gemessen in Absätzen für alle hier betrachteten Zeiträume über einen Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens **[BuG]** Prozentpunkten. Die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH sind über den betrachteten Zeitraum **[BuG]** und liegen auf einem **[BuG]** Niveau von **[BuG]** %.

Für den Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse ist aufgrund der vorgenannten Entwicklung zu erwarten, dass die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH einen Stand erreichen, bei dem eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb beziehungsweise das Vorliegen effektiven

Wettbewerbs vermutet werden kann. Zeichnet sich diese Entwicklung nämlich fort, ist prognostisch mit **[BuG]** der Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH von **[BuG]** Prozentpunkten für die nächsten drei Jahre zu rechnen, womit der Marktanteil der Telekom Deutschland GmbH **[BuG]** der „kritischen“ Schwelle von 40 % läge.

Mithin ist das zweite Kriterium des Drei-Kriterien-Tests i. S. d. § 10 Abs. 2 S. 1 TKG, längerfristig keine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb, in Teilmarkt 2 nicht erfüllt.

9.3 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.

9.3.1 Teilmarkt 1

Die EU-Kommission führt 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.¹⁴² Sie erläutert hierzu, dass Vorabregulierung und Wettbewerbsrecht einander ergänzende Instrumente zur Erreichung der Zielvorgaben im elektronischen Kommunikationssektor zur Behebung von fehlendem wirksamem Wettbewerb seien.¹⁴³ 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 punktuellles 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 Teilmarkt die Regeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts nach wie vor 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.

¹⁴² Vgl. Commission Staff Working Document SWD (2014) 298, Explanatory Note, S. 10, 11.

¹⁴³ Vgl. Commission Staff Working Document SWD (2014) 298, Explanatory Note, S. 10, 11.

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 Verbindungsleistungen anzubieten. 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.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Telekom Deutschland GmbH im Falle einer Deregulierung sämtliche Verhaltensmöglichkeiten nutzen dürfte, die dazu beitragen, ihren Gewinn zu maximieren bzw. ihre Marktstellung in Teilmarkt 1 zu verbessern.

So könnte die *Telekom Deutschland GmbH* beispielsweise über unterschiedliche Preisstrategien versuchen, andere Wettbewerber vom Markt zu verdrängen oder Markteintritte Dritter zu verhindern.

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 Teil des Endkundenmarkts 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. Die zunächst identisch erscheinenden Eingriffsbefugnisse sind letztlich jedoch nicht gleichzusetzen. 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 rekurrieren. Typischerweise wird dies insbesondere bei der Prüfung missbräuchlicher Preisabschläge 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.

Zugleich ist festzustellen, dass es der Telekom Deutschland GmbH bereits aktuell möglich ist, Preise zu verrechnen, die über den Preisen anderer Wettbewerber liegen. Die Ausübung

von beträchtlicher Marktmacht dürfte sich ohne eine sektorspezifische Kontrolle insoweit insbesondere auch in missbräuchlich überhöhten Preisen manifestieren.

So hat die Tarifanalyse ergeben, dass die Telekom Deutschland GmbH bereits aktuell für ihre Telefonfestnetzanschlussprodukte Single Play und nicht in Paketen angebotene Anschlüsse höhere monatliche Entgelte als ihre Mitbewerber verlangt. Trotz der vergleichbar hohen Preise zeigt sich, dass die Marktanteilsverluste der Telekom Deutschland GmbH in diesem Anschlussbereich kaum zurückgehen.

Der bislang erfolgte Infrastrukturwettbewerb ist zumindest unter dem Gesichtspunkt des Preisverhaltens der Telekom Deutschland GmbH nicht geeignet, deren Verhaltensspielraum wesentlich zu beeinflussen. Weiterhin wurde gezeigt, dass der Infrastrukturwettbewerb sowohl über Glasfaser alternativer Anbieter, die Angebote von Kabelnetzbetreibern, aber auch von Wettbewerbern, die ihre Angebote über regulierte Vorleistungsprodukte der Telekom Deutschland GmbH realisieren, nicht ausreicht, um die Marktzutrittschürden in den künftigen drei Jahren wesentlich zu senken.

Ferner ist es der Bundesnetzagentur möglich, auf der Grundlage der bestehenden Marktanalyse kurzfristig einerseits die derzeit bestehende Ex-Post-Entgeltkontrolle fortzuführen bzw. andererseits von der Ex-post-Entgeltregulierung auf eine Ex-ante-Entgeltregulierung umzustellen, sofern sich herausstellt, dass einerseits die bestehende Ex-post-Regulierung weiter angemessen ist bzw. andererseits die Ex-post-Entgeltregulierung 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 Telekommunikationsmärkten muss gefragt werden, ob reaktive Maßnahmen gegen Missbrauchspraktiken allein schon wegen ihres späten Wirkens unzureichend sind.¹⁴⁴ 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 mittels nicht in Paketen angebotenen Anschlüssen und Single Play Produkten und die frühe Adressierung potenzieller Probleme

¹⁴⁴ Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 4. Auflage, § 10, Rn. 22.

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 nach wie vor nicht durch Infrastrukturinvestitionen hinreichend verfestigt hat, ergibt sich bereits aus den Angaben der Wettbewerber zu den benötigten Vorleistungsprodukten sowie zu der Marktabdeckung ihrer Infrastrukturen. So ist nur ein Teil der Unternehmen in der Lage, bundesweit den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten angeboten wird, anzubieten.

Lediglich im Bereich der DSL-Breitbandanschlüsse konnte eine größere Zahl von Anbietern (teils mit Hilfe von Bitstromzugangs-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 derzeit in Teilmarkt 1 noch nicht ausreichend, um eine nachhaltige Schädigung des Wettbewerbs auszuschließen.

Eine Deregulierung des Teilmarktes 1 für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten würde bedeuten, dass eine bundesweite Marktabgrenzung und somit auch eine bundesweite Preis- bzw. Tarifstruktur nicht mehr gewährleistet wären.

Zudem könnte die *Telekom Deutschland GmbH* ihre beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten angeboten wird, dazu verwenden, den Wettbewerb auf den nachgelagerten Verbindungsmärkten zu beeinflussen. Ob und inwieweit dies dazu führt, dass der *Telekom Deutschland GmbH* eine Verpflichtung zur Bereitstellung des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl aufzuerlegen ist, ist nicht Gegenstand des Marktanalyseverfahrens.

Es ist festzustellen, dass auch, wenn die Zahl der Gesprächsminuten über die Anbieter(vor)auswahl nach wie vor rückläufig ist, derzeit für einen signifikanten Teil der Marktteilnehmer von Bedeutung sein könnte.

Das Abstellen auf die Endkundenmärkte ist sowohl sachdienlich als auch systematisch. Wie bereits in Kapitel 8.3 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, so dienen diese ganz direkt dem Schutz der Endkunden.

Die EU-Märkte-Empfehlung 2014 besagt jedoch in diesem Zusammenhang: „Besteht jedoch trotz Wettbewerbsdruck ein erhebliches Risiko, dass die Aufhebung der Vorabregulierung sich negativ auf einige Zwangsnutzer auswirken könnte, so sollten die NRBs alternative, verhältnismäßigere, von den Verpflichtungen bezüglich beträchtlicher Marktmacht unabhängige Übergangsregelungen in Betracht ziehen, um eine kleine und stets kleiner werdende Gruppe von besonderen Kunden, die nach wie vor auf die Technologie des öffentlichen Telefondienst angewiesen sind, oder Kundengruppen, die besonders gefährdet sind, zu schützen. Beispielsweise Verpflichtungen hinsichtlich der Bezahlbarkeit von Entgelten, wie sie in der Universaldienstrichtlinie vorgesehen sind.“

Die Bundesnetzagentur hat zwar, wie oben dargelegt, festgestellt, dass die Zahl der Kunden, die einen nicht in Paketen angebotenen Zugang bzw. Single Play Anschluss abnehmen weiter zurückgeht. Derzeit macht der Anteil der über Teilmarkt 1 abgenommenen Leistungen immer noch etwas mehr als 20 % des Gesamtmarktolumens aus, sodass noch nicht von einer so kleinen Zahl von Nutzer gesprochen werden kann, die unerheblich ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Sicherstellung des Wettbewerbs für den hier betrachteten Teilmarkt nur durch regulatorische, d. h. präventiv wettbewerbsfördernde Interventionen 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 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-Kostenscheren für Zugänge zum öffentlich zugänglichen Telefondienst wie auch ggf. die Sicherstellung der Betreiber(vor)auswahl durch die *Telekom Deutschland GmbH*. Über die Erheblichkeit bzw. Unerheblichkeit der Betreiber(vor)auswahl wird ansonsten im Rahmen der Auferlegung der Verpflichtungen und damit im Rahmen der Regulierungsverfügung nach § 13 TKG zu entscheiden sein.

Eine permanente Sicherstellung des Wettbewerbs auf dem Teilmarkt 1 für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz bzw. dem Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst für Endkunden, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten angeboten wird, ist daher allein über eine wettbewerbssichernde allgemeine Wettbewerbsaufsicht nicht zu erreichen. Erforderlich ist eine regulatorische, d. h. präventiv wettbewerbsfördernde Intervention.

9.3.2 Teilmarkt 2

Für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG kommen nur solche Märkte in Betracht, die kumulativ alle drei Kriterien erfüllen. Da bereits das zweite Kriterium nach dem Drei-Kriterien-Test gem. § 10 Abs. 2 S. 1 TKG nicht erfüllt ist, kommt es insofern auf die

Erfüllung dieses Kriteriums nicht mehr an. Dementsprechend erfolgen hierzu keine weiteren Ausführungen.

9.4 Ergebnis

9.4.1 Teilmarkt 1

Für Teilmarkt 1 sind alle drei Kriterien gem. § 10 Abs. 2 S. 1 TKG kumulativ erfüllt. Daher ist der Teilmarkt 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 über beträchtliche Marktmacht verfügt.

9.4.2 Teilmarkt 2

Für Teilmarkt 2 sind hingegen nicht alle drei Kriterien kumulativ erfüllt, sodass dieser Teilmarkt nicht mehr für eine Regulierung nach Teil 2 des TKG in Betracht kommt.

10 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 Produkt- 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.¹⁴⁵ Dabei steht der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu.¹⁴⁶ 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.“¹⁴⁷ Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.¹⁴⁸

Im Folgenden wird nunmehr die konkrete Untersuchung des in Kapitel 7 abgegrenzten Marktes vorgenommen.

10.1 Marktanteile

Ein wichtiges Kriterium der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht sind die Marktanteile der auf dem jeweils untersuchten Markt tätigen Unternehmen.¹⁴⁹ Marktanteile werden oftmals als

¹⁴⁵ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75 und 79.

¹⁴⁶ Das BVerfG 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 BVerfG ist zwischenzeitlich durch den Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 08.12.2011, 1 BvR 1932/08, Rn. 36, in Rechtskraft erwachsen.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Vergleiche Dirksen, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, 2001, Art. 82 Rn. 37.

¹⁴⁹ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen;¹⁵⁰ in ihnen schlägt sich der Erfolg oder Misserfolg in den wettbewerblichen Auseinandersetzungen signifikant nieder.¹⁵¹ 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.¹⁵²

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.¹⁵³ 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 kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrager zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.¹⁵⁴

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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁰ Siehe Dirksen in: Langen/Bunte, KartellR, Band 1, 9. Auflage, Art. 82, Rn. 42.

¹⁵¹ Vgl. Möschel in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 3. Auflage, § 19 Rn. 59.

¹⁵² Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 75.

¹⁵³ 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.“

¹⁵⁴ EuGH-Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76, *Hoffmann-La Roche ./. Kommission*, Slg. 1979, S. 461 Rn. 41.

¹⁵⁵ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse vom 11. Juli 2002, ABI EG Nr. C 165/6, Rn. 76.

¹⁵⁶ Vgl. Langen/Bunte, a. a. O., Art 19 GWB Rn. 69 und 70.

Die Marktanteile sind im Rahmen des Drei-Kriterien-Tests detailliert behandelt worden.¹⁵⁷

Dabei ist für den hier relevanten Markt festgestellt worden, dass die Telekom Deutschland GmbH gemessen in Absätzen für alle betrachteten Zeiträume über einen Marktanteil von über **[BuG]** % verfügt und ein Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens **[BuG]** Prozentpunkten vorliegt.

Demnach sprechen sowohl die absoluten Marktanteile als auch die Marktanteilsabstände im Zeitverlauf für das Vorliegen einer beträchtlichen Marktstellung der Telekom Deutschland GmbH. Zudem ist für den Gültigkeitszeitraum dieser Marktanalyse aufgrund der im Kapitel 9 dargestellten Entwicklung nicht zu erwarten, dass die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH einen Stand erreichen, die gegen das Vorliegen einer beträchtlichen Marktstellung der Telekom Deutschland GmbH sprechen.

10.2 Kontrolle über Infrastruktur/Vertikale Integration

Die Telekom Deutschland GmbH ist ein vollständig vertikal integriertes Unternehmen und verfügt – wie bisher auch – 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. Im Vergleich zu den früheren Festlegungen der Bundesnetzagentur gilt auch weiterhin, dass die Telekom Deutschland GmbH als einziger Festnetzanbieter in der Lage ist, ihren Endkunden den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst flächendeckend fast ausschließlich auf der Basis eigener Infrastruktur anzubieten.¹⁵⁸

Eine solche Infrastruktur bundesweit zu duplizieren, ist für andere Anbieter lediglich zum Zwecke des Angebots des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz selbst mittelfristig nicht möglich und auch wirtschaftlich nicht sinnvoll. Sofern andere Festnetzbetreiber eigene Vorleistungsinfrastruktur aufbauen, geschieht dies in der Regel entweder durch Erschließung der Hauptverteiler beziehungsweise ausgewählter Kabelverzweiger (und Anmietung der entsprechenden Variante des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung vorwiegend bei der Telekom Deutschland GmbH) oder aber bei eigener Erschließung der einzelnen Haushalte beziehungsweise Unternehmen lediglich regional begrenzt. Zumindest im Hinblick auf die Haushalte ist aber der entscheidende Grund für den Ausbau in der Regel nicht die Bereitstellung des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz für sich genommen, sondern das Angebot von (hochwertigen) Breitbanddiensten, die gerade nicht Teil des hier relevanten Marktes sind. Der alleinige Zugang zum öffentlichen Telefonnetz, der hier ausschließlich Gegenstand des relevanten Marktes ist, ist in solchen Fällen nur ein Nebenprodukt, das alleine – für sich genommen – nicht den Ausschlag für den Ausbau der eigenen Infrastruktur geben würde. Die vorgenannten Ausführungen gelten analog für die Anbieter derartiger Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz über Breitbandkabelnetze. Nach wie vor sind diese zudem nicht flächendeckend verfügbar.

Die Kontrolle über die einzigartige Vorleistungsinfrastruktur sowie die damit zusammenhängende vertikale Integration der Telekom Deutschland GmbH sprechen für

¹⁵⁷ Vgl. dazu Kapitel 9.

¹⁵⁸ Vgl. Abschnitt 9.

beträchtliche Marktmacht.

Wie bereits dargestellt, werden die Marktzutrittschürden durch die Bereitstellung der genannten Vorleistungen zwar gesenkt. Die Reduzierung genügt allerdings nicht, um auf dem Markt für Wettbewerb zu sorgen.

10.3 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.¹⁵⁹

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:

[BuG].

[BuG].

Die Telekom Deutschland GmbH ist Teil des Konzerns Deutsche Telekom AG. Der Konzernumsatz der Deutsche Telekom AG belief sich im Jahr 2014 auf 62,7 Mrd. €, im Jahr 2015 auf 69,2 Mrd. € sowie im Jahr 2016 auf 73,1 Mrd. €. ¹⁶⁰ Der Cash Flow aus der Geschäftstätigkeit des Konzerns betrug im Jahr 2014 13,4 Mrd. €, im Jahr 2015 15,0 Mrd. € sowie im Jahr 2016 15,5 Mrd. €. ¹⁶¹ Die Telekom Deutschland GmbH erzielte im Jahr 2014 einen Umsatz von 21,8 Mrd. € ¹⁶², im Jahr 2015 von 21,9 Mrd. € sowie im Jahr 2016 von 21,4 Mrd. €. ¹⁶³

[BuG].

Die Telekom Deutschland GmbH ist Teil des Konzerns Deutsche Telekom AG. Es zeigt sich, dass die Telekom Deutschland GmbH beziehungsweise die Deutsche Telekom AG mit einem Konzernumsatz von mehr als 73 Mrd. Euro im Jahr 2016 **[BuG]** eines der finanzstärksten Unternehmen ist. Dazu kommt, dass die Telekom Deutschland GmbH in Deutschland die Kontrolle über eine einzigartige Infrastruktur innehat. ¹⁶⁴ Um ein solches Netz

¹⁵⁹ 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).

¹⁶⁰ Geschäftsbericht der Deutsche Telekom AG 2016, S. U2.

¹⁶¹ Geschäftsbericht der Deutsche Telekom AG 2016, S. U2.

¹⁶² Geschäftsbericht der Deutsche Telekom AG 2015, S. 178.

¹⁶³ Geschäftsbericht der Deutsche Telekom AG 2016, S. 152.

¹⁶⁴ Vgl. Abschnitt 9.

auch nur in Teilen zu duplizieren, müssten die Wettbewerber über eine erheblich stärkere Finanzkraft verfügen als die Telekom Deutschland GmbH. Allein für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als die hier in der Regel erforderliche Vorleistung müssen von den Wettbewerbern zum Teil noch erhebliche Investitionen zur Entbündelung der entsprechenden Hauptverteiler beziehungsweise Kabelverzweiger geleistet werden. Die Telekom Deutschland GmbH hingegen hat für den hier relevanten Bereich des Zugangs zum öffentlich zugänglichen Telefondienst keine beziehungsweise nur sehr geringe Investitionen zu tätigen, z. B. für den Ausbau in Neubaugebieten.

Die oben genannten Kennzahlen deuten darauf hin, dass die Telekom Deutschland GmbH als Tochterunternehmen der Deutsche Telekom AG **[BuG]** über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen.

10.4 Marktzutrittsschranken

Diese Kriterien sind im Rahmen des 3-Kriterien-Tests detailliert behandelt worden.¹⁶⁵ Im Ergebnis ist dabei festgestellt worden, dass es für den hier betrachteten Teilmarkt erhebliche und anhaltende Marktzutrittsschranken gibt.

Dies spricht ebenfalls für eine erhebliche Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH.

10.5 Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb

Bei dem im Rahmen dieser Analyse betrachteten Teilmarktes für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz beziehungsweise den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten handelt es sich um einen gesättigten und über den hier betrachteten Zeitablauf rückläufigen Markt, wobei sich der jährliche Rückgang jeweils im einstelligen Prozentbereich bewegt. Daher ist nicht davon auszugehen, dass Neukunden hinzugewonnen werden können. Auch scheint es kaum wechselwillige Kunden innerhalb des betrachteten Teilmarkts zu geben, da die Marktanteile der Telekom Deutschland GmbH und der anderen Anbieter im Zeitablauf auf einem **[BuG]** Niveau liegen. Ein Teil der Nachfrager verharrt in diesem Teilmarkt bei der Telekom Deutschland GmbH als Anbieter und weist keinerlei Wechselbereitschaft zu anderen Anbietern in diesem Teilmarkt auf. Der absolute Rückgang in diesem Teilmarkt ist dadurch zu erklären, dass ein Teil der hier relevanten Nachfrager aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (altersbedingt) aus dem Markt verschwindet. Zudem gibt es auch eine Gruppe von Kunden, die aufgrund neuer beziehungsweise gewachsener Bedürfnisse (Nutzung des Internets) nicht mehr Teil des hier relevanten Teilmarkts ist.

Das zuvor genannte Nachfragerverhalten wirkt sich auf die Einschätzung des tatsächlichen und potenziellen Wettbewerbs wesentlich aus. Nur ein sehr geringer Teil der Kunden wird überhaupt seinen Vertrag wechseln und die Chancen des Wettbewerbs nutzen. Wettbewerbsdruck geht somit lediglich 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 bei der Telekom Deutschland GmbH verbleibt, während andere Kunden zu den Wettbewerbern wechseln, ohne dass sich dadurch die starke Position des

¹⁶⁵ Vgl. Abschnitt 9.

marktmächtigen Unternehmens abschwächen würde. Die Betrachtung der Marktanteile bestätigt einen derartigen Trend. Wie bereits ausgeführt, sind die Marktanteilsverluste der Telekom Deutschland GmbH im Zeitablauf [BuG].¹⁶⁶.

10.6 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 einzelne Endkunde als Preisnehmer in der Regel gerade nicht die Möglichkeit, den Preis selbst zu beeinflussen.

Sofern die Telekom Deutschland GmbH die Preise für den Telefonanschluss beziehungsweise 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 in der Regel 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.

10.7 Produktdifferenzierung

Das Kriterium der Produktdifferenzierung spielt auf dem hier relevanten Markt nur eine untergeordnete Rolle. Alle Anbieter auf dem hier relevanten Markt sind überwiegend in der Lage, den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst in den diversen Ausprägungen anzubieten. Daher wird dieses Kriterium als neutral gewertet.

10.8 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

¹⁶⁶ Vgl. Abschnitt 10.1.

tendenziell kostengünstiger anbieten als ein Anbieter mit einem nur punktuell ausgebauten Netz. Entsprechend kann die Telekom Deutschland GmbH aufgrund ihres flächendeckenden Anschlussnetzes in besonderer Weise von Größen- und Verbundvorteilen profitieren. Entsprechend stärkt dies ihre marktmächtige Position auf dem Teilmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten, dessen Produkte auf dem Anschlussnetz basieren.

Auf Seiten der Telekom Deutschland GmbH ergeben sich – wie bisher auch – 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.

Hierdurch 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 beispielsweise durch Preselection-Verträge für ihr Verbindungsaufkommen an andere Anbieter gebunden sind. So kann die Telekom Deutschland GmbH als einzige Anbieterin 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.

Insgesamt verfügt die Telekom Deutschland GmbH gegenüber ihren Wettbewerbern über Größen- und Verbundvorteile, die für das Vorliegen von beträchtlicher Marktmacht sprechen.

10.9 Technologischer Fortschritt und technologische Überlegenheit

Es ist davon auszugehen, dass die schrittweise Umstellung der klassischen leitungsvermittelnden Netztechnologien auf paketvermittelnde Technologien im Rahmen der Gültigkeitsdauer der Marktanalyse noch weiter fortschreiten wird.¹⁶⁷ Zurzeit sieht die Bundesnetzagentur jedoch keine Hinweise, die einen Rückschluss von diesem Prozess auf das Vorliegen oder Nichtvorliegen beträchtlicher Marktmacht der Telekom Deutschland GmbH zulassen würden.

10.10 Gesamtschau und Ergebnis

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien wird deutlich, dass auf dem hier betrachteten Teilmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz beziehungsweise den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sprechen die vorgenannten Aspekte dafür, dass die Telekom Deutschland GmbH weiterhin eine starke Marktposition auf dem hier relevanten

¹⁶⁷ Vgl. Abschnitt 9.

einnimmt. 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 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 eine marktmächtige Position auf dem Teilmarkt für den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz beziehungsweise den Zugang zum öffentlich zugänglichen Telefondienst an festen Standorten einnimmt und einnehmen wird.

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 Nachfragemacht 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 Teilmarkt 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.

11 Nennung des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht

Auf dem regulierungsbedürftigen relevanten bundesweiten Teilmarkt 1 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 Breitbandanschlüsse¹⁶⁸, der im Rahmen von nicht in Paketen angebotenen Zugängen und Single Play Leistungsvarianten 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, 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.

Bonn, den

Franke
(Beisitzer)

Homann
(Vorsitzender)

Dr. Eschweiler
(Beisitzer und
Berichterstatter)

BK 1-16/001

¹⁶⁸ Zu diesen gehören Breitbandanschlüsse über kupfernetz-basierte DSL-Infrastruktur, HFC-Netze (Kabelanschlüsse), Glasfasernetze sowie breitbandige stationäre Funklösungen.