

Wirtschaftliches Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15

Zugangsleistungen zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)

Gutachter:

Dr. Denise Diwisch

MMag. Philipp Sandner

Wien, im Februar 2016

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1 | EINLEITUNG | 5 |
| 1.1 | Gutachtensauftrag..... | 5 |
| 1.2 | Aufbau des Gutachtens | 6 |
| 1.3 | Verfahrensgeschichte | 6 |
| 1.4 | Datengrundlage | 8 |
| 2 | MARKTABGRENZUNG ZUGANGSMÄRKTE | 9 |
| 2.1 | Grundlagen der Marktabgrenzung..... | 9 |
| 2.2 | Ausgangspunkt der Marktabgrenzung..... | 11 |
| 2.2.1 | Zugangsleistungen – Gesprächsleistungen | 11 |
| 2.2.2 | Privatkunden – Geschäftskunden..... | 11 |
| 2.2.3 | Schlussfolgerung | 18 |
| 2.3 | Zugangsrealisierungen für Privatkunden | 18 |
| 2.3.1 | Sachliche Marktabgrenzung | 18 |
| 2.3.1.1 | Zugangsarten (POTS Anschluss – ISDN-Basisanschluss)..... | 18 |
| 2.3.1.2 | Zugrundeliegende Infrastruktur | 19 |
| 2.3.1.3 | Breitbandige Zugangsrealisierungen (VoIP in Form von Vol und VoB)..... | 20 |
| 2.3.1.3.1 | Voice over Internet (Vol)..... | 20 |
| 2.3.1.3.2 | Voice over Broadband (VoB)..... | 22 |
| 2.3.1.4 | Drahtlose Zugangsrealisierungen..... | 24 |
| 2.3.1.4.1 | Zugänge zum Mobiltelefonnetz (feste Nutzung mit geografischer Rufnummer) | 24 |
| 2.3.1.4.2 | Zugänge zum Mobiltelefonnetz (mobile Nutzung) | 25 |
| 2.3.1.5 | Bündelprodukte..... | 33 |
| 2.3.1.6 | Öffentliche Sprechstellen..... | 37 |
| 2.3.2 | Räumliche Marktabgrenzung..... | 37 |
| 2.3.3 | Schlussfolgerung Marktabgrenzung | 38 |
| 2.4 | Zugangsrealisierungen für Geschäftskunden..... | 39 |
| 2.4.1 | Sachliche Marktabgrenzung | 39 |
| 2.4.1.1 | Zugangsarten (POTS Anschluss – ISDN-Basisanschluss – ISDN-Multianschluss) | 39 |
| 2.4.1.2 | Zugrundeliegende Infrastruktur | 40 |
| 2.4.1.3 | Breitbandige Zugangsrealisierungen (VoIP in Form von Vol und VoB)..... | 41 |
| 2.4.1.3.1 | Voice over Internet (Vol)..... | 41 |
| 2.4.1.3.2 | Voice over Broadband (VoB)..... | 41 |
| 2.4.1.4 | Drahtlose Zugangsrealisierungen..... | 43 |
| 2.4.1.4.1 | Zugänge zum Mobiltelefonnetz (feste Nutzung mit geografischer Rufnummer) | 43 |
| 2.4.1.4.2 | Zugänge zum Mobiltelefonnetz (mobile Nutzung) | 44 |
| 2.4.1.5 | Bündelprodukte..... | 51 |
| 2.4.1.6 | Eigener Markt für Bündelprodukte?..... | 56 |

| | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.4.1.7 | Öffentliche Sprechstellen..... | 57 |
| 2.4.2 | Räumliche Marktabgrenzung..... | 58 |
| 2.4.3 | Schlussfolgerung Marktabgrenzung..... | 59 |
| 3 | DREI-KRITERIEN-TEST..... | 61 |
| 3.1 | Zugangsmarkt für Privatkunden | 61 |
| 3.1.1 | Marktzutrittsbarrieren..... | 61 |
| 3.1.2 | Tendenz zu effektivem Wettbewerb | 64 |
| 3.1.2.1 | Marktanteile | 65 |
| 3.1.2.2 | Infrastruktur..... | 66 |
| 3.1.2.3 | Preise..... | 66 |
| 3.1.2.4 | Schlussfolgerung 2. Kriterium..... | 66 |
| 3.1.3 | Allgemeines Wettbewerbsrecht | 66 |
| 3.2 | Zugangsmarkt für Geschäftskunden (POTS Anschluss und ISDN-Basisanschluss) | 67 |
| 3.3 | Zugangsmarkt für Geschäftskunden (ISDN-Multianschluss) | 68 |
| 3.3.1 | Marktzutrittsbarrieren..... | 68 |
| 3.3.2 | Tendenz zu effektivem Wettbewerb | 69 |
| 3.3.3 | Allgemeines Wettbewerbsrecht..... | 69 |
| 4 | ANALYSE DES ZUGANGSMARKTES FÜR GESCHÄFTSKUNDEN (POTS/ISDN-BASIS)..... | 71 |
| 4.1 | Marktmacht und effektiver Wettbewerb | 71 |
| 4.2 | Marktanteile..... | 72 |
| 4.3 | Marktzutrittsbarrieren und potentieller Wettbewerb..... | 74 |
| 4.4 | Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur | 76 |
| 4.5 | Produktdifferenzierung | 77 |
| 4.6 | Preissetzungsverhalten | 77 |
| 4.7 | Nachfrageseitige Gegenmacht..... | 78 |
| 4.8 | Abschließende Beurteilung | 78 |
| 4.9 | Potentielle Wettbewerbsprobleme..... | 79 |
| 5 | REGULIERUNGSMASSTABE | 80 |
| 5.1 | Regulierungsinstrumente nach dem TKG 2003 | 80 |
| 5.2 | Prinzipien für die Anwendung von Regulierungsinstrumenten | 81 |

| | | |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3 | Auswahl und Bewertung der Regulierungsoptionen..... | 82 |
| 5.3.1 | Regulierung auf Vorleistungsebene | 82 |
| 5.3.2 | Regulierungsoptionen am Endkundenmarkt | 84 |
| 5.3.2.1 | Entgeltregulierung..... | 84 |
| 5.3.2.2 | Getrennte Buchführung | 86 |
| 5.3.3 | Fazit | 86 |
| 5.4 | Operationalisierung der Regulierungsinstrumente | 87 |
| 5.4.1 | Entgeltregulierung - Kontrolle der Preisobergrenze für Endkunden-Anschlüsse..... | 87 |
| 5.4.2 | Getrennte Buchführung | 91 |
| 6 | SCHLUSSBEMERKUNG | 93 |
| 7 | ANHANG | 94 |
| 7.1 | Abbildungsverzeichnis | 94 |
| 7.2 | Tabellenverzeichnis | 95 |
| 7.3 | Referenzen | 96 |

1 Einleitung

1.1 Gutachtensauftrag

Am 20.03.2015 hat die Telekom-Control-Kommission (TKK) das Verfahren M 1/15 eingeleitet und folgenden Gutachtensauftrag erteilt:

"Gemäß § 52 AVG werden Dr. Anton Schwarz, Mag. Paul Pisjak, Dr. Martin Lukanowicz, Dr. Kurt Reichinger, Dr. Bernd Hartl, Dr. Stefan Felder, Mag. Reinhard Neubauer, Mag. Martin Pahs, Dr. Denise Diwisch, Mag. Elisabeth Dornetshumer, Dr. Wilhelm Schramm, DI Dubravko Jagar und Mag. Philipp Sandner zu Amtssachverständigen bestellt und mit der Erstellung von Gutachten zu folgenden Themen beauftragt:

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

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

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

Die Amtssachverständigen haben der Telekom-Control-Kommission regelmäßig über den Stand der Gutachtenserstellung, spätestens jeweils nach Abschluss der Begutachtung der Punkte 1., 2. und 3. zu berichten. Die Amtssachverständigen haben der Telekom-Control-Kommission erstmalig spätestens Ende Juni 2015 über den Stand der Datenerhebungen bzw der Gutachtenserstellung zu berichten."

Das vorliegende Gutachten behandelt den Markt für Zugangsleistungen für Privatkunden und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt). Dieser Markt ist in der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission aus 2014¹ nicht mehr enthalten. In der Fassung dieser Märkteempfehlung aus dem Jahr 2007² war dieser Markt als Markt Nr. 1 („Zugang von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten“) enthalten.

Im Verfahren M 1/12 wurde mit den Bescheiden M 1.3/12³ und M1.4/12 vom 05.05.2014 von der TKK festgestellt, dass A1 Telekom Austria (im Weiteren: A1 TA) auf den betreffenden Märkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. A1 TA wurden die folgenden Verpflichtungen auferlegt: Zugang zu einem stand-alone VoB Produkt und Veröffentlichung eines Standardangebots, Gleichbehandlung; Entgeltkontrolle mittels Price-Cap; Ex-ante Genehmigung der Endkundenentgelte sowie von AGBs (inkl. Leistungsbeschreibungen), Getrennte Buchführung. Da der Markt einer Regulierung unterliegt, ist er im Sinne des Gutachtensauftrags zu überprüfen.

1.2 Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten ist folgendermaßen aufgebaut: In Abschnitt 2 werden die Endkundenmärkte für Festnetz-Sprachtelefonie (Zugangsleistungen für Privat- und Geschäftskunden) abgegrenzt. In Abschnitt 3 wird, basierend auf der Abgrenzung der Endkundenmärkte, die Notwendigkeit der Regulierung auf den Märkten anhand des Drei-Kriterien-Tests diskutiert. Da die Gutachter zu dem Schluss kommen, dass auf dem Zugangsmarkt für Geschäftskunden (POTS, ISDN) eine Regulierung weiterhin erforderlich ist, wird anschließend die Marktanalyse in Abschnitt 4 und abschließend in Abschnitt 5 die Diskussion der erforderlichen Regulierungsinstrumente durchgeführt.

1.3 Verfahrensgeschichte

Seit Implementierung des Rechtsrahmens 2002 für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste wurden im Bereich der Festnetzendkundenmärkte fünf „Marktanalyserunden“ abgeschlossen. Die Marktanalyseverfahren M 1-6/03 und M 1-6/06 stützten sich auf die TKMVO 2003 und bezogen zwei Zugangsmärkte (Privatkunden und Nichtprivatkunden) und

¹ S. Europäische Kommission (2014 a,b)

² S. Europäische Kommission (2007a)

³ S. https://www.rtr.at/de/tk/M1_3_12

vier Gesprächsmärkte (Inlands- und Auslandsgespräche, jeweils für Privat- und Nichtprivatkunden) ein.

In Bezug auf die einzelnen Gesprächsmärkte kam die wettbewerbliche Beurteilung bereits in den Verfahren M 3-6/03 zu unterschiedlichen Ergebnissen: Während das Marktanalyseverfahren am Markt für Auslandsgespräche von Privatkunden mit der Begründung eingestellt wurde, dass auf diesem Markt effektiver Wettbewerb herrscht, stellte die TKK hinsichtlich der übrigen Gesprächsmärkte fest, dass A1 TA bzw. die damalige Telekom Austria über beträchtliche Marktmacht verfügt. In den Marktanalyseverfahren M 3-6/06 kam es zu einer Lockerung der Regulierung der verbliebenen drei Gesprächsmärkte. Das Marktanalyseverfahren M 10/09 stützte sich auf die TKMV 2008, welche nur noch einen relevanten Gesprächsmarkt definierte: den Markt für Gespräche von Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten. In Bezug auf diesen Markt kam es darüber hinaus zu einer Aufhebung der Trennung von Inlands- und Auslandsgesprächen und die Marktanalyse ergab, dass auf diesem Gesprächsmarkt für Nichtprivatkunden eine marktbeherrschende Stellung von A1 TA vorliegt. Regulatorisch kam es mit der Abkehr von der Kostenorientierungsverpflichtung hin zu einer Price-Cap Regulierung zu einer weiteren Lockerung der regulatorischen Verpflichtungen. Begründet wurde dieser Schritt mit dem stärker werdenden intermodalen Mobilfunkwettbewerb.

Aufgrund der nach wie vor bestehenden hoch konzentrierten Marktstruktur auf den Zugangsmärkten (Privat- und Nichtprivatkunden) wurde – wie bereits in den Verfahren M 1-2/03 und M 1-2/06 – auch im Rahmen des Marktanalyseverfahrens M 1-2/09 festgestellt, dass A1 TA auf beiden Märkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. In Bezug auf die auferlegten Regulierungsverpflichtungen kam es jedoch aufgrund der seit Jahren im Festnetzbereich bestehenden Überkapazitäten zu einer Abkehr von der Kostenorientierungsverpflichtung hin zu einer Price-Cap Regulierung und damit ebenfalls zu einer Lockerung der Entgeltregulierung. Darüber hinaus wurde die in den Bescheiden M 1-2/03 und M 1-2/06 auferlegte Resale Verpflichtung (Wholesale Line Rental, WLR) nicht abermals auferlegt. Vielmehr wurde A1 TA als Ersatz für das letztlich vom Markt nicht angenommene WLR-Zugangsprodukt die Verpflichtung auferlegt, ein stand-alone VoB (Vioce over Broadband)-Vorleistungsprodukt anzubieten. Dieses Produkt sollte alternativen Anbietern mehr Flexibilität in der Preis- und Produktgestaltung geben, da es eine kapazitätsbasierte Abrechnung vorsieht und es das Angebot von Anschluss- und Verbindungsleistungen aus einer Hand ermöglicht.

In der letzten Marktanalyserunde kam es zu folgenden Änderungen: Die Marktabgrenzung des verbliebenen Gesprächsmarktes für Geschäftskunden im Verfahren M 1.7/12 ergab, dass dieser um Gespräche über das Mobilnetz zu erweitern war. In der anschließenden Analyse war dieser Markt nicht mehr relevant im Sinne der Kriterien der Märkteempfehlung und die regulatorischen Verpflichtungen wurden aufgehoben. In Bezug auf die Zugangsmärkte wurde in den Verfahren M 1.3/12 und M 1.4/12 im Wesentlichen an dem bisherigen Regulierungsansatz festgehalten. Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung von A1 TA auf beiden Märkten wurden diese abermals einer Price-Cap Regulierung

unterworfen. Sowohl die Regeln der Price-Cap Regulierung als auch die Modalitäten des neuerlich auferlegten stand-alone VoB Vorleistungsproduktes wurden an die neuen Marktgegebenheiten angepasst. Eine Überprüfung bezüglich der Einhaltung der Price-Cap Obergrenze fand fortan jährlich statt. Neue Produkte wurden ebenfalls einer ex-ante Genehmigungspflicht unterworfen, um Möglichkeiten der Umgehung der Auflagen hintanzustellen.

1.4 Datengrundlage

Die für die Analyse verwendeten Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen: Die Daten über Anschlusszahlen und deren Entwicklung stammen aus den Datenlieferungen der Betreiber im Rahmen der Betreiberabfrage 2015 bzw. den zuvor durchgeführten Abfragen in den Jahren 2011, 2008, 2006 und 2003 sowie aus Datenlieferungen im Rahmen der Kommunikations-Erhebungs-Verordnung (KEV). Um detaillierte Informationen über die Nachfrage aus Sicht der Endkunden zu erhalten, hat die RTR-GmbH vom Institut Market im Jänner 2015 eine Umfrage unter ca. 2.000 Haushalten und ca. 1.000 Unternehmen durchführen lassen.⁴ Dabei wurden Daten über die Nutzung des Festnetzes sowie über (potentielles) Substitutionsverhalten erhoben. Ähnliche Umfragen wurden bereits 2011, 2007 und 2005 durchgeführt. Darüber hinaus gingen auch öffentlich verfügbare Informationen, wie Pressemeldungen oder Informationen aus Internetrecherchen (insbesondere Preise von Festnetzprodukten), in die vorliegenden Analysen ein.

⁴ S. auch RTR (2015) bzw. <https://www.rtr.at/de/inf/BerichtNASE2015>

2 Marktabgrenzung Zugangsmärkte

2.1 Grundlagen der Marktabgrenzung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den ökonomisch-theoretischen Grundlagen der Marktabgrenzung und bildet so den Ausgangspunkt für den folgenden Abschnitt, in dem die hier dargestellten Prinzipien auf den Zugangsmarkt für Privat- und Nichtprivatkunden in Österreich übertragen werden.

Die Marktabgrenzung als Vorstufe der Marktanalyse verfolgt den Zweck, alle relevanten und signifikanten Wettbewerbskräfte zu identifizieren, welche das Verhalten der am Markt tätigen Unternehmen beeinflussen.⁵ Hier sind vor allem zwei Wettbewerbskräfte zu berücksichtigen: Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite und Angebotsumstellungsflexibilität.⁶ Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite bezeichnet das Ausmaß, in dem Abnehmer als Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung zu anderen Produkten bzw. Diensten wechseln würden, während Angebotsumstellungsflexibilität das Ausmaß bezeichnet, in dem Unternehmen, die das betreffende Gut noch nicht produzieren, als Reaktion auf eine solche Preiserhöhung die Produktion aufnehmen würden. Die Betrachtung im Bereich der sektorspezifischen ex ante Regulierung unterscheidet sich dabei insofern von jener im allgemeinen Wettbewerbsrecht, als eine zukunftsgerichtete Betrachtung über den Zeitraum bis zur nächsten Analyse (drei Jahre) zur Anwendung kommt. Basierend auf vorhandenen Daten und Informationen muss also auch eine Abschätzung über zukünftige Entwicklungen getroffen werden.⁷

Das Standardinstrument für die Marktdefinition ist der hypothetische Monopolistentest (HM-Test), welcher auch in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht („SMP-Guidelines“) beschrieben ist.⁸ Bei diesem Test wird gefragt, ob eine dauerhafte 5-10%ige Preiserhöhung – ausgehend vom Wettbewerbsniveau – für einen hypothetischen Monopolisten auf dem vorliegenden Markt profitabel wäre. Das kleinste Set an Produkten bzw. Diensten für welches eine solche Preiserhöhung profitabel aufrechterhalten werden kann, bildet den relevanten Markt. Kann die Preiserhöhung nicht aufrechterhalten werden, so existieren anscheinend weitere Produkte bzw. Dienste, welche den hypothetischen Monopolisten einschränken und daher in den Markt miteinbezogen werden sollten.⁹

In der Praxis wird der HM-Test entweder basierend auf begründeten Überlegungen und/oder empirischen Daten zunächst über das Nachfrageverhalten operationalisiert. Empirisch kann das Ausmaß des Substitutionsverhaltens mit Hilfe der Eigenpreiselastizität der Nachfrage bestimmt werden. Die Elastizität der Nachfrage gibt die (prozentuelle) Änderung der

⁵ S. Bishop/Walker (1999), S. 46 ff.

⁶ S. Bishop/Walker (1999), S. 48 ff oder OFT (2001), S. 8 ff, bzw. Europäische Kommission (2002).

⁷ S. Europäische Kommission (2002), Abs. 27.

⁸ S. Europäische Kommission (2002), Abs. 40 ff.

⁹ S. z.B. OFT (2001), S. 7-15.

nachgefragten Menge in Reaktion auf eine (prozentuelle) Änderung des Preises an. Die Elastizität der Nachfrage lässt sich also ausdrücken als

$$(1) \quad \varepsilon_R = \frac{\partial D_R}{\partial p} \frac{p}{D_R}$$

wobei D_R für die nachgefragte Menge („demand retail“), p für den Endkundenpreis und $\partial D_R / \partial p$ für die Ableitung der Nachfragefunktion nach dem Preis steht. Liegt keine Information über die funktionale Form der Nachfragefunktion sondern nur über zwei Punkte auf der Funktion vor (z.B. die Gesamtnachfrage vor und nach einer Preiserhöhung), so kann näherungsweise eine „Bogenelastizität“ bestimmt werden. Diese ist definiert als

$$(2) \quad \varepsilon = \frac{\Delta D}{\Delta p} \frac{p}{D} = \frac{\Delta D}{D} \frac{p}{\Delta p}$$

$\Delta D / D$ ist die Änderung der Menge als Folge einer HM-Preiserhöhung in Bezug auf die Gesamtmenge, also die prozentuelle Änderung der Menge; $p / \Delta p$ ist der Kehrwert der prozentuellen Preiserhöhung, also z.B. $1/0,1$ im Falle einer zehnpromtigen Preiserhöhung.

Um feststellen zu können, ob das Ausmaß der Substitution ausreicht, um einen hypothetischen Monopolisten in seinem Preissetzungsspielraum hinreichend zu beschränken, muss die Elastizität der Nachfrage mit der so genannten kritischen Elastizität verglichen werden. Die kritische Elastizität ist jene, ab der eine Preiserhöhung um 5-10% für einen hypothetischen Monopolisten nicht mehr profitabel wäre. Die kritische Elastizität kann bei Vorliegen einer linearen Nachfrage¹⁰ folgendermaßen berechnet werden:

$$(3) \quad \varepsilon_k = \frac{1}{m+t}$$

wobei m den prozentuellen Aufschlag des (Ausgangs-) Preises auf die Grenzkosten darstellt, also

$$(4) \quad m = \frac{p_0 - c}{p_0}$$

und t das Ausmaß der prozentuellen Preiserhöhung, also

$$(5) \quad t = \frac{p_1 - p_0}{p_0} \cdot 11$$

Liegt die tatsächliche Elastizität betragsmäßig über der kritischen Elastizität, so ist eine Preiserhöhung nicht profitabel und der Markt muss um das nächstbeste Substitut erweitert

¹⁰ Andere Spezifikationen, wie z.B. die isoelastische Nachfrage, haben keine wesentlichen Unterschiede bei der kritischen Elastizität zur Folge, insbesondere falls der Aufschlag des Preises auf die Grenzkosten hoch ist (was bei einem hohen Anteil von fixen Kosten wie im TK-Bereich wahrscheinlich ist).

¹¹ Für eine Ableitung s. RTR (2004) S. 76f und die dortigen Referenzen.

werden. Liegt die tatsächliche Elastizität betragsmäßig unter der kritischen Elastizität, so stellen die betrachteten Produkte einen für sich genommen eigenen Markt dar.

2.2 Ausgangspunkt der Marktabgrenzung

2.2.1 Zugangsleistungen – Gesprächsleistungen

Öffentliche Sprachtelefonie an festen Standorten beinhaltet die Bereitstellung des Zugangs (physischer Anschluss inkl. Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe, d.h. öffentliche Sprechstellen sind per Definition nicht umfasst) einerseits und die Herstellung der Verbindung für abgehende Anrufe andererseits. Aus Nachfragersicht verhalten sich diese Leistungen zueinander komplementär und nicht substitutiv. So ist es einem Endkunden nicht möglich, in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Zugangsleistungen diese durch Verbindungsleistungen zu ersetzen. Ebenso wenig ist eine Substitution in die umgekehrte Richtung möglich. Die Inanspruchnahme von Telefondiensten durch einen Endkunden setzt somit zwingend beide Leistungskomponenten voraus, wobei die Kunden beide Teilleistungen ggf. auch bei unterschiedlichen Anbietern beziehen können. Auch angebotsseitig ist nicht damit zu rechnen, dass Verbindungsnetzbetreiber in Reaktion auf eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Zugangsleistungen in den Markt für Zugangsleistungen eintreten würden. Folglich sind getrennte Märkte für Zugangs- und Gesprächsleistungen zu definieren.

2.2.2 Privatkunden – Geschäftskunden

Für den Zugangs- und den Verbindungsmarkt ist zu untersuchen, ob jeweils getrennte Märkte für Privat- und Geschäftskunden abzugrenzen sind. Aufgrund der bestehenden Komplementarität zwischen Zugangs- und Verbindungsmärkten kann a priori eine unterschiedliche Abgrenzung in Bezug auf die Kundensegmente bei Anschluss- und Verbindungsleistungen (z.B. einheitlicher Zugangsmarkt für Privat- und Geschäftskunden und gleichzeitig nach Kundengruppe differenzierte Märkte bei Gesprächsleistungen) ausgeschlossen werden. Es wird daher nachfolgend die kundensegmentenspezifische Abgrenzung gemeinsam für den Zugangs- und den Verbindungsmarkt durchgeführt.

Nachfrageseitiges Substitutionspotential:

In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob eine hinreichend starke nachfrageseitige Substitution besteht, sodass Sprachtelefonieprodukte für Privatkunden und Geschäftskunden (letztere werden nachfolgend auch als Nichtprivatkunden bezeichnet) demselben Anschluss- bzw. Verbindungsmarkt zugerechnet werden können.

Betrachtet man die am Markt verfügbaren Produkte und das Nachfrageverhalten von Privat- und Geschäftskunden, so zeigt sich, dass beide Kundengruppen hinsichtlich der nachgefragten Qualität und Quantität der Dienstleistung eine unterschiedliche Nachfragestruktur aufweisen. Während Privatkunden in der Regel Standardprodukte nachfragen, sind

Geschäftskunden häufig Individualkunden, die einen Bedarf nach – den spezifischen Unternehmenserfordernissen angepassten – technischen und kommerziellen Lösungen haben. Produkte für Geschäftskunden beinhalten daher meist spezielle Charakteristika (wie z.B. rasche Reaktionszeiten bei Störungen (SLAs), sekundengenaue Abrechnung, günstige Gesprächstarife in der Geschäftszeit, Rabatte für hohe Gesprächsvolumina, etc.) und Zusatzdienste (wie z.B. feste/mobile Nebenstellenanlage, Mobile/SIM Gateway, Least Cost Router, (Virtual) Private Network, etc.).

Auffallend ist auch, dass Privatkunden - so sie mehr als einen Dienst beziehen - dem in Form von Produktbündeln offerierten „One-Stop-Shopping“ eine höhere Bedeutung beimessen als Geschäftskunden. So geben 72,4% der Privatkunden mit Bezug von mehreren TK-Diensten (n= 1137) an, ein „Kombiprodukt“ zu beziehen, während dies für 60% der Geschäftskunden (n=829) gilt. In Tabelle 1 sind die Antworten von Geschäftskunden zum Bezug von Kombiprodukten nach Größenklasse dargestellt. Dabei ist auffallend, dass Kombiprodukte mit 62% zwar vermehrt von Einzelunternehmen (EPU) und kleinen Unternehmen bis vier Mitarbeitern genutzt werden, die ausgewiesenen Anteile liegen aber rd. 10 Prozentpunkte unter dem Wert für Privatkunden. Größere Geschäftskunden nutzen zu einem geringeren Prozentsatz Bündelprodukte. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass bei diesen Geschäftskunden die Nachfrage nach „märkteübergreifendem“ One-Stop-Shopping in vielen Fällen noch weiter über klassische TK-Dienste hinausgeht. So beziehen Geschäftskunden, die neben dem Festnetzanschluss auch Zusatzdienste nachfragen, diese Dienste oft im Rahmen einer individuellen Gesamtlösung von einem einzigen Anbieter.

Tabelle 1: Beziehen Sie mindestens zwei Ihrer Dienste in einem Kombiangebot, d.h. die Preise sind nicht einzeln auf der Rechnung angeführt?

| | 1 Beschäftigter | 2 bis 4 Beschäftigte | 5 bis 19 Beschäftigte | 20 bis 99 Beschäftigte | über 100 Beschäftigte |
|---------------------------------------------|-----------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Ja, alle | 38% | 33% | 23% | 20% | 17% |
| Ja, nur einige Dienste sind davon umfasst | 24% | 29% | 36% | 31% | 28% |
| Nein, bezahle für jede Teilleistung einzeln | 28% | 30% | 36% | 40% | 48% |
| Weiß nicht, keine Angabe | 10% | 7% | 5% | 9% | 8% |
| n | 169 | 177 | 222 | 196 | 200 |

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, Jän. 2015, Basis: Kunden, die zumindest zwei TK Dienste beziehen

Unterschiede in der Nachfragestruktur zeigen sich auch daran, dass Nichtprivatkunden ungleich stärker auf die durch die ISDN-Technologie gebotenen Anschlussmöglichkeiten bzw. Zusatzfunktionen zurückgreifen (siehe Abbildung 1). Aufgrund der für ISDN-Multi-Anschlüsse wirtschaftlich erforderlichen Verkehrsmengen werden diese praktisch ausschließlich von Geschäftskunden genutzt. Aber auch im Bereich der ISDN-Basisanschlüsse führt die Möglichkeit, gleichzeitig zwei Verbindungen sowie ISDN-Zusatzfunktionen nutzen

zu können, zu einer deutlich stärkeren Nachfrage durch Geschäftskunden. Bei Privatkunden stellt diese Anschlussart hingegen nur einen geringen Teil der Nachfrage dar. So liegt der Anteil der ISDN-Anschlüsse an den insgesamt nachgefragten Anschlüssen bei Privatkunden im Jahr 2014 bei lediglich 0,8%.

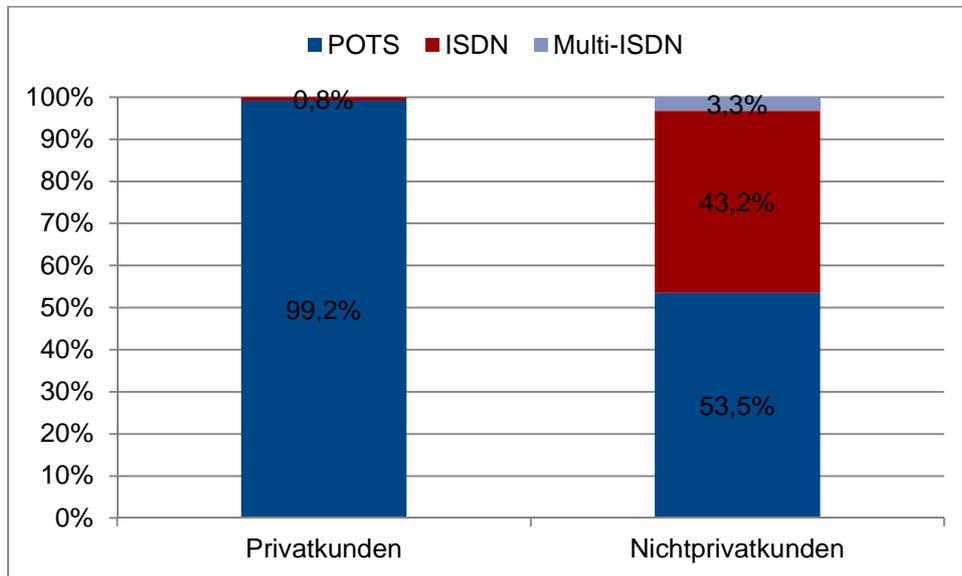


Abbildung 1: Vergleich Anschlussarten: Geschäftskunden und Privatkunden,

Quelle: BAF 2015, Q4/2014

Unterschiede zwischen Privatkunden und Geschäftskunden (insbesondere auch zu Einpersonen-Unternehmen) sind auch im Nutzungsverhalten von Telefondienstleitungen festzustellen. In Abbildung 2 ist die Ausstattung von Privatkunden einerseits und von Geschäftskunden (nach Größenklasse) andererseits mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass Geschäftskunden Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse nach wie vor überwiegend komplementär nutzen, bzw. dem Festnetzanschluss eine wesentlich höhere Bedeutung beimessen, während Privatkunden bereits überwiegend Mobilfunkanschlüsse nutzen und keinen Festnetzanschluss mehr besitzen. Damit in Übereinstimmung zeigt auch die nachfolgende sachliche Marktabgrenzung, dass Privatkunden Festnetzanschlüsse in höherem Maße durch Mobilfunkanschlüsse ersetzen als Geschäftskunden. Dies gilt auch im Vergleich zu Einpersonen-Unternehmen, die sich im Substitutionsverhalten wesentlich von Privatkunden unterscheiden (siehe Abschnitt 2.4.1.4.2).

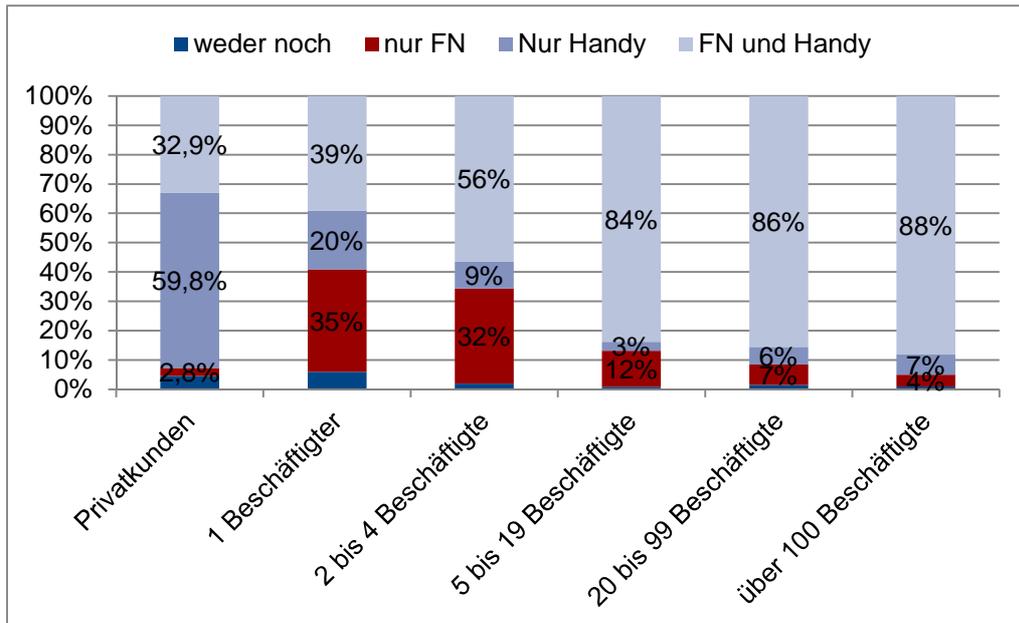


Abbildung 2: Ausstattung Privatkunden und Nichtprivatkunden mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen nach Größenklasse

Quelle: NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden (n=2031) und Nichtprivatkunden (n=1102)

Unterschiede im Nutzungsverhalten zwischen Privatkunden und Einpersonen-Unternehmen bestehen auch, wenn diese sowohl über einen Festnetz- als auch einen Mobilfunkanschluss verfügen. In Abbildung 3 ist das Nutzungsverhalten bei Gesprächen ins inländische Festnetz, ins inländische Mobilnetz und ins Ausland dargestellt. Während Einpersonen-Unternehmen für Inlandsgespräche beide Anschlussformen überwiegend komplementär verwenden, nutzen Privatkunden für Inlandsgespräche vorwiegend das Mobilnetz, unabhängig davon, ob in das inländische Festnetz oder Mobilnetz telefoniert wird. Auch bei Auslandsgesprächen bestehen Unterschiede zwischen Privatkunden und EPU, wobei Privatkunden diese Gespräche noch vermehrt über das Festnetz führen.

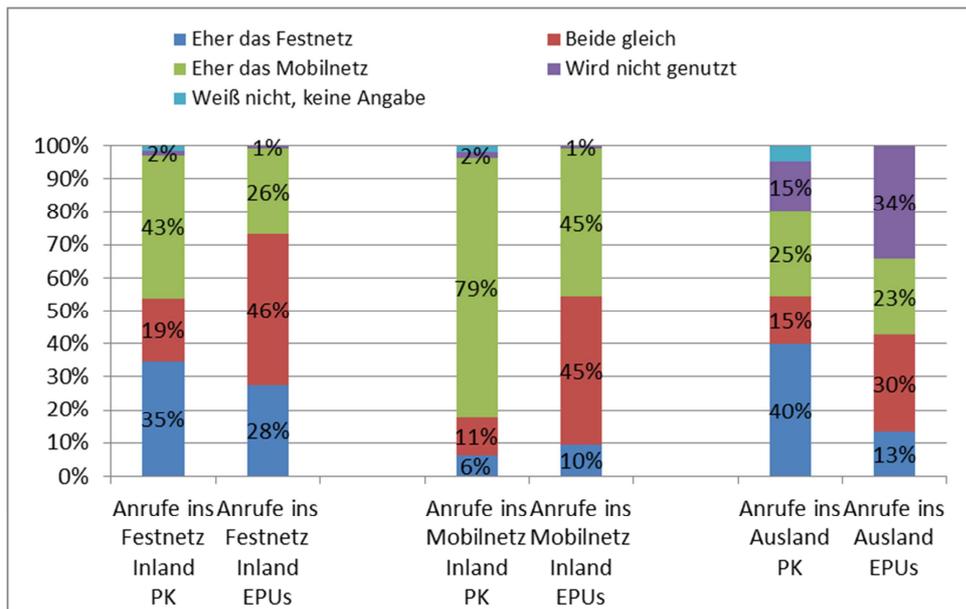


Abbildung 3: Nutzungsverhalten Privatkunden und EPU im Vergleich

Quelle: NASE 2015, Privatkunden (n=552) und Nichtprivatkunden (n=105), Jän. 2015, Basis: PK und EPU mit FN und Handy

Die dargestellten Unterschiede in der Nachfragestruktur der beiden Kundensegmente spiegeln sich in den Tarifmodellen der Anbieter von Festnetztelefonieprodukten wieder. Zur Verdeutlichung gibt Tabelle 2 die Tarifstruktur der größten Festnetzanbieter wieder. Die hellgrau schattierten Tarife adressieren Privatkunden, die mittelgrauen typischerweise Klein- und Mittelunternehmen und schließlich die dunkelgrauen Großunternehmen. Obwohl derlei Zuordnungen nicht exakt sein können, sind doch die deutlichen Preisdifferenzen erkennbar, die eine Mengenreaktion infolge einer 5-10%igen Preiserhöhung unwahrscheinlich erscheinen lassen. So liegen die Privatkundentarife bei nach Anschlussart vergleichbaren Produkten je nach Tarifmodell zum Teil deutlich unter den Geschäftskundentarifen (z.B. Preisaufschlag von 36% bis 108% bei POTS-Tarifen bei A1 TA). Bei UPC liegt der Geschäftskundentarif für POTS Anschlüsse zwar leicht unter jenem für Privatkunden, das Produkt für Geschäftskunden setzt aber zwingend den Bezug eines xDSL Produktes bei UPC voraus (je nach Produkt mind. € 35). Würde daher ein hypothetischer Monopolist eine 5-10%ige Erhöhung des Grundentgelts eines Tarifmodells, das die Nachfragebedürfnisse eines Privatkunden abbildet, durchführen, hätte dies aufgrund der Differenzen zwischen den Grundentgelten kaum ein Ausweichen von Privatkunden auf Tarifmodelle zur Folge, die typischerweise für Nichtprivatkunden konzipiert sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Privatkunden eine geringere Festnetznutzung haben als Geschäftskunden und daher ein Wechsel zu einem (Geschäftskunden-)Tarifmodell mit höherem Grundentgelt (und geringeren Gesprächsentgelten) unwahrscheinlich ist.

Tabelle 2: Tarifstruktur nach Anschlussformen (Grundentgelte exkl. Ust)

| Anschlussform | POTS | ISDN - Basis | ISDN - Multi |
|--------------------------------------------|-------------|---------------------|---------------------|
| Tarifmodell | | | |
| A1 Festnetz | € 13,92 | € 23,90 | |
| A1 Festnetz Komfort Business ¹² | € 22,00 | € 38,00 | € 645,00 |
| A1 Festnetz Plus Business ¹³ | € 18,90 | € 24,90 | € 349,90 |
| A1 Festnetz Top Business ¹⁴ | € 28,90 | € 39,90 | € 499,90 |
| Tele 2 Telefonie Direkt | € 11,58 | Ab € 19,99 | € 299,78 |
| UPC Digital Telefon ¹⁵ | € 8,25 | | |
| UPC Business Voice ¹⁶ | € 7,92 | Ab € 19,00 | Preis auf Anfrage |

Quelle: Homepage der Betreiber, Okt. 2015.

Angebotsseitiges Substitutionspotential:

Im Hinblick auf die angebotsseitige Substitution ist zu fragen, ob Betreiber, die gegenwärtig im Geschäfts- bzw. Privatkundensegment tätig sind, auch in das jeweils andere Segment einsteigen würden, wenn ein hypothetischer Monopolist dauerhaft seine Preise um 5-10% über das Wettbewerbsniveau anhebt.

Zur Beantwortung dieser Frage sei zunächst untersucht, inwieweit Anbieter gegenwärtig in beiden Segmenten tätig sind. Zu diesem Zweck wurde die Anzahl der Unternehmen in den jeweiligen Segmenten (Zugangs- und Verbindungsleistungen) ermittelt. Basierend auf dieser Grundgesamtheit wurde der prozentuelle Anteil der Anbieter im Privatkunden- und Nichtprivatkundensegment errechnet, wobei nur jene Unternehmen berücksichtigt wurden, die im jeweiligen Segment einen Marktanteil von zumindest 0,1% aufweisen. Dies sind bei Zugangsleistungen 37 Unternehmen und bei Gesprächsleistungen 69 Unternehmen (Abbildung 4). In Bezug auf Zugangsleistungen bieten nur 27% der Betreiber sowohl Produkte für Privatkunden als auch Produkte für Geschäftskunden (unter der Bezeichnung Business/Office/Enterprise etc.) an. Bei diesen Unternehmen handelt es sich vorwiegend um größere Betreiber wie UPC, Tele2, Liwest oder Salzburg AG, welche für Geschäftskundenprodukte eigene Vertriebskanäle (eigener Bereich auf der Homepage, eigene Vertriebsabteilung) haben. Alle übrigen Anbieter (insgesamt 73%) sind nicht in beiden Segmenten tätig, sondern schwerpunktmäßig in einem von beiden. Ähnlich deutlich sieht die Anbieterstruktur in Bezug auf Gesprächsleistungen aus, 78% der Anbieter von Gesprächsleistungen hat sich entweder auf Privatkunden- oder Geschäftskundenprodukte „spezialisiert“.

¹² Freiminuten inkludiert

¹³ Höhere Verbindungsentgelte

¹⁴ Niedrigere Verbindungsentgelte

¹⁵ Setzt einen CATV-Anschluss voraus

¹⁶ Business Voice Telefonie Produkte sind ausschließlich in Kombination mit einer Datenanbindung über einen UPC Business Internetanschluss (=Zugangsprodukt) erhältlich.

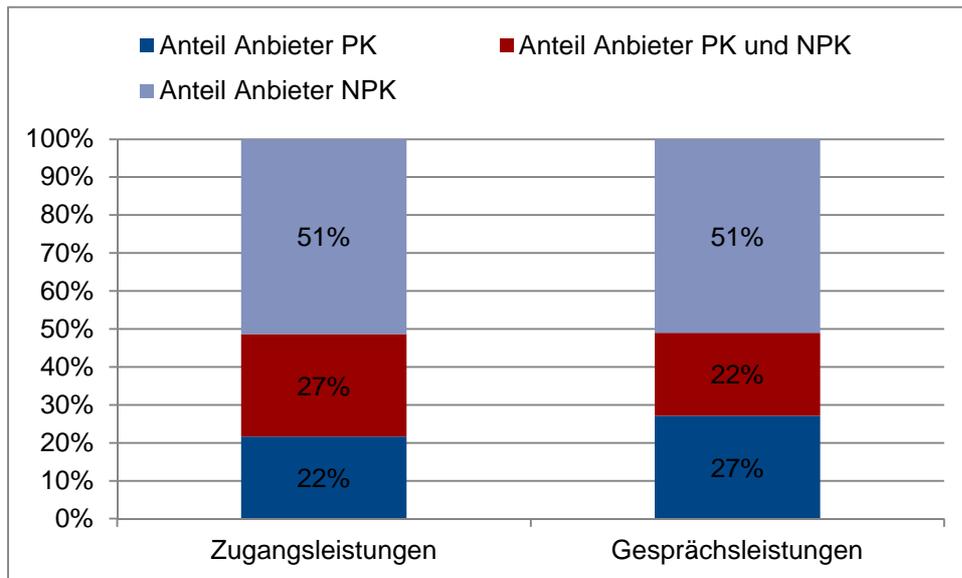


Abbildung 4: Anbieterverteilung bei Zugangs- und Gesprächsleistungen

Quelle: BAF 2015, Q4/2014

Die Analyse der gegenwärtigen Anbieterstruktur legt somit nahe, dass für die meisten Anbieter ein Markteintritt in Bezug auf beide Segmente – Privat- und Geschäftskunden – per se keine Option ist. Dies hängt damit zusammen, dass zur Bereitstellung eines entsprechenden Angebots für das jeweils andere Segment eine angebotsseitige Umstellung von Produktionskapazitäten allein nicht ausreichend ist, sondern darüber hinaus je nach Kundengruppe unterschiedliche Marktbearbeitungsstrategien erforderlich sind. Im Geschäftskundenbereich spielen beispielsweise Faktoren wie Erfahrung, persönliche Beratung, Reputation, Angebot komplementärer Dienste in Form von Gesamtlösungen (Breitband, VPNs, Mietleitungen, Mobilfunk, etc.), Repair & Maintenance, rasche Reaktionszeiten und Flächendeckung eine größere Rolle als im Privatkundenbereich. Da diese Faktoren von alternativen Betreibern nicht so leicht bzw. in kurzer Zeit erfüllt werden können, ist nicht davon auszugehen, dass ein hypothetischer Monopolist für Geschäftskundenprodukte (dies gilt für Zugangs- und Verbindungsleistungen) aufgrund angebotsseitiger Substitution von Unternehmen, die ausschließlich Privatkundenprodukte anbieten, hinreichend stark und schnell diszipliniert würde.

Auch umgekehrt wird ein reiner Anbieter von Geschäftskundenprodukten nicht hinreichend schnell und effektiv (d.h. mit hinreichend großem Wettbewerbsdruck) in den Privatkundenmarkt einsteigen können, da hierfür ein hoher Bekanntheitsgrad und damit einhergehend hohe Investitionen in an Privatkunden gerichtete Werbung und Marketing (also z.B. im Fernsehen, Radio oder in Tageszeitungen) verbunden sind. Darüber hinaus ist auch der Aufbau von spezifischem Know-how in Bezug auf Marktbearbeitung bzw. Customer-care im Privatkundenbereich notwendig, wenn der Massenmarkt adressiert werden soll (und nur in einem solchen Falle wäre von einem hinreichend starken Wettbewerbsdruck auszugehen).

Fazit: Die nachfrage- und angebotsseitige Substitution wird daher insgesamt als nicht ausreichend erachtet, um Sprachtelefonieprodukte (Zugangs- bzw. Verbindungsleistungen) für Privat- und Geschäftskunden denselben Märkten zuzurechnen. Es werden daher getrennte Märkte für Privat- und Geschäftskunden abgegrenzt, wobei jeweils die Identität des Kunden (und nicht etwa die Bezeichnung des bezogenen Produktes) für die Unterscheidung der Märkte herangezogen wird.

2.2.3 Schlussfolgerung

Gemäß den obigen Überlegungen bilden die folgenden Märkte den Ausgangspunkt für die sachliche und räumliche Marktabgrenzung im Festnetzzugangsbereich:

- Zugangsrealisierungen an festen Standorten für Privatkunden
- Zugangsrealisierungen an festen Standorten für Geschäftskunden

Nachfolgend erfolgt – gemäß dem Gutachtensauftrag – die sachliche und räumliche Marktabgrenzung für beide Zugangsmärkte. Die sachliche und räumliche Marktabgrenzung der Gesprächsmärkte erfolgt im Rahmen des Verfahrens M 1/15 im wirtschaftlichen Gutachten zum Markt für Festnetzoriginierung.

2.3 Zugangsrealisierungen für Privatkunden

2.3.1 Sachliche Marktabgrenzung

Ausgangsprodukt der sachlichen Marktabgrenzung sind Anschlüsse an festen Standorten für Privatkunden. Zu untersuchen ist insbesondere, ob eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Zugangsarten bzw. hinsichtlich der zugrunde liegenden Infrastruktur vorzunehmen ist bzw. ob breitbandige Zugangsrealisierungen, drahtlose Zugangsrealisierungen, Bündelprodukte bzw. öffentliche Sprechstellen Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden sind.

2.3.1.1 Zugangsarten (POTS Anschluss – ISDN-Basisanschluss)

Zu prüfen ist, ob je nach Zugangsart (analoger POTS-Anschluss und ISDN-Basisanschluss) unterschiedliche sachliche Märkte abzugrenzen sind. Dies ist dann gerechtfertigt, wenn aus Nachfrager- und Anbietersicht keine oder nur eine sehr eingeschränkte Austauschbarkeit zwischen diesen Produkten besteht.¹⁷ Dazu ist festzuhalten, dass die Nachfrage nach ISDN-Basisanschlüssen mit der zunehmenden Verbreitung von Breitbandinternet in den vergangenen Jahren stark abgenommen hat. ISDN-Basisanschlüsse bieten die Möglichkeit der gleichzeitigen Nutzung von zwei Verbindungen, eine Eigenschaft, die von Privatkunden vor allem zu Boomzeiten des Schmalbandinternets verstärkt genutzt wurde. Mittlerweile liegt

¹⁷ S. Europäische Kommission (2007b), S.22f.

unter Privatkunden die Nachfrage nach ISDN-Basisanschlüssen bei 0,8% aller Anschlüsse. Für diese Kundengruppe dürfte nunmehr vor allem der Bedarf nach zwei Sprachkanälen im Vordergrund stehen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Nachfrage auf diesem niedrigen Niveau bleiben wird.

Bei Betrachtung der Marktstruktur zeigt sich, dass sowohl bei POTS Anschlüssen als auch bei ISDN-Basisanschlüssen hohe Marktanteile der A1 TA von jenseits der 65% gegeben sind. Es kann damit nach wie vor von homogenen Wettbewerbsverhältnissen gesprochen werden, ein Umstand der für die gemeinsame Betrachtung von beiden Anschlussarten spricht. Die Betrachtung der Preise zeigt, dass ein ISDN-Basisanschluss zwar deutlich teurer ist als ein POTS Anschluss, die Preisunterschiede sind jedoch mit der doppelten Zahl der zur Verfügung gestellten Sprachkanäle erklärbar. Nichtsdestotrotz würde die Durchführung eines hypothetischen Monopolistentests aufgrund der Preisunterschiede kein signifikantes Ausweichen von POTS Anschlüssen auf ISDN-Basisanschlüsse durch Privatkunden erwarten lassen.

Angebotsseitig ist davon auszugehen, dass ein Anbieter von ISDN-Basisanschlüssen durch eine angebotsseitige Umstellung von „Produktionskapazitäten“ einen hypothetischen Monopolisten von POTS Anschlüssen disziplinieren könnte und umgekehrt. Dies auch deshalb, als aus Anbietersicht für beide Anschlussarten in etwa die gleichen Kosten anfallen. So bieten zahlreiche Anbieter bereits jetzt sowohl POTS als auch ISDN-Basisanschlüsse an.

Fazit: Die vorliegende Evidenz hinsichtlich der Austauschbarkeit von POTS- und ISDN-Basisanschlüssen ist ambivalent. Letztlich würde eine getrennte Betrachtung jedoch angesichts der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen zur gleichen wettbewerblichen Beurteilung führen, weshalb eine gemeinsame Betrachtung beider Zugangsarten vorgenommen wird.

2.3.1.2 Zugrundeliegende Infrastruktur

Der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten für Privatkunden wird überwiegend über die herkömmliche Kupferdoppeladerleitung realisiert. Als infrastruktur-basierte Alternativen kommen auf Endkundenebene Zugänge über CATV-Leitungen (Hybrid Fiber Coax Network, HFC-Netz) und entbündelte Leitungen (gleichfalls auf Kupferdoppelader) in Betracht. Sowohl über eigene und entbündelte Kupferdoppelader- als auch über CATV-Leitungen können analoge Zugänge, die dem Endkunden die Grundfunktionen der Übertragung von Sprach- und schmalbandigem Datenverkehr sowie ein Basisset an Zusatzdiensten bieten, sowie digitale Zugänge mit einer Reihe zusätzlicher Leistungsmerkmale (z.B. zwei oder mehrere gleichzeitige Verbindungen auf einer Leitung) bereitgestellt werden.

Zur Prüfung ob eigene und entbündelte kupferdoppeladerbasierte Anschlüsse und Zugänge, die über CATV-Leitungen realisiert werden, einem gemeinsamen Markt zuzurechnen sind, ist die Frage zu stellen, wie Privatkunden reagieren würden, wenn ein hypothetischer Monopolist die Preise auf kupferdoppeladerbasierte Zugänge um 5-10% erhöhen würde. Da kabelbasierte Zugänge eine faktisch nicht unterscheidbare Funktionalität zur Verfügung

stellen und keine signifikanten Preisunterschiede zwischen den Zugangstechnologien bestehen, wäre als Folge der Preiserhöhung mit einem vermehrten Überwechseln der Nachfrager (d.h. derjenigen Nachfrager, die auch über eine tatsächliche Wahlmöglichkeit verfügen) auf Zugänge über Kabel zu rechnen, sodass der hypothetische Monopolist die Anhebung der Preise nicht gewinnbringend durchsetzen könnte. Kabelbasierte Zugänge erfordern zwar ein anderes Equipment, vielfach ist jedoch ein Kabelanschluss (vor allem in Städten) bereits in der Wohnung vorhanden. Über CATV-Leitungen und entbündelte Leitungen werden in zunehmendem Maße Voice over Broadband (VoB) Produkte (Sprache stand alone oder Bündel aus Internetzugang und Sprachtelefonie) erbracht. In diesem Sinne überlagert sich die Frage nach der Relevanz von alternativen Zugangsformen zunehmend mit der Frage nach der Einbeziehung von breitbandigen Zugangsrealisierungen, welche im nachfolgenden Abschnitt beantwortet wird.

Weitere angebotsseitige Formen des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten stellen Mietleitungen und Zugänge über Glasfaserleitungen sowie Anschlüsse, die mittels Funk-Verbindungen wie WiFi (Fixed Wireless Access) realisiert werden, dar. Zwar werden diese Anschlussformen nur selten zum alleinigen Zweck der Erbringung von Sprachtelefoniediensten (von der Anbindung von privaten Nebenstellenanlagen abgesehen) verwendet, jedoch sind angebotsseitig die (technischen und regulatorischen) Bedingungen der Gestalt, dass diese eben auch zur Erbringung von Diensten der Sprachtelefonie herangezogen werden können. Daher sind diese Anschlussformen ebenfalls Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.3.1.3 Breitbandige Zugangsrealisierungen (VoIP in Form von Vol und VoB)

2.3.1.3.1 Voice over Internet (Vol)

Voice over Internet (Vol) ist dadurch charakterisiert, dass der Vol-Anbieter seine Dienste auf Basis des (Public) Internet zur Verfügung stellt, wobei der Zugang zum Endkunden über eine bereits bestehende Internetanbindung des Endkunden realisiert wird. Der Internetzugang des Kunden, also der physische Anschluss inklusive Internet Connectivity, wird i.d.R. von einem unabhängigen Dritten bereitgestellt. Aufgrund der Abhängigkeit von Internet-Dienstleistungen hat der Vol-Anbieter nur eingeschränkten Einfluss auf die Qualitätsparameter der Verbindung.

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob ein klassischer (Breitband)Internetzugang und die Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol als Substitut zu einem klassischen Telefonanschluss gesehen werden kann. Zur Beantwortung dieser Frage wurden zunächst alle Privatkunden mit Internet und Festnetzanschluss,¹⁸ nach der Häufigkeit ihrer Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol gefragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 5 dargestellt und zeigen, dass 48% der befragten Kunden Internettelefonie (Vol) nutzen, wobei 28% der befragten Kunden dies zumindest einmal im Monat tun. Damit hat die Nutzung von Internettelefonie (Vol) im Vergleich zur nachfrageseitigen Erhebung im Jahr

¹⁸ Privat bezahlt, Anschluss wird auch zum Telefonieren genutzt.

2011 zwar deutlich zugenommen, es ist aber auch festzuhalten, dass der Anteil der häufigen Nutzer (zumindest wöchentlich) mit 15% relativ gering ist.

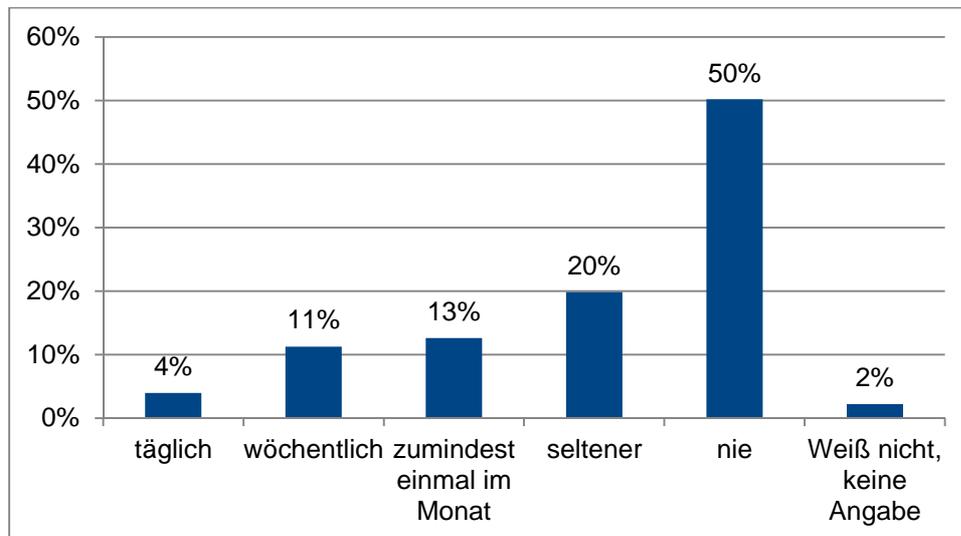


Abbildung 5: Wie häufig nutzen Sie Internettelefonie, also z.B: Skype oder Facetime, für private Gespräche?

Quelle: NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden, n=540

In weiterer Folge wurden alle Privatkunden, die Internettelefonie (Vol) nutzen (n=257), nach ihrer Bereitschaft, Festnetzanschlüsse aufzugeben, befragt. Im Ergebnis geben 34% der Privatkunden mit festem Internetzugang an, dass sie sich vorstellen können, den Festnetzanschluss aufzugeben und die bislang über Festnetz geführten Gespräche über Internettelefonie (Vol) zu führen. Da sich dieser Prozentsatz nur auf jene Privatkunden bezieht, die Internettelefonie (Vol) bereits aktiv nutzen und die Wechselbereitschaft unter „Nichtnutzern“ gegen Null gehen dürfte, sind die entsprechenden Prozentsätze bezogen auf alle Kunden mit Internet und Festnetzanschluss (n=540) geringer (16%). Wird darüber hinaus berücksichtigt, dass Kunden ohne Internetanschluss wohl keinen Wechsel in Betracht ziehen werden und wird daher die Grundgesamtheit um diese Kunden erweitert (n=631), liegt der Anteil der potentiellen Wechsler bei 14%. Bei der Interpretation dieses Wertes ist zu berücksichtigen, dass keine klassische HM-Test Frage mit der Annahme einer 10%igen Preiserhöhung auf Festnetzgrundentgelte gestellt wurde, sondern grundsätzlich nach der Möglichkeit gefragt wurde, zukünftig das Festnetz aufzugeben und Gespräche statt über das Festnetz über das Internet zu führen. Es kann daher keine Elastizität berechnet werden, es ist aber anzunehmen, dass die Wechselbereitschaft unter der Annahme einer 10%igen Preiserhöhung bei Festnetzanschlüssen möglicherweise höher ausfallen würde.

Allgemein ist festzustellen, dass die Bedeutung von Internettelefonie (Vol) im Zeitverlauf zunimmt. Dies dürfte u.a. auf die steigende Verfügbarkeit von Bandbreiten und der damit verbundenen Verbesserung der Gesprächsqualität zurückzuführen sein. Die Unterschiede in der Nutzung zu einem klassischen Festnetztelefonanschluss (Breitbandinternetzugang ist erforderlich und Gespräche werden über den Computer, ein Tablet, oder das Smartphone geführt) bestehen zwar, diese Unterschiede in der Nutzung bieten aber auch Vorteile für den

Kunden, die das Festnetz nicht oder nicht in der gleichen Weise zur Verfügung stellen kann. So besteht die Möglichkeit der Videotelefonie und der Bild- bzw. Datenübertragung, Vol kann über mobile Endgeräte auch ortsungebunden genutzt werden und es fallen keine Gesprächsentgelte an, während dies bei über das Festnetz geführten Gesprächen in der Regel der Fall ist. Mittlerweile haben zahlreiche Plattformen wie beispielsweise WhatsApp, Facebook oder Google begonnen, Sprache in ihr Produktangebot zu integrieren. Es ist aufgrund der oben skizzierten Vorteile durchaus denkbar, dass diese neuen Dienste größere Änderungen im Telefonieverhalten von Privatkunden nach sich ziehen werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Privatkundenbereich die Bedeutung von Internettelefonie (Vol) zunimmt und auch wettbewerbliche Impulse vorhanden sind, die in Zukunft größer werden dürften. Umgekehrt ist aber auch zu berücksichtigen, dass 14% der in der NASE 2015 befragten Privatkunden mit Festnetzanschluss¹⁹ (n=631), über keinen Internetanschluss (weder über Computer, Tablet oder Smartphone) verfügen. Für diese Gruppe kann die Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol zum jetzigen Zeitpunkt nicht als geeignetes Substitut für den Festnetzanschluss betrachtet werden. Zudem ist der Anteil der häufigen Nutzer nach wie vor gering. Da die Datenlage insgesamt nicht eindeutig ist, wird von der Aufnahme von Internettelefonie (Vol) in den gegenständlichen Markt abgesehen. Die in dem vorliegenden Gutachten getroffenen Schlussfolgerungen würden sich aber auch bei Einbeziehung von Vol in den gegenständlichen Markt nicht ändern.

2.3.1.3.2 Voice over Broadband (VoB)

Im Vergleich zu Vol ist VoB dadurch charakterisiert, dass der VoB-Anbieter dem Kunden auch den Anschluss zur Verfügung stellt. Durch das Anbieten von Sprachtelefonie über einen Breitbandanschluss hat der Anbieter auch Kontrolle über die Qualitätsparameter. VoB-Anschlüsse werden in Österreich als stand-alone Festnetzprodukt und im Bündel mit einem Breitbandinternetanschluss angeboten. Die nachfolgenden Überlegungen zur Austauschbarkeit dieser Anschlüsse beziehen sich auf VoB-Anschlüsse im Allgemeinen. In Bezug auf die Relevanz von Bündelprodukten sei auf die Ausführungen in Abschnitt 2.3.1.5 verwiesen. VoB-Anschlüsse werden technisch von Entbündlern in Form von „Voice-over-DSL“ und Unternehmen mit eigener (Kabel-)Infrastruktur in Form von „Voice-over-CATV“ angeboten. Darüber hinaus besteht für alternative Betreiber die Möglichkeit, durch den Bezug entsprechender Vorleistungsprodukte von A1 TA (naked DSL mit der Option VoB oder seit 31.01.2011 VoB-only) VoB-Anschlüsse anzubieten. Die letztgenannte Option wird gegenwärtig aber nicht genutzt.

Die Entwicklung der Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse und der VoB-Anschlüsse in den Jahren 2011 bis 2014 ist in Abbildung 6 dargestellt. Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Anzahl der Festnetzanschlüsse für Privatkunden kontinuierlich sinkt, sie lag Ende 2014 bei ca. 1.940.000 (-178.000 bzw. -8,4% seit Jänner 2011). Die sinkende Nachfrage nach festen Sprachtelefonieanschlüssen wurde teilweise durch die Nachfrage nach VoB-Anschlüssen kompensiert. Die Anzahl dieser Anschlüsse stieg im Betrachtungs-

¹⁹ Privat bezahlt, Anschluss wird auch zum Telefonieren genutzt.

zeitraum um 127.000 bzw. 25,7%. Damit weist der Anteil von VoB-Anschlüssen an den gesamten Sprachtelefonieanschlüssen im Privatkundenbereich eine steigende Tendenz auf und erhöhte sich im Betrachtungszeitraum von 23% auf 32%.

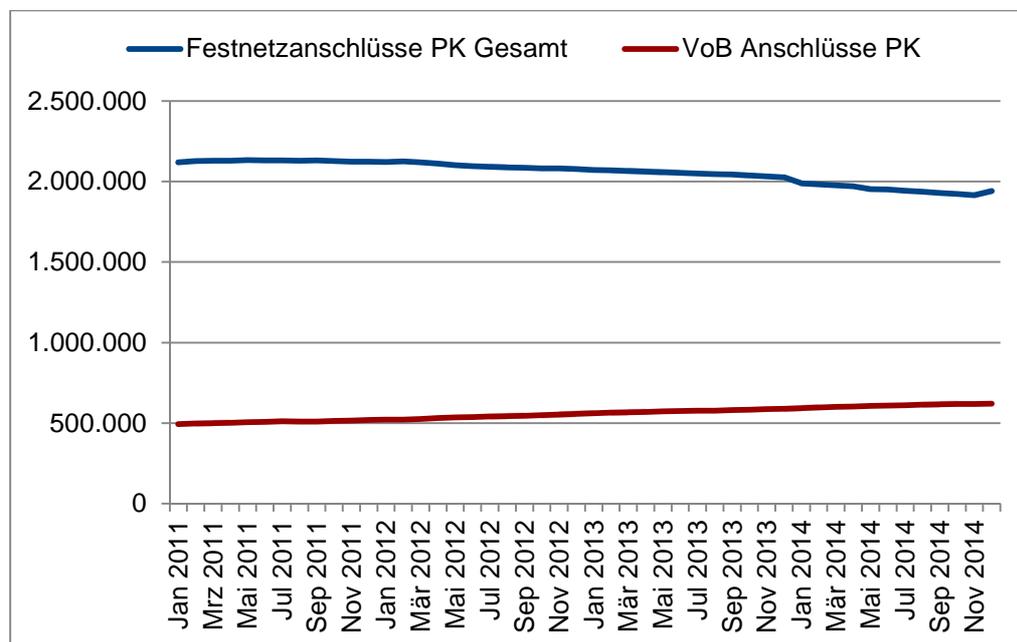


Abbildung 6: Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse 2011-2014

Für den Endkunden ist ein VoB-Anschluss von einem schmalbandigen Anschluss meist nicht zu unterscheiden. Da VoB-Anschlüsse vielfach nicht als solche vermarktet werden sondern als Standard Festnetztelefonieprodukte²⁰ und es hinsichtlich der Produkteigenschaften kaum Unterschiede gibt, werden sie von den Kunden nicht als solche wahrgenommen. Ein Grund für die fehlende Wahrnehmung der Kunden ist in den geringen funktionalen Unterschieden zwischen schmalbandigen Anschlüssen und VoB-Anschlüssen zu sehen. So werden Gespräche bei beiden Anschlussarten über ein herkömmliches Telefon (auch Schnurlostelefon) geführt und der Kunde erhält eine geografische Rufnummer. Bei beiden Anschlussarten besteht weiters die Möglichkeit, Faxe zu versenden und zu empfangen bzw. Telefonbucheinträge zu erwirken. Die Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist ebenfalls gleichermaßen gegeben. Darüber hinaus stehen bei VoB-Anschlüssen auch zahlreiche Zusatzdienste wie Anrufbeantworter, Rufnummernsperre, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung etc. zur Verfügung.

Zur Nutzung von VoB ist zwar grundsätzlich ein Modem erforderlich, eine gesonderte Installation oder Konfiguration des Modems durch den Endkunden ist aber nicht notwendig, sondern es muss schlicht ein Telefonapparat an der Telefonbuchse des Modems angesteckt werden (Plug & Play). Zusätzliches Equipment ist nicht erforderlich, ein herkömmlicher Stromanschluss wie dies etwa auch bei DECT-basierten Anschlüssen, Faxen und Anrufbeantwortern der Fall ist, ist hingegen für einen VoB-Anschluss Voraussetzung.

²⁰ Eine Ausnahme ist hier nur das Unternehmen UPC, das die Vorteile von VoB gegenüber schmalbandigen Zugangsleistungen explizit hervorhebt (siehe http://www.upc.at/telefon/digital_telefon/).

Bei Betrachtung der Anschlussentgelte der am Markt angebotenen Produkte ist feststellbar, dass sich schmalbandige Anschlussprodukte und VoB-Anschlussprodukte preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Sprachtelefonieanschlüsse auf Basis von VoB bietet derzeit etwa das Unternehmen UPC an. Der Privatkundentarif dieses Unternehmens liegt mit 9,90€²¹ (UPC, Digital Telefon) deutlich unterhalb des Tarifs von A1 TA (16,70€, A1 Festnetz). Dies zeigt, dass für die Nachfrager auch aus preislicher Sicht eine Austauschbarkeit gegeben ist. A1 TA bietet seit einigen Jahren die „Privat Kombi“ auch auf Glasfaser Basis („Next Generation Voice“) an, was aus Nachfragersicht jedoch kaum Beachtung findet, da diese Produkte zu den gleichen Konditionen angeboten werden. Es ist daher insgesamt durchaus zu erwarten, dass ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen VoB-Anschluss ausweicht, sollte ein hypothetischer Monopolist den Preis des Schmalbandanschlussproduktes um 10% anheben.

Fazit: Vor dem Hintergrund der vorangehenden Überlegungen ist davon auszugehen, dass sowohl konventionelle Anschlüsse als auch VoB-Anschlüsse aus Nachfragersicht austauschbar sind. VoB-Anschlussprodukte sind daher Teil des Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.3.1.4 Drahtlose Zugangsrealisierungen

2.3.1.4.1 Zugänge zum Mobiltelefonnetz (feste Nutzung mit geografischer Rufnummer)

Seit einigen Jahren bietet das Mobilfunkunternehmen H3A unter dem Produktnamen „3 Festnetz“ ein Festnetzprodukt für Privatkunden mit geografischer Rufnummer an, das über das Mobilnetz realisiert wird. Die Sprachtelefonie erfolgt dabei an festen Standorten mittels fester und mobiler Endgeräte (DECT, „Schnurlostelefone“), die über einen Router (= ortsfester Netzabschlusspunkt) mit integrierter SIM-Karte betrieben werden. Der SIM-Karte ist eine geografische Rufnummer zugeordnet, wie dies sonst auch bei einem Festnetzanschluss der Fall ist. Das Produkt kann somit ausschließlich stationär genutzt werden. Daraus folgt, dass es sich um Festnetzanschlüsse handelt, die über ein Mobilfunknetz realisiert werden.

Für den Endkunden ist ein derartiger Anschluss von einem herkömmlichen POTS- oder ISDN-Anschluss aufgrund der ähnlichen Produkteigenschaften kaum zu unterscheiden. So werden Gespräche bei beiden Anschlussarten über ein herkömmliches Telefon (auch Schnurlostelefon) geführt und der Kunde erhält eine geografische Rufnummer. Bei beiden Anschlussarten besteht weiters die Möglichkeit, Faxe zu versenden und zu empfangen bzw. Telefonbucheinträge zu erwirken. Die Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist ebenfalls gleichermaßen gegeben. Da ein herkömmliches Telefon genutzt werden kann, stehen bei diesen Anschlüssen auch zahlreiche Zusatzdienste wie Anrufbeantworter, Rufnummernsperrung, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung etc. zur Verfügung. Eine Rufnummernmitnahme ist ebenso möglich wie die Kombination mit Breitbandinternet.

²¹ Voraussetzung ist ein bestehender CATV-Anschluss im Haus.

Zur Nutzung solcher Anschlüsse ist zwar grundsätzlich ein Router erforderlich, eine gesonderte Installation oder Konfiguration durch den Endkunden ist aber nicht notwendig, es muss lediglich ein Telefonapparat an den Router angesteckt werden (Plug & Play). Die Produkte selbst werden als herkömmliche Festnetzanschlüsse vermarktet, wodurch sie auch als solche wahrgenommen werden. Dies zeigt auch eine Auswertung aus der nachfrageseitigen Erhebung, wonach rd. 1% der Privatkunden das Unternehmen H3A als ihren Festnetzanbieter nennen.

Vor dem Hintergrund der vorangestellten Überlegungen ist davon auszugehen, dass auch feste Anschlüsse, die über das Mobilnetz realisiert werden, einen Zugang zum festen öffentlichen Telefonnetz gewähren und aus Nachfragersicht austauschbar sind. Diese Produkte sind daher Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.3.1.4.2 Zugänge zum Mobiltelefonnetz (mobile Nutzung)

Zugänge zum Mobiltelefonnetz (GSM/UMTS/LTE) bieten – wie Zugänge zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten – ebenfalls die Möglichkeit der Sprach- und Datenübertragung und kommen daher grundsätzlich als Substitut für feste Anschlüsse in Betracht. Zu prüfen ist daher, ob Mobilfunkdienste disziplinierenden Einfluss auf überhöhte Preise bei Zugangsleistungen für Privatkunden an festen Standorten ausüben können. Zu diesem Zweck sei zunächst die allgemeine Entwicklung betreffend Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse betrachtet. Anschließend folgt die Analyse der (hypothetischen) Wechselbereitschaft von Privatkunden in Reaktion auf eine Preiserhöhung bei Festnetzanschlüssen. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um ein hypothetisches Verhalten der Nutzer handelt und die daraus abgeleitete Elastizität nur indikativ ist. Eine Plausibilisierung erfolgt daher anhand des vergangenen Wechselverhaltens sowie anhand von Preisentwicklungen.

Marktentwicklung Fest- vs. Mobilzugänge

Die Entwicklung der Anzahl der festen und mobilen Sprachtelefonieanschlüsse in den Jahren von 2011 bis 2014 ist in Abbildung 7 dargestellt. Im Privatkundenbereich sinkt die Anzahl der Festnetzanschlüsse kontinuierlich und lag Ende 2014 bei ca. 1.940.000 (-8,4% seit Jänner 2011). Die Zahl der von Privatkunden genutzten mobilen Anschlüsse ist über den gleichen Beobachtungszeitraum leicht gestiegen (+184.000 Anschlüsse bzw. +1,7%). Seit dem Jahr 2013 ist ein Rückgang der mobilen Anschlüsse zu beobachten, dieser ist allerdings auch auf Datenbereinigungen von H3A und A1 TA zurückzuführen.²² Die Mobilfunkpenetration bei Privatkunden lag Ende 2014 bei 128%.²³

²² Die Unternehmen haben die Daten um SIM-Karten bereinigt, die nicht mehr aktiv waren, dies betrifft v.a. Karten der übernommenen Unternehmen Yesss! und Orange.

²³ Diesem Wert liegt die Zahl der Einwohner im Jahr 2014 zugrunde (vgl. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/index.html, Abruf am 11.01.2015).

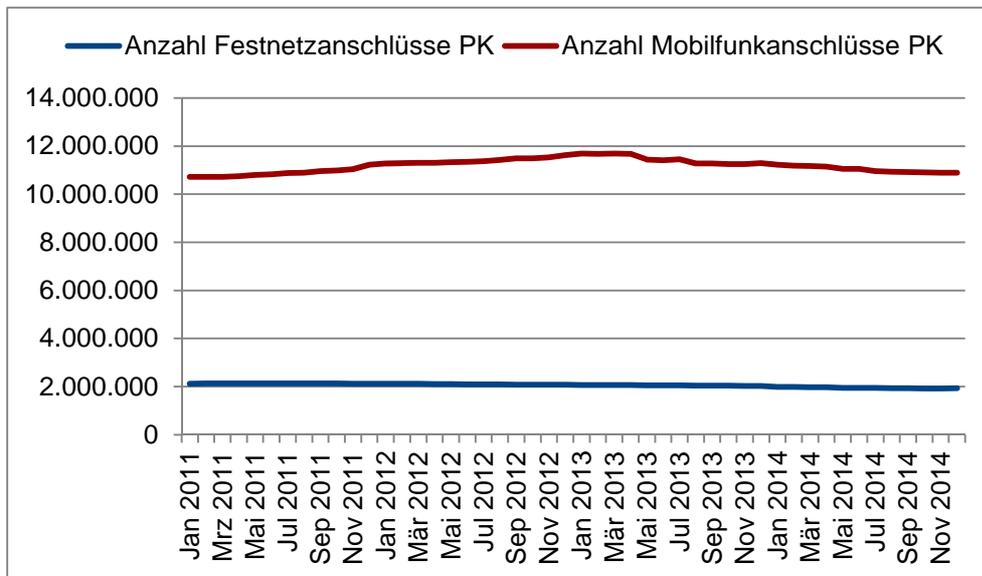


Abbildung 7: Entwicklung der absoluten Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse

Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation von Abbildung 7, dass sich die absolute Anzahl mobiler Sprachtelefonieanschlüsse nicht direkt mit der absoluten Anzahl der festen Sprachtelefonieanschlüsse vergleichen lässt, da mobile Anschlüsse in der Regel individuell genutzt werden, während feste Anschlüsse pro Haushalt genutzt werden. Teilweise werden von einer Person auch mehrere mobile Anschlüsse genutzt, während dies bei festen Anschlüssen seltener der Fall ist. Schließlich stellt sich auch die Frage, in welchem Ausmaß feste und mobile Anschlüsse genutzt werden oder nur eine der beiden Zugangstechnologien. Diese Aspekte werden am ehesten dadurch berücksichtigt, dass die Haushaltsausstattung betrachtet wird.

In Abbildung 8 ist die Ausstattung der Haushalte mit Mobilfunk- und Festnetzanschlüssen dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass der Anteil der Haushalte mit ausschließlicher Handynutzung kontinuierlich zunimmt, während der Anteil der Haushalte mit komplementärer Nutzung beider Anschlussarten im Zeitverlauf stark abgenommen hat. Mittlerweile nutzen nur mehr 32,9% der Haushalte ein Festnetztelefon komplementär zum Handy während umgekehrt in 64,3% der Haushalte kein Festnetz mehr genutzt wird. Der Anteil der Haushalte mit ausschließlicher Festnetznutzung liegt im Jahr 2015 bei lediglich 2,8%. Diese Zahlen spiegeln damit den kontinuierlichen Rückgang der absoluten Festnetzanschlüsse bei gleichzeitigem Anstieg der mobilen Anschlüsse aus Abbildung 7 wider. Auffallend ist in diesem Zusammenhang auch, dass von 2011 auf 2015 der Anstieg der „Nur Handy“ Haushalte mit 11 Prozentpunkten in etwa gleich hoch war wie der Rückgang bei den „Festnetz und Handy“ Haushalten mit 11,3 Prozentpunkten.

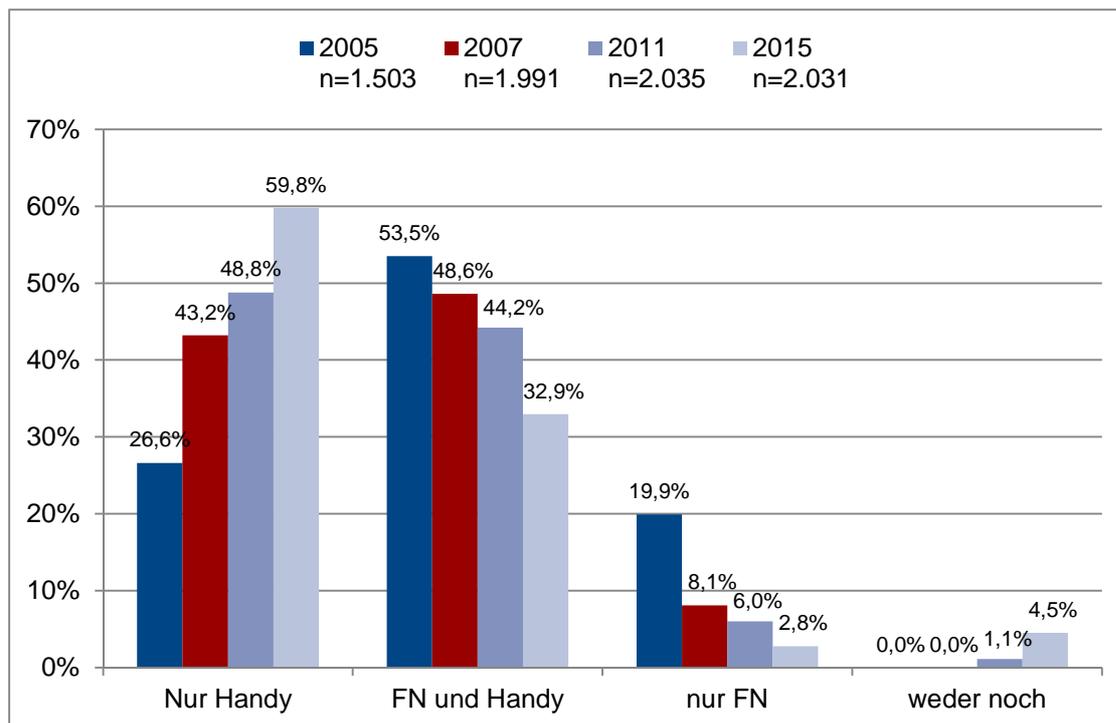


Abbildung 8: Ausstattung der Haushalte mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen im Zeitverlauf

Insgesamt legen die vorliegenden Zahlen zur Haushaltsausstattung und den Anschlüssen nahe, dass es insbesondere auch in der jüngeren Vergangenheit zu einer Substitution zwischen Festnetz- und Mobilfunkanschlüssen gekommen sein dürfte.

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Im Zuge der nachfrageseitigen Erhebung 2015 wurden Privatkunden mit stand-alone Festnetzanschluss nach ihrem hypothetischen Wechselverhalten bei einer 10%igen Grundentgelterhöhung durch einen hypothetischen Monopolisten unter der Annahme gleich bleibender Grundentgelte im Mobilfunk befragt. Konkret wurde erhoben, ob sie bei einer derartigen Preiserhöhung innerhalb eines Jahres den Festnetzanschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen würden.

Die Antworten der Kunden sind in Abbildung 9 dargestellt. Insgesamt geben 25,4% der Privatkunden an, in Folge der 10%igen Preiserhöhung ihren Festnetzanschluss aufgeben zu wollen. Entsprechend den Antworten der Privatkunden würde es also in Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung zu einem Mengenrückgang an stand-alone Festnetzanschlüssen um 25,4% kommen. Dieser Wert ist damit deutlich höher als bei der zuletzt durchgeführten nachfrageseitigen Erhebung im Jahr 2011 (Wechselpotential von 17%) und legt damit nahe, dass die Bereitschaft zur Fest-Mobil Substitution in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

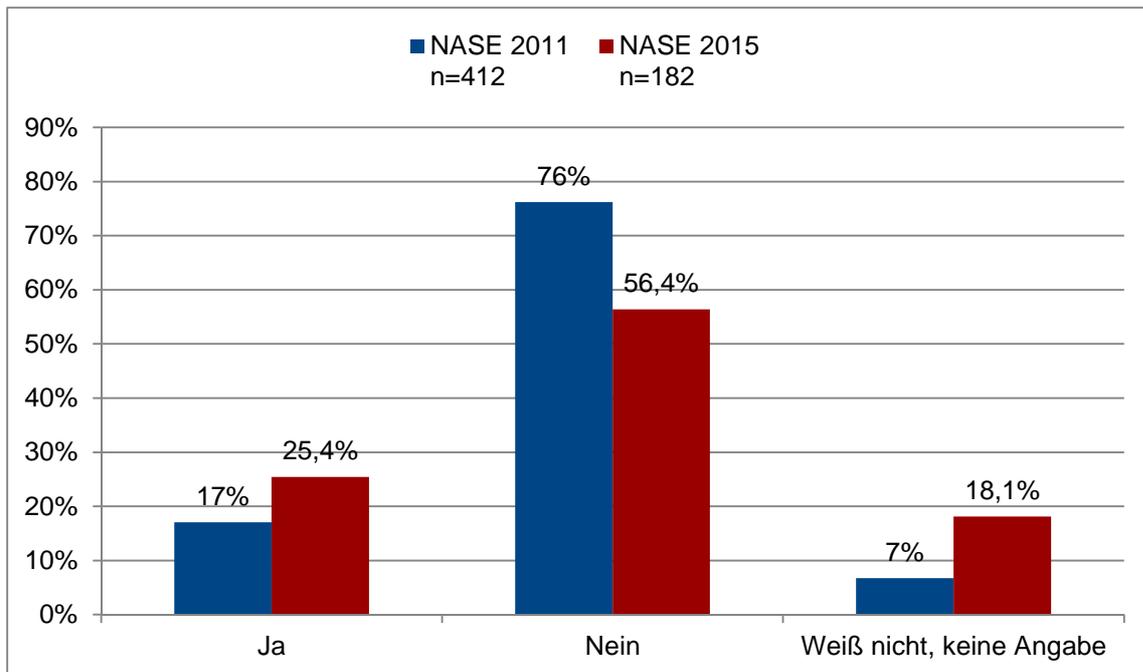


Abbildung 9: Angenommen, alle Festnetzanbieter inklusive Ihres eigenen erhöhen das Grundentgelt um etwa 10% (Z.B. von Euro 16 auf Euro 17,60) während Mobilfunkanbieter ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würden Sie innerhalb eines Jahres den Festnetzanschluss aufgeben (und wenn vorhanden, ausschließlich das Handy nutzen)?

Quelle: NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden, n=182

Fraglich ist, wie die Kategorie „Weiß nicht, keine Angabe“ (18,1%) behandelt werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Befragungen die Wechselbereitschaft tendenziell eher überschätzt wird, da Wechsel- und Transaktionskosten nicht immer voll berücksichtigt werden bzw. in der Realität auch nicht immer vollständige Information über Preisunterschiede gegeben ist. Um diesen Effekt zu kompensieren erscheint es angebracht, diese Kunden als „Nicht-Wechsler“ zu betrachten, selbst wenn einige von ihnen im Falle einer Preiserhöhung tatsächlich weitere Informationen einholen und die Festnetznutzung aufgeben würden.

Die daraus resultierende Elastizität wird entsprechend der Formel (2) (siehe Abschnitt 2.1) berechnet, wobei gemäß der HM-Test-Frage auf eine Preissteigerung von 10% abgestellt wird. Die so errechnete Elastizität beträgt – bereits unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die tatsächliche Wechselbereitschaft in Befragungen tendenziell überschätzt wird – -2,54 (-0,254/0,10) und liegt damit im elastischen Bereich (d.h. sie ist betragsmäßig >1). Diese Elastizität muss nun mit der kritischen Elastizität verglichen werden, welche sich wie folgt berechnet (siehe Abschnitt 2.1):

$$\varepsilon_k = \frac{1}{m + t}$$

wobei m für die „price-cost margin“ und t für das Ausmaß der Preiserhöhung steht. Der Anteil der variablen Kosten²⁴ am Gesamtpreis wird von der RTR basierend auf Daten der A1 TA auf 20-40% geschätzt. Somit liegt m zwischen 0,6 und 0,8. Die Preiserhöhung t ist entsprechend der Fragestellung in der Umfrage 10%. Für die kritische Elastizität kann somit eine Bandbreite von -1,1 bis -1,4 errechnet werden. Damit liegt die errechnete Elastizität mit -2,54 betragsmäßig deutlich über den kritischen Elastizitätswerten. Auf Basis dieser Fragestellung ist daher der Schluss naheliegend, dass Mobilfunkanschlüsse für Privatkunden ein Substitut für Festnetzanschlüsse darstellen.

Vergangenes Wechselverhalten

Informationen zum (tatsächlichen) vergangenen Wechselverhalten, wie sie aus der nachfrageseitigen Erhebung vorliegen, können zwar nicht verwendet werden, um direkt eine Abschätzung über die Elastizität zu treffen (da ja in der Regel keine 5-10%ige Preiserhöhung stattgefunden hat), sie können aber zur Plausibilisierung der Angaben in den HM-Test Fragen herangezogen werden.

Im Rahmen der NASE 2015 wurden alle Haushalte mit Mobiltelefon aber ohne Festnetzanschluss (das sind 59,8% der Haushalte, siehe Abbildung 8) nach der Aufgabe ihres Festnetzanschlusses innerhalb der letzten zwei Jahre befragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 10 dargestellt. Demnach haben 9,5% der Haushalte mit Mobilfunkanschluss aber ohne Festnetz (rd. 214 Tsd.²⁵) in den vergangenen beiden Jahren den Festnetzanschluss aufgegeben und nutzen nun ausschließlich das Mobiltelefon. Dieser Wert ist auf die Gesamtzahl der privaten Festnetzanschlüsse zu Beginn des Jahres 2013 (rd. 2.071 Tsd.) zu beziehen. Daraus folgt, dass gemäß den Angaben der NASE 2015 rd. 10,4% der Festnetzanschlüsse im Zeitraum von Anfang 2013 bis Anfang 2015 durch mobile Anschlüsse ersetzt wurden. Bemerkenswert ist dieser relativ hohe Wert insbesondere vor dem Hintergrund der beobachteten relativen Preiserhöhungen im Mobilfunk im Vergleich zum Festnetz (siehe nachfolgende Preisanalyse).

Offen bleibt bei dieser Fragestellung nach dem vergangenen Wechselverhalten allerdings, wie viele Mobilfunkkunden bereits früher ihren Festnetzanschluss aufgegeben haben bzw. wie viele noch nie einen Festnetzanschluss im Haushalt hatten. Dies lässt sich aus Daten zur Haushaltsausstattung früherer nachfrageseitiger Erhebungen ableiten. So ist aus Abbildung 8 ersichtlich, dass im Jahr 2005 noch 53,3% aller Haushalte sowohl einen Festnetz- als auch einen Mobilfunkanschluss hatten, während dieser Anteil in den vergangenen 10 Jahren auf 32,9% gesunken ist, wobei der Rückgang in den Jahren von 2011 bis 2015 mit 11,3 Prozentpunkten am Stärksten ausgefallen ist.

²⁴ m stellt eigentlich den prozentuellen Aufschlag des Preises auf die Grenzkosten dar. Als hinreichend gute Annäherung an die Grenzkosten werden hier die variablen Kosten verwendet. Bei der Klassifikation der Kosten in variable und fixe wird von einem Bezugszeitraum von ca. einem Jahr ausgegangen.

²⁵ Diesem Wert liegt die Zahl der Privathaushalte im Jahr 2014 (3.769 Tsd.) zugrunde (Vgl. Statistik Austria).

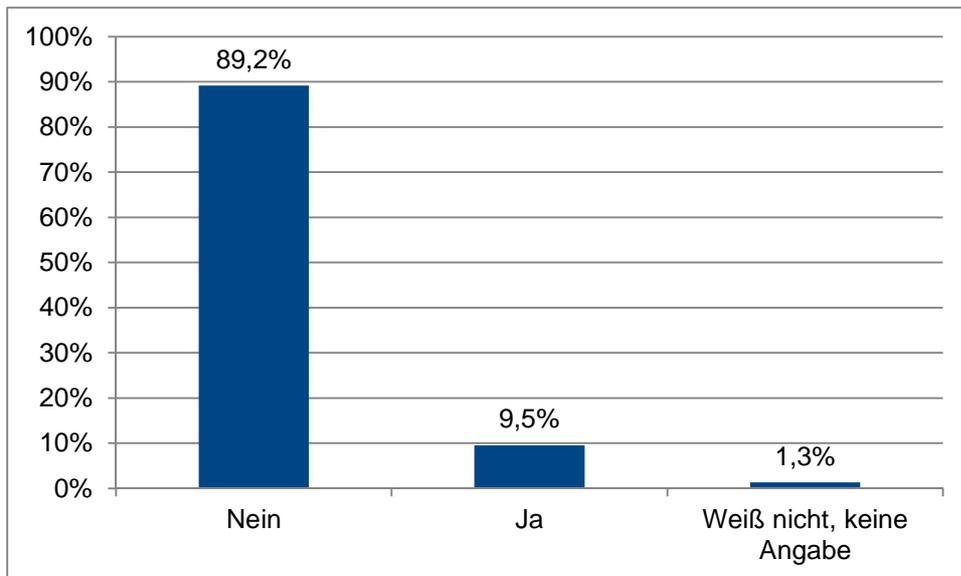


Abbildung 10: Hatten Sie innerhalb der letzten 2 Jahre einen Festnetzanschluss und haben Sie diesen aufgegeben?

Quelle: NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden, n=981

Darüber hinaus zeigen auch die Antworten der Privatkunden zu den Nutzungsveränderungen in den vergangenen zwei Jahren, dass das Festnetz im Vergleich zum Mobilfunk weiter an Bedeutung verliert. So geben, befragt nach den Änderungen in der Nutzung des Festnetztelefons innerhalb der letzten zwei Jahre, 15,7% der Privatkunden mit Festnetz (n=631) an, dass das Festnetz mittlerweile gar nicht mehr genutzt wird, sondern nur noch eine passive Nutzung erfolgt. Allgemein steigt der Anteil der Haushalte, in denen das Festnetz nicht mehr genutzt wird, weiter an und liegt gemäß NASE 2015 bei 25,8% (NASE 2011: 11,0%). Dabei kann zwar nicht von einem Wechsel gesprochen werden, aber der Anschluss wird möglicherweise leichter aufgegeben, wenn keine Nutzung mehr erfolgt. Dies trifft insbesondere auf Haushalte zu, die den Festnetzanschluss nicht im Bündel mit einem Breitbandanschluss beziehen. Unter diesen Haushalten liegt der Anteil der „Nichtnutzer“ bei 16,7% (n=182).

Relative Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz

Für jene Kunden, die das Festnetz nach wie vor nutzen und bei einer 10%-igen Grundentgelterhöhung nicht zu mobilen Anschlüssen wechseln wollen, bietet es spezifische Funktionalitäten, die das Mobilnetz nicht in gleicher Weise zur Verfügung stellen kann und die offenbar durch die verbliebenen Kunden höher bewertet werden. So wurden alle Kunden, die den Festnetzanschluss in Folge einer 10%igen Preiserhöhung beim Festnetzgrundentgelt nicht aufgeben wollen, nach Ihren Beweggründen für die Beibehaltung des Festnetzes gefragt. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 11. Für diese Kunden sind vor allem günstige Tarife für Anrufe ins Festnetz Ausland (29,5%), der Wunsch nach einer Festnetznummer (21,5%), der Bezug eines Kombiangebots (18,6%), sowie die Gesprächsqualität (17%) entscheidend für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses. Auffallend ist dabei, dass hier mittlerweile vermehrt Attribute genannt werden, die auch das Mobilnetz zur

Verfügung stellen kann. Insbesondere werden von Mobilfunkanbietern nunmehr auch günstige Zusatzpakete für Gespräche ins Ausland angeboten.

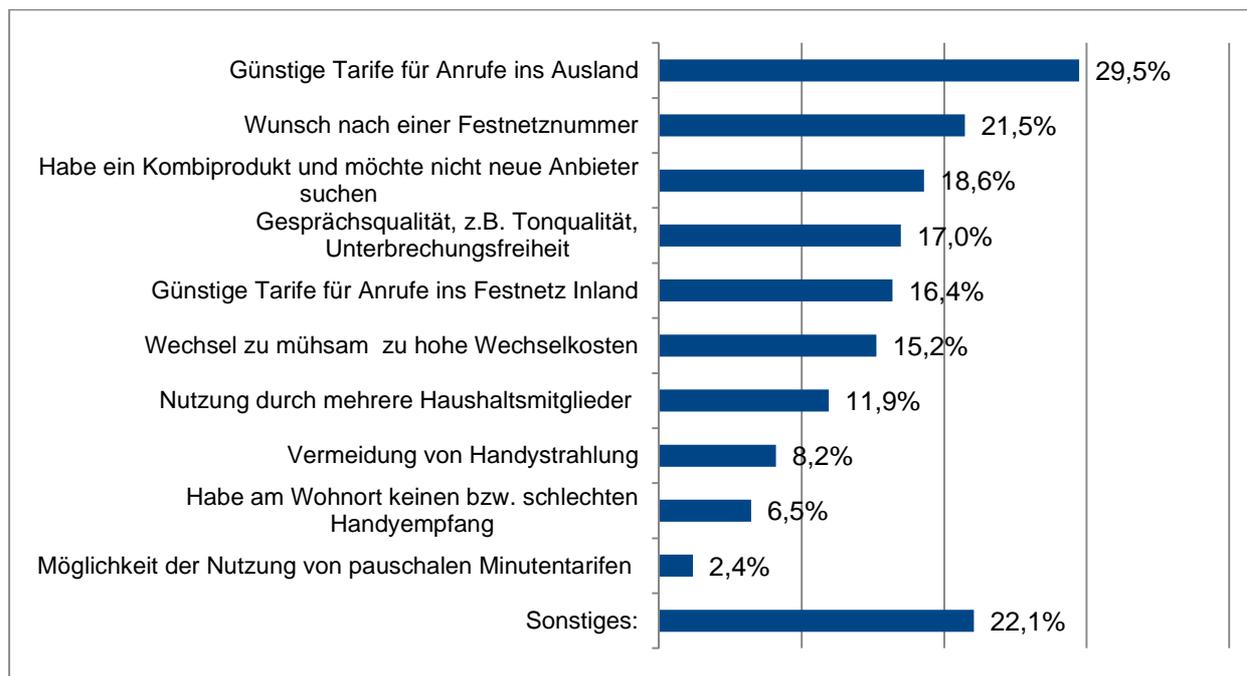


Abbildung 11: Was sind für Sie die wichtigsten Gründe, die für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses sprechen?

Quelle NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden, n=103, Mehrfachnennungen möglich

Dennoch nutzen Festnetzkunden das Mobilnetz in der überwiegenden Zahl der Fälle komplementär zum Festnetz. So geben 84% der Privatkunden mit Festnetzanschluss²⁶ (n=629) an, dass sie gleichzeitig auch Handys besitzen und das Mobilnetz nutzen.

Preisentwicklung Fest- vs. Mobilzugänge

Während der österreichische Mobilfunkmarkt lange durch einen starken Preisverfall gekennzeichnet war, waren seit Ende 2013 starke Preisanstiege zu beobachten, die sowohl Neu- als auch Bestandskunden betrafen und über fast alle Tarifelemente, Betreiber und Marken hinweg wirksam wurden. Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Preise für neu anmeldbare Tarife im Mobilfunk seit 2011. Daraus ist ersichtlich, dass die durchschnittlichen monatlichen Preise ab Ende 2013 bei allen Nutzertypen stark anstiegen. Im Zeitraum von Jänner 2012 bis Jänner 2015 ist der Gesamtindex um 11,9 Indexpunkte gestiegen, im Zeitraum von Jänner 2013 bis Jänner 2015 um 22,7 Indexpunkte. Erst seit Anfang 2015 kommt es wieder zu einer Trendumkehr. Dieser Rückgang in den Preisen ist bedingt durch den Markteintritt von vier neuen „Mobile Virtual Network Operators“ (MVNO) im Zeitraum von Dezember 2014 bis Ende Juli 2015 (UPC, Spusu, Hofer Telekom, m:tel). Insbesondere der Markteintritt von Hofer Telekom (HoT), die seit 2. Jänner 2015 mit neuen Angeboten in den Mobilfunkmarkt eingetreten ist und in kürzester Zeit zahlreiche Kunden gewinnen konnte, ist hervorzuheben. Die bereits etablierten Diskontmarken Yesss!, Bob

²⁶ mit dem auch telefoniert wird

sowie Ge.org! waren dadurch gezwungen auf das Angebot von HoT zu reagieren und gleichfalls ihre Preise zu senken.

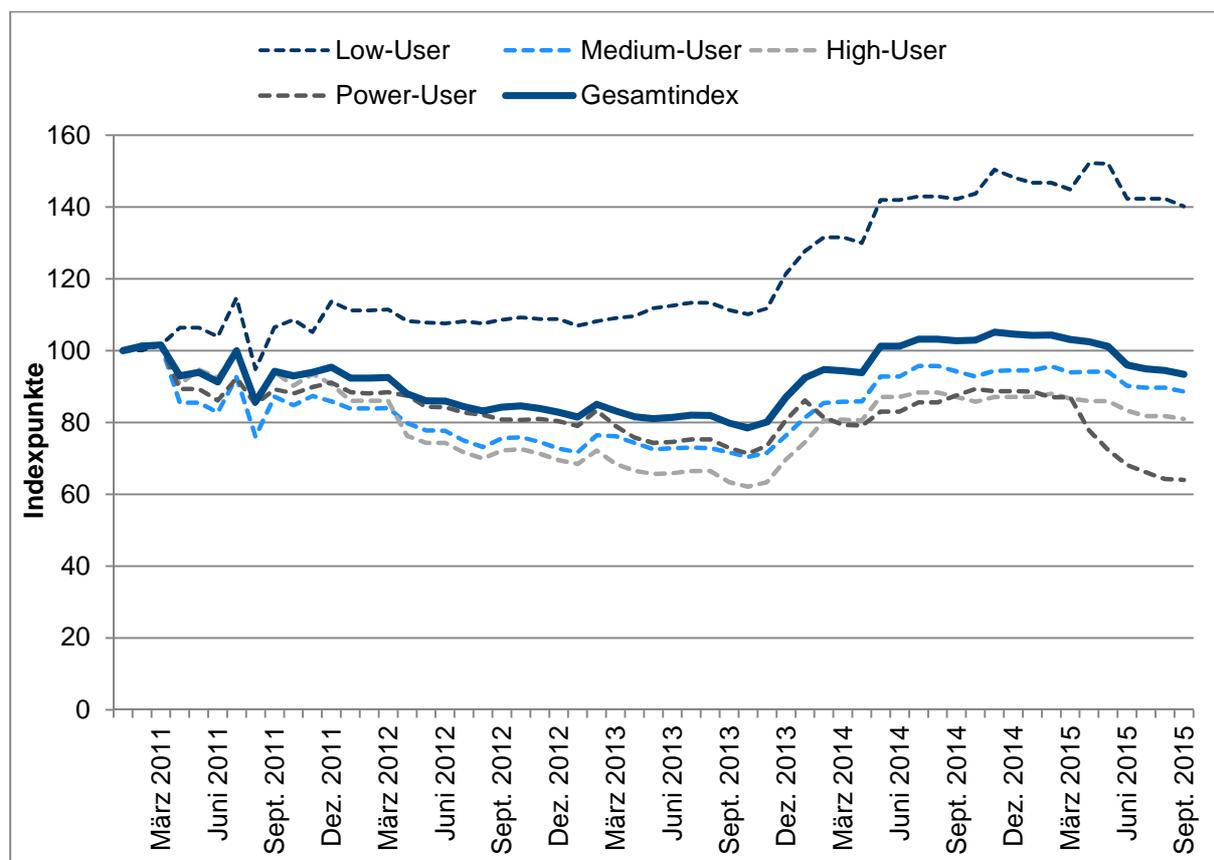


Abbildung 12: Mobilfunk Preisindex (TK-Monitor 3/2015)

Im Bereich des Festnetzes gab es bereits im April 2012 bei A1 TA eine Erhöhung des Tarifs A1 Festnetz von 15,98€ auf 16,70€ für Neukunden, das entspricht einer Erhöhung um 4,5%. Seither sind die Grundentgelte für Privatkundentarife von A1 TA unverändert. Der günstigste Privatkundentarif bei Tele2 liegt seit Juni 2014 bei 13,90€. Davor wurde das Produkt zu einem Preis von 13,30€ (die ersten 6 Monate 9,90€) angeboten. Der Tarif für das Produkt Digital Telefon von UPC liegt seit 2011 unverändert bei 9,90€. Damit gab es im Betrachtungszeitraum der NASE (Anfang 2013 bis Anfang 2015) keine Preisänderungen im Bereich der Festnetzgrund- und anschlussentgelte.

In Bezug auf Verbindungsentgelte gab es mit Mai 2014 Preisänderungen durch A1 TA, wobei die Verbindungsentgelte bei den Tarifen A1 Festnetz und A1 Festnetz Standard sowohl in der Lokalzone als auch in der Inlandszone (peak und off-peak) erhöht wurden. Abgesenkt wurden hingegen bei beiden Tarifen die Entgelte für Verbindungen in alle inländischen Mobilfunkzonen (peak und off-peak). Diese Entgeltänderungen bedeuten beim Tarif A1 Festnetz Standard, im Vergleich zu den letztgültigen Entgelten, eine Preiserhöhung des (nach Minuten) gewichteten Preises von 9,72% und bei A1 Festnetz eine Erhöhung um 10,26%.

Insgesamt deuten die vorhandenen Daten darauf hin, dass die Mobilfunktarife im Vergleichszeitraum innerhalb der letzten zwei Jahre (Anfang 2013 bis Anfang 2015) stärker

gestiegen sind als die Festnetztarife, ein Umstand, der die Ergebnisse zum vergangenen Wechselverhalten noch unterstreicht. Offenbar haben trotz relativer Preissteigerungen im Mobilnetz in den vergangenen zwei Jahren 10,4% der Festnetzkunden des Jahres 2012 ihren Festnetzanschluss zu Gunsten des Mobilfunkanschlusses aufgegeben.

Schlussfolgerung

In den vorherigen Abschnitten wurde eine Reihe von Indikatoren betrachtet, um festzustellen, ob auch mobile Zugänge zum Mobiltelefonnetz in den Markt miteinzubeziehen sind. Zusammenfassend sprechen für die Einbeziehung folgende Indikatoren:

- Rückgänge in den Anschlusszahlen Festnetz (8,4%, von Jän. 2011 bis Dez. 2014), Zahl der Mobilfunkanschlüsse im selben Zeitraum leicht gestiegen (+1,7%), Mobilfunkpenetration Privatkunden bei 128%.
- Anzahl der Haushalte mit ausschließlicher Mobilnutzung nimmt stark zu, von 48,8% im Jahr 2011 auf 59,8% im Jahr 2015. Gleichzeitig sank die komplementäre Nutzung (-11,3 Prozentpunkte) und die stand-alone Festnetznutzung (-3,2 Prozentpunkte).
- HM-Test Frage: Elastizität von -2,54, liegt deutlich über der kritischen Elastizität und ist im Vergleich zur Erhebung 2011 (-1,7) gestiegen.
- Vergangenes Wechselverhalten in den letzten zwei Jahren: rd. 10,4% der Festnetzanschlüsse wurden im Zeitraum von Anfang 2013 bis Anfang 2015 durch mobile Anschlüsse ersetzt, obwohl es in diesem Zeitraum eine relative Preiserhöhung des Mobilnetzes gegenüber dem Festnetz gegeben hat.
- Eigenschaften des Festnetzes, die als Grund für die Beibehaltung genannt werden, werden mittlerweile auch über das Mobilnetz angeboten (z.B. günstige Tarife ins Ausland).

Unter Abwägung aller obigen Ergebnisse wird die nachfrageseitige Substitution insgesamt als ausreichend erachtet, um Festnetzanschlüsse und mobile Anschlüsse dem gleichen Markt zuzurechnen.

2.3.1.5 Bündelprodukte

A1 TA und alternative Festnetzbetreiber bieten ihren Kunden zunehmend Bündelprodukte an, die sowohl den Zugang zum Festnetz als auch Breitbandinternet umfassen, wobei alternative Anbieter den Festnetzanschluss vorwiegend auf Basis der VoB-Technologie realisieren. Hier sind vor allem der Entbündler Tele2 und der Kabelnetzbetreiber und Entbündler UPC zu nennen. Die Frage, ob VoB-Anschlüsse Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes sind, wurde bereits in Abschnitt 2.3.1.3.2 diskutiert und bejaht. An dieser Stelle wird die Frage untersucht, ob Festnetzzugänge, die Teil eines Bündelproduktes sind, ebenfalls dem Zugangsmarkt für Privatkunden zuzurechnen sind oder Bündelprodukte einen eigenen Markt bilden. Zu diesem Zweck ist zu klären, ob Bündelprodukte einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlüsse ausüben können und umgekehrt. Diese Frage wird nachfolgend sowohl anhand des hypothetischen Wechsel-

verhaltens als auch anhand des tatsächlich beobachteten Wechselverhaltens in der Vergangenheit untersucht.

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Zur Abklärung des hypothetischen Wechselverhaltens ist im Sinne des HM-Tests zu fragen, ob eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Festnetzzugangsleistungen entsprechende Wechselreaktionen von Privatkunden zu einem Bündelprodukt induzieren würde.

Zur Beantwortung dieser Frage wurden im Zuge der nachfrageseitigen Erhebung Privatkunden mit einem stand-alone Festnetzzugang auf die Existenz von Bündelprodukten aufmerksam gemacht und anschließend nach ihrem hypothetischen Wechselverhalten bei einer 10%igen Grundentgelterhöhung durch ihren Festnetzanbieter befragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 13 dargestellt. 48,8% der stand-alone Festnetznutzer gibt an, trotz der 10%igen Preiserhöhung ihren bestehenden Festnetzanschluss behalten zu wollen, während insgesamt 26,4% angeben, entweder ihren Anschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen zu wollen (9%) oder aber zu einem Kombiprodukt wechseln zu wollen (17,4%).

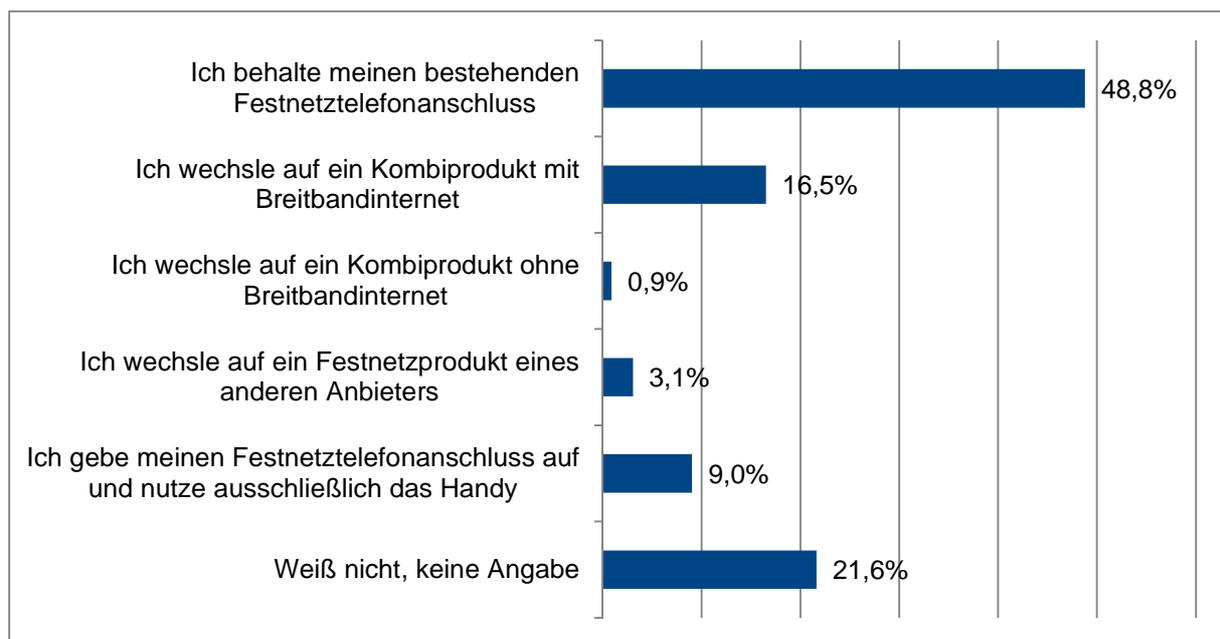


Abbildung 13: Es werden am Markt auch Kombiprodukte aus Breitbandinternet und Festnetztelefon angeboten, z.B.: A1 Kombi oder Take IT Super max von UPC um je 19,90 Euro. Wie reagieren Sie wenn Ihr Festnetzanbieter das Grundentgelt um etwa 10% (z.B: von Euro 16 auf Euro 17,60) erhöht? Der Preis für Kombiprodukte bleibt gleich.

Quelle: NASE, Jän. 2015, Privatkunden, n=182

Entsprechend der Antworten der Nutzer würde es in Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung somit zu einem Mengenrückgang in Höhe von 26,4% kommen. Gemäß Formel (2) (siehe Abschnitt 2.1) ergibt sich – bereits unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die tatsächliche Wechselbereitschaft in Befragungen tendenziell eher überschätzt wird („Weiß

nicht“ Antworten werden als „Nicht-Wechsler“ betrachtet) – eine Elastizität von -2,64 (-0,264/0,1), die deutlich im elastischen Bereich und (betragsmäßig) auch deutlich über der kritischen Elastizität (-1,1 bis -1,4; siehe Abschnitt 2.3.1.4.2) liegt. Das nächste Substitut laut nachfrageseitiger Erhebung sind Bündelprodukte. Es ist daher davon auszugehen, dass ein hypothetischer Monopolist aufgrund nachfrageseitiger Substitution hinreichend stark und schnell diszipliniert würde und somit Bündelprodukte als bestes Substitut einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlussprodukte ausüben. Daher spricht dieses Kriterium für die Zurechnung von Breitband-Festnetz Bündelprodukten zum Zugangsmarkt für Privatkunden.

Vergangenes Wechselverhalten

Im Zuge der nachfrageseitigen Erhebung wurden jene Privatkunden, die ein Produktbündel beziehen, gefragt, ob sie innerhalb der letzten zwei Jahre von einem reinen Festnetzanschluss zu einem Kombiprodukt gewechselt haben. Diese Frage wurde von 5% der befragten Kunden (n=817) positiv beantwortet. Der ausgewiesene Wert ist zwar auf den ersten Blick vergleichsweise gering, muss allerdings insofern relativiert werden, als die zugrunde liegende Frage auf die letzten zwei Jahre abstellt, während die ersten Bündelprodukte (Breitband + Sprache) von A1 TA bereits Ende 2007 lanciert wurden und schon wenige Jahre nach Einführung der Anteil der Festnetzbündelprodukte an den gesamten Festnetzanschlüssen sehr hoch war (65% zu Beginn des Jahres 2012). Nichtsdestotrotz steigt der Anteil der Festnetzbündel - insbesondere auch in den vergangenen zwei Jahren - kontinuierlich an, wie aus Abbildung 14 ersichtlich ist. So lag der Anteil der Bündelprodukte an den gesamten Festnetzanschlüssen im Q2/2015 bereits bei 80,3% und damit um 7,3 Prozentpunkte über dem Wert von Q2/2013.

Die hohe und nach wie vor steigende Bedeutung von Bündelprodukten im Privatkunden-segment spricht damit in Übereinstimmung mit den Ergebnissen zum hypothetischen Wechselverhalten für eine Zurechnung von Festnetzanschlüssen, die Teil eines Breitband-Bündelprodukts sind, zum Zugangsmarkt für Privatkunden.

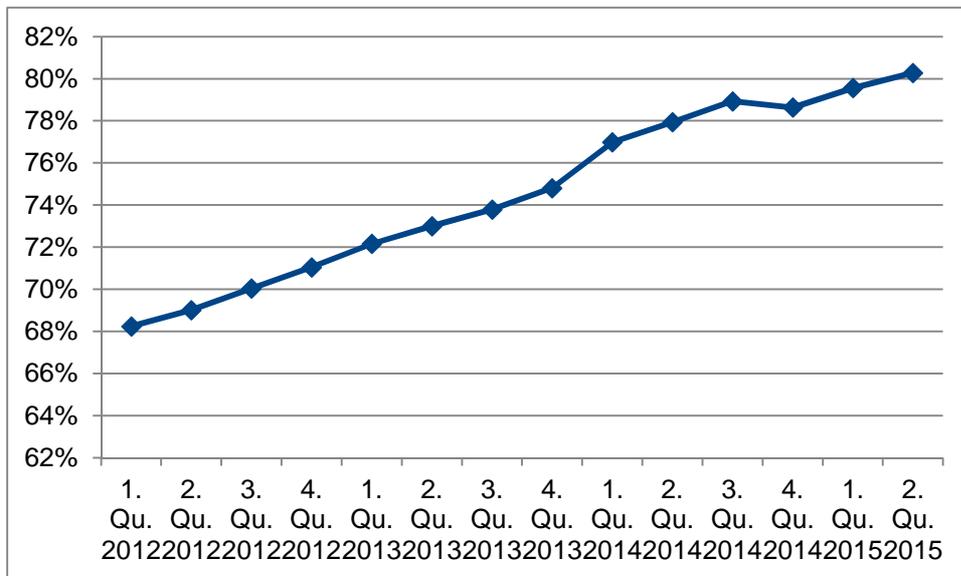


Abbildung 14: Anteil Festnetzanschlüsse im Bündel an gesamten Festnetzanschlüssen

Hinsichtlich der Motive für den Wechsel zu einem Bündelprodukt (Abbildung 15) geben 66% der Privatkunden, die einen Wechsel in den vergangenen zwei Jahren vollzogen haben, an, dass der Preis bzw. der günstigere Bezug im Bündel ausschlaggebend für den Wechsel war. Für 33% der Privatkunden war auch der Bedarf nach Breitbandinternet ausschlaggebend. Auffallend ist zudem, dass ein spezifisches Charakteristikum des Bündelprodukts, nämlich der Bezug bei einem einzigen Anbieter und damit einhergehend der Erhalt einer einzigen Rechnung ein vergleichsweise schwaches Motiv für den Wechsel zum Bündelprodukt ist.

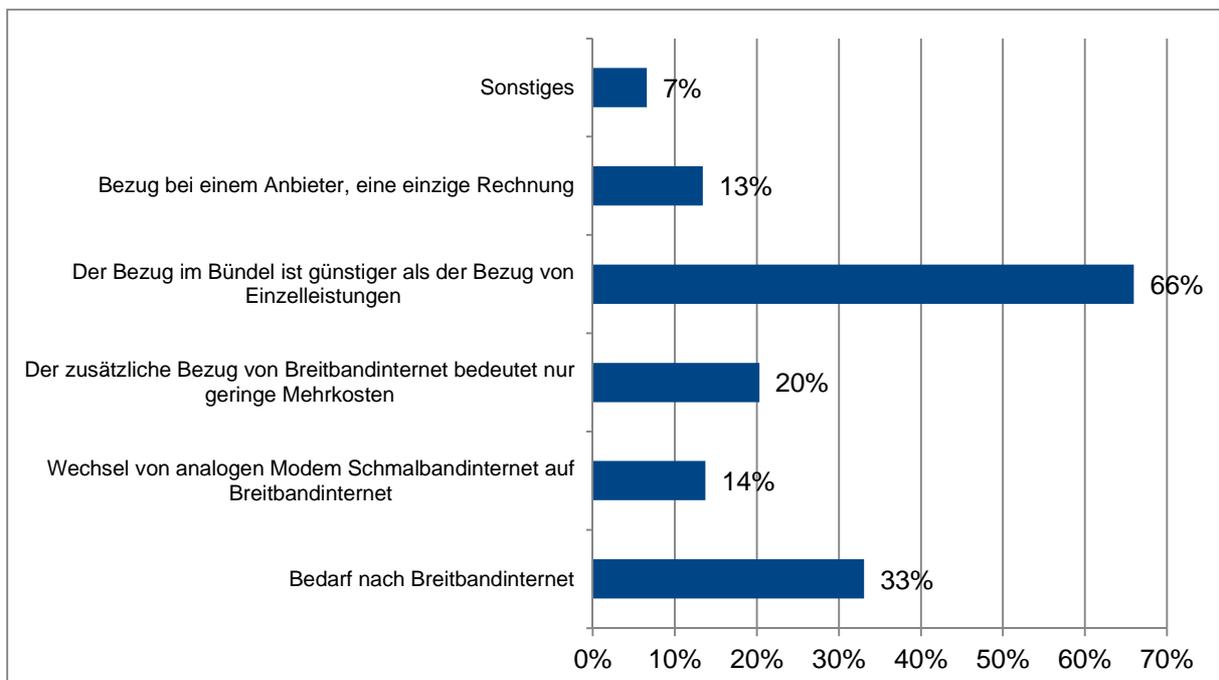


Abbildung 15: Was waren die Gründe für den Wechsel zu einem Kombiprodukt?

Quelle: NASE 2015, Jän. 2015, Privatkunden, n=41, Mehrfachnennungen möglich

Fazit: Die nachfrageseitige Substitution wird insgesamt als ausreichend erachtet, um Festnetzanschlüsse, die Teil eines Breitband-Bündelproduktes sind, dem Zugangsmarkt für Privatkunden zuzurechnen.

2.3.1.6 Öffentliche Sprechstellen

Aufgrund der Preisgestaltung fallen bei öffentlichen Sprechstellen Anschluss- und Gesprächsleistungen zusammen. Da für einen Endkunden, der von seiner Wohnung aus ein Gespräch führen möchte, der dort vorhandene Telefonanschluss nicht mit einer öffentlichen Sprechstelle – die er erst aufsuchen müsste – austauschbar ist, ist in Bezug auf die Zugangsleistung eine substitutive Wirkung aus Nachfragersicht beinahe auszuschließen. Darüber hinaus ist auf die im Vergleich zu Festnetzanschlüssen geringere Funktionalität öffentlicher Sprechstellen in Bezug auf sonstige Nutzungsmöglichkeiten (Internet, Fax) zu verweisen. Funktional bieten öffentliche Sprechstellen allenfalls jenen Nachfragergruppen, die weder über einen Festnetz- noch über einen Mobilfunkzugang verfügen (etwa Gastarbeiter), eine Alternative. Da in Österreich jedoch nur 4,5% der Haushalte (n=2031) weder einen Festnetz- noch einen Mobilfunkanschluss haben, kann die Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen daher allenfalls eine komplementäre Funktion übernehmen. Die Bedeutung von öffentlichen Sprechstellen geht zudem stark zurück. Mittlerweile werden nur noch 0,2% aller Festnetzgespräche aus öffentlichen Sprechstellen geführt.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Zugang definiert ist als physischer Anschluss inklusive der Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe. Diese passive Erreichbarkeit ist bei öffentlichen Sprechstellen jedoch nur sehr eingeschränkt gegeben.

Zugangsleistungen aus öffentlichen Sprechstellen sind daher nicht Teil des Zugangsmarktes für Privatkunden.

2.3.2 Räumliche Marktabgrenzung

Entsprechend den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste²⁷ umfasst der räumlich relevante Markt nach ständiger Rechtssprechung „[...] ein Gebiet, in dem die Unternehmen bei den relevanten Produkten an Angebot und Nachfrage beteiligt sind und die Wettbewerbsbedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen.“ (Absatz 56). Es ist daher zu prüfen, ob Zugangsrealisierungen bundesweit unter hinreichend ähnlichen oder homogenen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt werden oder ob eine räumliche Segmentierung des Marktes durchzuführen ist. Hierbei ist insbesondere auf die gemeinsame Position von BEREC zu geographischen Aspekten der Marktanalyse (BEREC, 2014) zu verweisen.

²⁷ S. Europäische Kommission (2002).

Unterschiede in den wettbewerblichen Bedingungen auf geografischer Ebene könnten sich dadurch ergeben, dass – vorwiegend in Ballungszentren – zusätzlich zu A1 TA auch Entbündler und Kabelnetzbetreiber tätig sind. Da in Wien am leichtesten Skalenvorteile erzielt werden können, kann erwartet werden, dass der Marktanteil von A1 TA in Wien in Bezug auf Festnetzanschlüsse geringer ist. Durch das Ergebnis der sachlichen Marktabgrenzung, wonach nunmehr auch mobile Anschlüsse in den gegenständlichen Markt einzubeziehen sind, wird dieser Aspekt jedoch deutlich abgeschwächt, da die Zahl der kabelgebundenen Anschlüsse im Verhältnis zu den Gesamtanschlüssen (inkl. Mobilfunk) relativ gering ist. In Bezug auf mobile Anschlüsse liegen keine bundesländerspezifischen Daten vor, alle drei Mobilfunkunternehmen haben allerdings eine bundesweite Netzabdeckung im Bereich Sprache von mehr als 98% und bieten ihre Produkte zu bundesweit einheitlichen Bedingungen und Preisen an. Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass einzelne Betreiber bei wesentlichen Produkten eine geographische Preisdifferenzierung einführen werden.

2.3.3 Schlussfolgerung Marktabgrenzung

Aus den vorangestellten Ausführungen folgt, dass der Markt für Zugangsleistungen für Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten wie folgt abzugrenzen ist:

- Der Zugang umfasst Anschluss und Erreichbarkeit für ankommende Verbindungen.
- Der Markt umfasst analoge und digitale Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz, die über ein eigenes Kupferdoppelader- bzw. Glasfasernetz, entbündelte Leitungen, Mietleitungen, über Kabelnetze (CATV-Anschlüsse) bzw. Funk-Verbindungen wie z.B. W-LAN und WiFi (Fixed Wireless Access) realisiert werden.
- Bestandteil des Marktes sind Zugangsrealisierungen über VoB, Zugangsrealisierungen über Vol hingegen nicht.
- Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz über Mobiltelefonnetze sind Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Privatkunden.
- Bestandteil des Marktes sind feste Anschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes mit einem Breitbandanschluss sind.
- Öffentliche Sprechstellen sind nicht Teil des betrachteten Marktes.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die geographischen Unterschiede in den Wettbewerbsverhältnissen nicht hinreichend groß sind, um die Abgrenzung geographischer Märkte zu rechtfertigen. Der Markt für Zugangsrealisierungen für Privatkunden wird daher bundesweit definiert.

2.4 Zugangsrealisierungen für Geschäftskunden

2.4.1 Sachliche Marktabgrenzung

Ausgangsprodukt der sachlichen Marktabgrenzung sind Anschlüsse an festen Standorten für Geschäftskunden. Zu untersuchen ist insbesondere, ob eine Differenzierung zwischen Teilnehmeranschlussarten bzw. der zugrunde liegenden Infrastruktur vorzunehmen ist bzw. ob breitbandige Zugangsrealisierungen, drahtlose Zugangsrealisierungen, Bündelprodukte bzw. öffentliche Sprechstellen Teil des gegenständlichen Zugangsmarktes für Nichtprivatkunden sind.

2.4.1.1 Zugangsarten (POTS Anschluss – ISDN-Basisanschluss – ISDN-Multianschluss)

Analog zum Privatkundenmarkt ist auch für Geschäftskunden zu prüfen, ob je nach Zugangsart (POTS-Anschluss, ISDN-Basisanschluss, ISDN-Multianschluss) unterschiedliche sachliche Märkte abzugrenzen sind. Dies ist dann gerechtfertigt, wenn aus Nachfrager- und Anbietersicht keine oder nur eine sehr eingeschränkte Austauschbarkeit zwischen diesen Produkten besteht.²⁸ Hinsichtlich der Austauschbarkeit von POTS-, ISDN-Basis bzw. ISDN-Multianschlüssen aus Nachfragersicht ist festzuhalten, dass sich die Nachfrage grundsätzlich nach dem jeweiligen Bedarf des Kunden nach Sprachkanälen richtet. Demnach ist die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht nur begrenzt gegeben. Dies zeigt auch ein Blick auf die Preise. So ist ein ISDN-Multianschluss deutlich teurer als ein POTS- oder ISDN-Basisanschluss, die Preisunterschiede sind jedoch mit der höheren Anzahl der zur Verfügung gestellten Sprachkanäle erklärbar. Nichtsdestotrotz würde die Durchführung eines hypothetischen Monopolistentests aufgrund der Preisunterschiede und des spezifischen Bedarfs des Kunden kein signifikantes Ausweichen von POTS Anschlüssen auf ISDN-Basisanschlüsse bzw. von ISDN-Basisanschlüssen auf ISDN-Multianschlüsse durch Geschäftskunden erwarten lassen.

In der Vergangenheit bildeten diese Zugangsarten dennoch einen gemeinsamen Markt, da weitgehend homogene Wettbewerbsverhältnisse festgestellt wurden und eine getrennte Betrachtung zur gleichen wettbewerblichen Beurteilung geführt hätte wie eine gemeinsame Betrachtung. Die aktuelle Marktstruktur zeigt nun, dass die Marktanteile von A1 TA bei ISDN-Multianschlüssen mit 24% Ende 2014 mittlerweile deutlich geringer sind als bei POTS Anschlüssen (92%) und ISDN-Basisanschlüssen (77%). Bei ISDN-Multianschlüssen war in den vergangenen Jahren eine starke Marktdynamik festzustellen, wobei die Marktanteile von A1 TA im Vergleich zur letzten Marktanalyse deutlich gesunken sind (siehe Abbildung 16). Das Argument des Vorliegens homogener Wettbewerbsverhältnisse verliert damit an Gültigkeit, wobei der Wettbewerb in Bezug auf ISDN-Multianschlüsse wesentlich stärker ausgeprägt ist. Dies spricht gegen eine gemeinsame Betrachtung von ISDN-Multianschlüssen zusammen mit POTS Anschlüssen und ISDN-Basisanschlüssen.

²⁸ S. Europäische Kommission (2007b), S.22f.

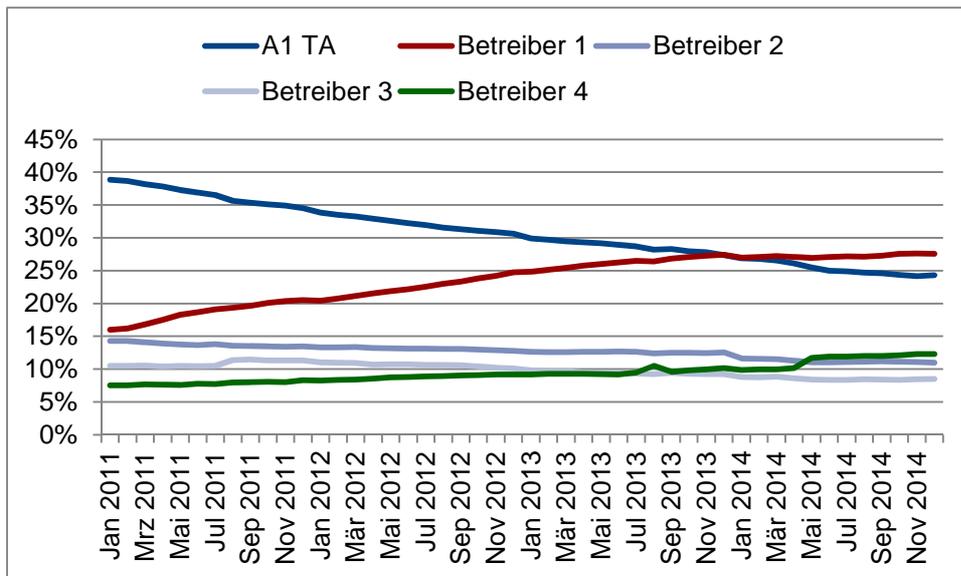


Abbildung 16: Entwicklung Marktanteile bei ISDN-Multianschlüssen

Angebotsseitig ist festzustellen, dass von der Gesamtzahl der Anbieter, die im Geschäftskundensegment aktiv sind (116 Unternehmen), lediglich 28% sowohl POTS-, ISDN-Basis als auch ISDN-Multianschlüsse bereitstellen. 11% der Unternehmen haben sich ausschließlich auf ISDN-Multianschlüsse spezialisiert. Für die überwiegende Zahl der Unternehmen ist der Markteintritt in Bezug auf alle Zugangsarten offenbar keine Option.

Fazit: Die vorliegende Evidenz hinsichtlich der Austauschbarkeit von POTS-, ISDN-Basis bzw. ISDN-Multianschlüssen und die Betrachtung der Wettbewerbsverhältnisse sprechen insgesamt gegen eine gemeinsame Betrachtung von ISDN-Multianschlüssen zusammen mit POTS-, und ISDN-Basisanschlüssen. Es werden daher getrennte Märkte für POTS- und ISDN-Basisanschlüsse einerseits und ISDN-Multianschlüsse andererseits abgegrenzt.

2.4.1.2 Zugrundeliegende Infrastruktur

Zur Prüfung, ob eigene und entbündelte kupferdoppeladerbasierte Anschlüsse und Zugänge, die über CATV-Leitungen realisiert werden, einem gemeinsamen Markt zuzurechnen sind, ist die Frage zu stellen, wie Geschäftskunden reagieren würden, wenn ein hypothetischer Monopolist die Preise auf kupferdoppeladerbasierte Zugänge um 5-10% erhöhen würde. Da kabelbasierte Zugänge eine faktisch nicht unterscheidbare Funktionalität zur Verfügung stellen und keine signifikanten Preisunterschiede zwischen den Zugangstechnologien bestehen, wäre als Folge der Preiserhöhung mit einem vermehrten Überwechseln der Nachfrager (d.h. derjenigen Nachfrager, die auch über eine tatsächliche Wahlmöglichkeit verfügen) auf Zugänge über Kabel zu rechnen, sodass der hypothetische Monopolist die Anhebung der Preise nicht gewinnbringend durchsetzen könnte. Kabelbasierte Zugänge erfordern zwar ein anderes Equipment, vielfach ist jedoch ein Kabelanschluss (vor allem in Städten) bereits in den Wohn- und Bürohäusern vorhanden.

Über CATV-Leitungen und entbündelte Leitungen werden in zunehmendem Maße Voice over Broadband (VoB) Produkte (Sprache stand alone oder Bündel aus Internetzugang und

Sprachtelefonie) erbracht. In diesem Sinne überlagert sich die Frage nach der Relevanz von alternativen Zugangsformen mit der Frage nach der Einbeziehung von breitbandigen Zugangsrealisierungen, welche im nachfolgenden Abschnitt beantwortet wird.

Weitere angebotsseitige Optionen des Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten stellen Mietleitungen und Zugänge über Glasfaserleitungen sowie Anschlüsse, die mittels Funk-Verbindungen wie WiFi (Fixed Wireless Access) realisiert werden, dar. Zwar werden diese Anschlussformen nur selten zum alleinigen Zweck der Erbringung von Sprachtelefoniediensten (von der Anbindung von privaten Nebenstellenanlagen abgesehen) verwendet, jedoch sind angebotsseitig die (technischen und regulatorischen) Bedingungen von der Gestalt, dass diese eben auch zur Erbringung von Diensten der Sprachtelefonie herangezogen werden können. Daher sind diese Anschlussformen ebenfalls Teil der gegenständlichen Märkte (POTS/ISDN-Basis und ISDN-Multi).

2.4.1.3 Breitbandige Zugangsrealisierungen (VoIP in Form von Vol und VoB)

2.4.1.3.1 Voice over Internet (Vol)

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu klären, ob ein klassischer (Breitband-) Internetzugang und die Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol als Substitut zu einem klassischen Telefonanschluss gesehen werden kann. Gemäß NASE 2015 nutzen 10% der Geschäftskunden mit Internetanschluss (n=801) Vol. In weiterer Folge wurden jene Geschäftskunden mit Vol Nutzung und aktivem Festnetzanschluss (n=70) nach ihrer Bereitschaft, Festnetzanschlüsse aufzugeben, befragt. Im Ergebnis geben nur 3% der Geschäftskunden, die bereits Vol nutzen, an, dass sie sich vorstellen können, den Festnetzanschluss aufzugeben und die bislang über Festnetz geführten Gespräche über Internettelefonie (Vol) zu führen. Da sich der obige Prozentsatz nur auf jene Geschäftskunden bezieht, die Internettelefonie (Vol) bereits aktiv nutzen und die Wechselbereitschaft unter „Nichtnutzern“ gegen Null gehen dürfte, sind die entsprechenden Prozentsätze bezogen auf die Grundgesamtheit sehr gering. (Breitband-)Internetanschlüsse zur Nutzung von Internettelefonie im Sinne von Vol können daher nicht als geeignetes Substitut für einen Festnetzanschluss betrachtet werden. Sie sind daher nicht Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte (POTS/ISDN-Basis bzw. ISDN-Multi) für Nichtprivatkunden.

2.4.1.3.2 Voice over Broadband (VoB)

VoB-Anschlüsse werden technisch von Entbündlern in Form von „Voice-over-DSL“ und Unternehmen mit eigener (Kabel-)Infrastruktur in Form von „Voice-over-CATV“ angeboten. Darüber hinaus besteht für alternative Betreiber die Möglichkeit, durch den Bezug entsprechender Vorleistungsprodukte von A1 TA (naked DSL mit der Option VoB oder seit 31.01.2011 VoB-only) VoB-Anschlüsse anzubieten. Diese Option wird gegenwärtig aber nicht genutzt.

Die Entwicklung der Anzahl der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse und der VoB-Anschlüsse in den Jahren 2011 bis 2014 ist in Abbildung 17 dargestellt. Aus der Abbildung

ist ersichtlich, dass die Anzahl der Festnetzanschlüsse kontinuierlich sinkt, sie lag Ende 2014 bei ca. 636.000 (-36.000 bzw. -5,4% seit Jänner 2011). Die sinkende Nachfrage nach festen Sprachtelefonieanschlüssen wurde teilweise durch die Nachfrage nach VoB-Anschlüssen kompensiert. Die Anzahl dieser Anschlüsse stieg im Betrachtungszeitraum um 11.000 (bzw. 36,2%) auf rd. 43.000. Damit weist der Anteil von Voice over Broadband (VoB)-Anschlüssen an den gesamten Sprachtelefonieanschlüssen im Geschäftskundenbereich eine steigende Tendenz auf und erhöhte sich im Betrachtungszeitraum von 4,7% auf 6,8%.

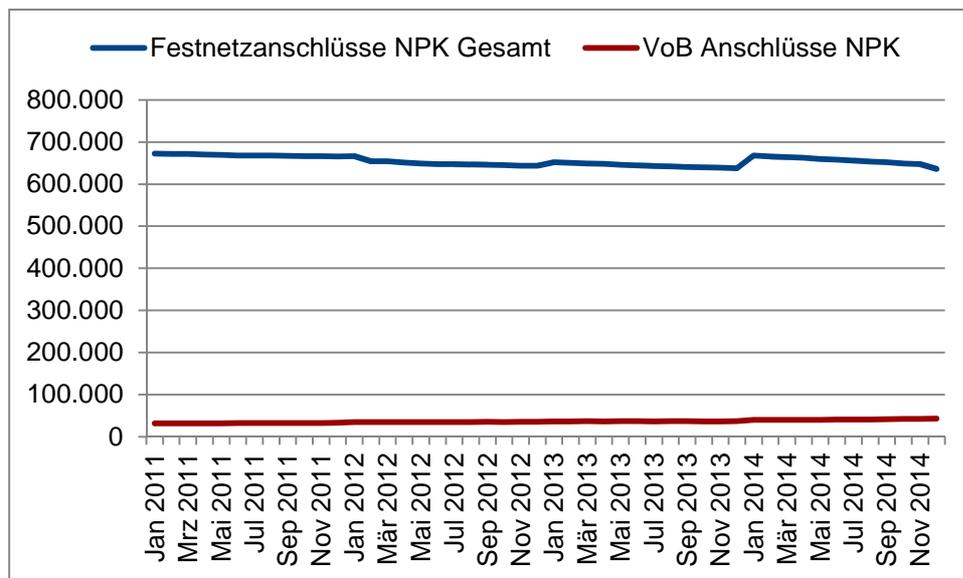


Abbildung 17: Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse 2011-2014

Hinsichtlich der funktionalen Austauschbarkeit von VoB-Anschlüssen sei auf die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 2.3.1.3.2 für Privatkunden verwiesen. Die angestellten Überlegungen gelten sinngemäß auch für Nichtprivatkunden.

Bei Betrachtung der Anschlussentgelte der am Markt angebotenen Produkte ist feststellbar, dass sich schmalbandige Anschlussprodukte und VoB-Anschlussprodukte preislich in einem vergleichbaren Rahmen bewegen. Sprachtelefonieanschlüsse auf Basis von VoB bieten derzeit etwa die Unternehmen UPC und Tele2 an. Die Tarife für einen ISDN-Basisanschluss liegen mit 19€ (UPC, Business Voice ISDN²⁹) und 19,99€ (Tele2, Business Direkt) etwas unterhalb des günstigsten Tarifs von A1 TA (A1 Festnetz Plus Business, 24,90€). A1 TA bietet die Business Kombi seit 2015 auch auf Glasfaser Basis („Next Generation Voice“) an, was aus Nachfragersicht jedoch kaum Beachtung findet, da diese Produkte zu den gleichen Konditionen angeboten werden. Dies zeigt, dass für Geschäftskunden auch aus preislicher Sicht eine Austauschbarkeit gegeben ist. Es ist daher insgesamt durchaus zu erwarten, dass ein Nachfrager eines Schmalbandanschlusses auf einen VoB-Anschluss ausweicht, sollte ein hypothetischer Monopolist den Preis des Schmalbandanschlussproduktes um 10% anheben.

²⁹ Für den Bezug des Produkts ist ein UPC DSL Internetanschluss notwendig.

Obige Argumentation gilt für POTS-, ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-Multianschlüsse gleichermaßen. Über VoB realisierte ISDN-Multianschlüsse sind von der Funktionalität her ebenfalls vergleichbar mit schmalbandigen Anschlüssen, bei einem Wechsel können jedoch höhere Wechselkosten, z.B: für einen Endgerätetausch, anfallen. Nichtsdestotrotz ist die Bedeutung von VoB bei ISDN-Multianschlüssen höher als bei POTS/ISDN-Basisanschlüssen. So werden bereits 23,5% aller ISDN-Multianschlüsse mittels VoB realisiert, während der Anteil bei POTS/ISDN-Basisanschlüssen bei 6,4% liegt. Über VoB realisierte ISDN-Multianschlüsse sind daher Teil des entsprechenden Marktes.³⁰

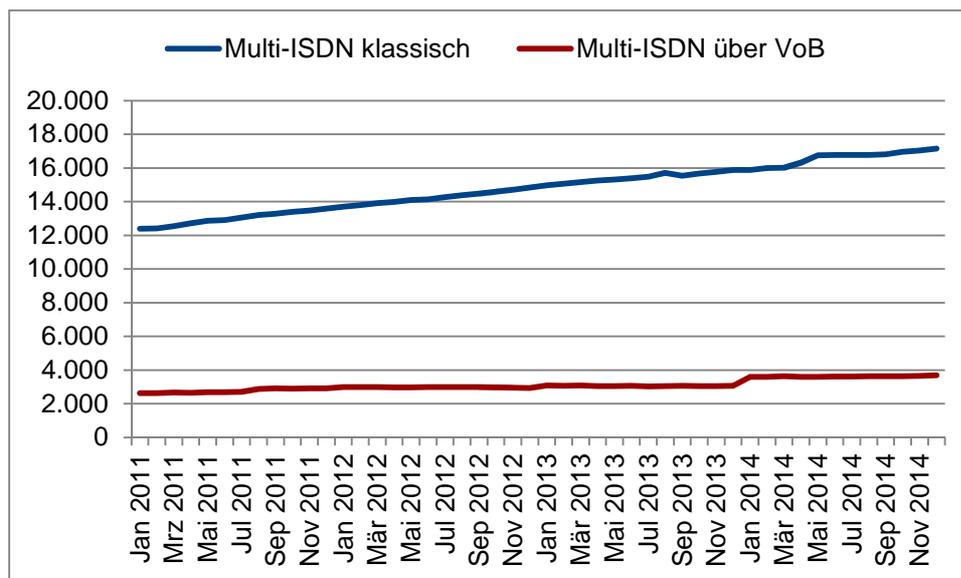


Abbildung 18: Anzahl ISDN-Multianschlüsse im Zeitverlauf

Fazit: Es ist davon auszugehen, dass sowohl schmalbandige Anschlüsse als auch VoB-Anschlüsse aus Nachfragersicht austauschbar sind. VoB-Anschlussprodukte sind daher Teil der betrachteten Märkte. Dies gilt für POTS/ISDN-Basis Anschlüsse gleichermaßen wie für ISDN-Multianschlüsse.

2.4.1.4 Drahtlose Zugangsrealisierungen

2.4.1.4.1 Zugänge zum Mobiltelefonnetz (feste Nutzung mit geografischer Rufnummer)

Seit einigen Jahren bieten die Mobilfunkunternehmen H3A und T-Mobile Festnetzprodukte für Geschäftskunden an, die über das Mobilnetz realisiert werden. H3A beispielsweise bietet Geschäftskunden die Produkte „3MobilesFestnetz“ und „3Mobile Nebenstellenanlage“ an, welche aus einem ortsfesten Netzabschlusspunkt bestehen, von welchem die Anrufe auf Mobiltelefone weitergeleitet werden können. Die Sprachtelefonie erfolgt dabei über einen Router (=ortsfester Netzabschlusspunkt) mit integrierter SIM-Karte. Der SIM-Karte ist eine geografische Rufnummer zugeordnet. An den Router kann einerseits ein handelsübliches Telefon angeschlossen werden, andererseits können über den Router sämtliche Gespräche

³⁰ Die Nichteinbeziehung dieser Produkte in den Markt hätte auch keine wesentliche Verschiebung der Marktanteile zur Folge, der Marktanteil von A1 TA liegt bei ISDN-Multianschlüssen auch ohne die Einbeziehung der VoB-Produkte knapp unter 30%.

an Mobiltelefone weitergeleitet werden. Es ist daher sowohl eine feste als auch mobile Nutzung möglich.

Beworben werden diese Produkte als Festnetzersatz, die Kunden können ihre Festnetznummer inkl. Durchwahlen behalten (private Nummernpläne) und sind damit auch bei Nutzung mobiler Endgeräte unter der Festnetznummer (mit Durchwahl, mittels Anrufumleitung) erreichbar. Darüber hinaus kann auch bei abgehenden Gesprächen von mobilen Endgeräten die Festnetznummer angezeigt werden. Funktional erfüllen derartige Produkte damit eine wesentliche Eigenschaft der Festnetztelefonie, die Erreichbarkeit unter einer geografischen Rufnummer. Diese Eigenschaft der festen Sprachtelefonie wurde von 56% der Geschäftskunden als wesentlicher Grund für die Beibehaltung des Festnetzes genannt (siehe Abbildung 24, S.50). Darüber hinaus können auch andere Funktionalitäten genutzt werden: es besteht die Möglichkeit, Faxe zu versenden und zu empfangen bzw. Telefonbucheinträge zu erwirken. Die Erreichbarkeit von Notrufdiensten ist ebenfalls gegeben. Zusatzdienste wie Anrufbeantworter, Rufnummernanzeige und Rufnummernunterdrückung etc. stehen zur Verfügung. Eine Rufnummernmitnahme ist ebenso möglich wie die Kombination mit Breitbandinternet. Aufgrund der funktionalen Ähnlichkeiten mit einem klassischen Festnetzprodukt für Geschäftskunden ist daher davon auszugehen, dass feste Anschlüsse, die über das Mobilnetz realisiert werden, aus Nachfragersicht austauschbar sind und damit ein Substitut für Festnetzprodukte darstellen. Die Zuordnung zu den technischen Produkten POTS- ISDN-Basis und ISDN-Multianschlüsse erfolgt dabei - anhand funktionaler Ähnlichkeiten der Produkte - in der Regel zu ISDN-Multianschlüssen.

Fazit: Vor dem Hintergrund der vorangestellten Überlegungen ist davon auszugehen, dass feste Anschlüsse für Geschäftskunden, die über das Mobilnetz realisiert werden, ein Substitut für feste Sprachtelefonieanschlüsse darstellen. Diese Produkte sind daher Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte für POTS/ISDN-Basis und ISDN-Multianschlüsse für Nichtprivatkunden.

2.4.1.4.2 Zugänge zum Mobiltelefonnetz (mobile Nutzung)

Zu prüfen ist auch, ob Mobilfunkdienste disziplinierenden Einfluss auf überhöhte Preise bei Zugangsleistungen für Nichtprivatkunden an festen Standorten ausüben können. Zu diesem Zweck sei zunächst die allgemeine Entwicklung betreffend Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse betrachtet. Anschließend folgt die Analyse der (hypothetischen) Wechselbereitschaft von Geschäftskunden in Reaktion auf eine Preiserhöhung bei Festnetzanschlüssen. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um ein hypothetisches Verhalten (ohne Entscheidungssituation) der Nutzer handelt und die daraus abgeleitete Elastizität nur indikativ ist. Eine Plausibilisierung erfolgt daher anhand des vergangenen Wechselverhaltens sowie anhand einer Analyse der Nutzungsprofile des Fest- und des Mobilnetzes und damit einhergehend der relativen Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilfunk.

Marktentwicklung Fest- vs. Mobilzugänge

Die Entwicklung der Anzahl der festen und mobilen Sprachtelefonieanschlüsse in den Jahren von 2011 bis 2014 ist in Abbildung 19 dargestellt. Im Nichtprivatkundenbereich sinkt die

Anzahl der Festnetzanschlüsse kontinuierlich und lag Ende 2014 bei ca. 640.000 (-5,4% seit Jänner 2011). Unterschiede in der Entwicklung der Anschlusszahlen sind jedoch bei Betrachtung der einzelnen Zugangsarten festzustellen. Während die Zahl der POTS-Anschlüsse über den Vergleichszeitraum weitgehend konstant verläuft (-700 Anschlüsse bzw. -0,2%) und es bei ISDN-Basisanschlüssen zu einem Minus gekommen ist (-41.300 Anschlüsse bzw. -13,1%), haben sich die Anschlusszahlen bei ISDN-Multianschlüssen positiv entwickelt (+5.800 Anschlüsse bzw. +38,8%). Die Zahl der von Geschäftskunden genutzten mobilen Anschlüsse³¹ ist über den gleichen Beobachtungszeitraum ebenfalls deutlich gestiegen (+367.000 Anschlüsse bzw. +21,5%).

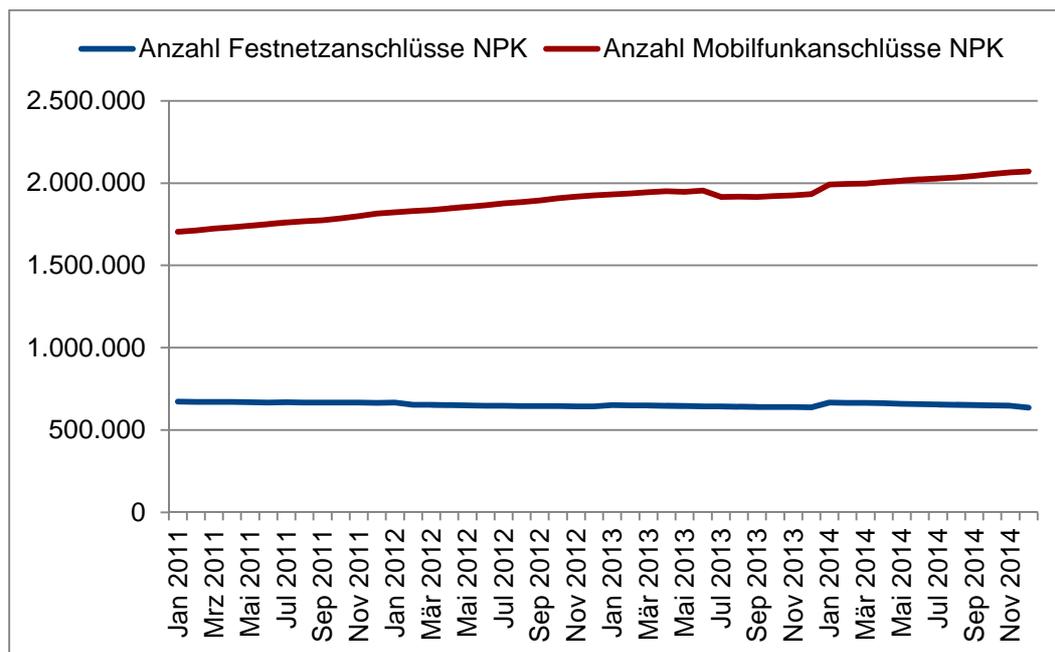


Abbildung 19: Entwicklung der absoluten Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse

In Abbildung 20 ist die Ausstattung der Unternehmen mit Mobilfunk- und Festnetzanschlüssen dargestellt. Daraus ist ersichtlich, dass Geschäftskunden über eine höhere Festnetzpenetration (Festnetz mit dem auch telefoniert wird)³² von 82% und eine niedrigere Mobilfunkpenetration von 67% verfügen. Im Jahr 2015 nutzen 13,6% aller österreichischen Unternehmen ausschließlich Mobiltelefone, während noch 28,9% ausschließlich über einen Festnetzanschluss verfügen. Aussagen über die Entwicklung im Zeitverlauf können jedoch nur eingeschränkt gemacht werden, da im Vergleich zu den Erhebungen in den Jahren 2005, 2007 und 2011, in der Befragung 2015 Fest- und Mobilfunkanschlüsse nur dann enthalten sind, wenn diese auch vom Unternehmen selbst bezahlt werden. Dies könnte die Erklärung dafür sein, warum die Penetrationsraten vor allem im Mobilfunkbereich und bei kleineren Unternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitern niedriger sind als in den Erhebungen zuvor. Ein weiterer Unterschied zu den Erhebungen der vergangenen Jahre besteht darin, dass in dieser Erhebung auch ein einzelner Standort eines Unternehmens in die Befragung

³¹ Bei Mobilfunkanschlüssen ist zu berücksichtigen, dass die ausgewiesenen Zahlen auch Mehrfachnutzungen durch einzelne Personen (mehrere SIM-Karten pro Person) umfassen.

³² Festnetzanschlüsse an denen kein Apparat angeschlossen ist und mit denen daher auch nicht telefoniert werden kann, sind in dieser Kategorie nicht enthalten.

eingehen konnte, wenn dieser Standort eigenständig Entscheidungen im Bereich Telekommunikation trifft. Bei den vorangegangenen Erhebungen wurde immer die Unternehmenszentrale befragt. Nichtsdestotrotz geht aus der Erhebung hervor, dass bei Nichtprivatkunden nach wie vor die komplementäre Nutzung von mobilen und festen Anschlüssen überwiegt.

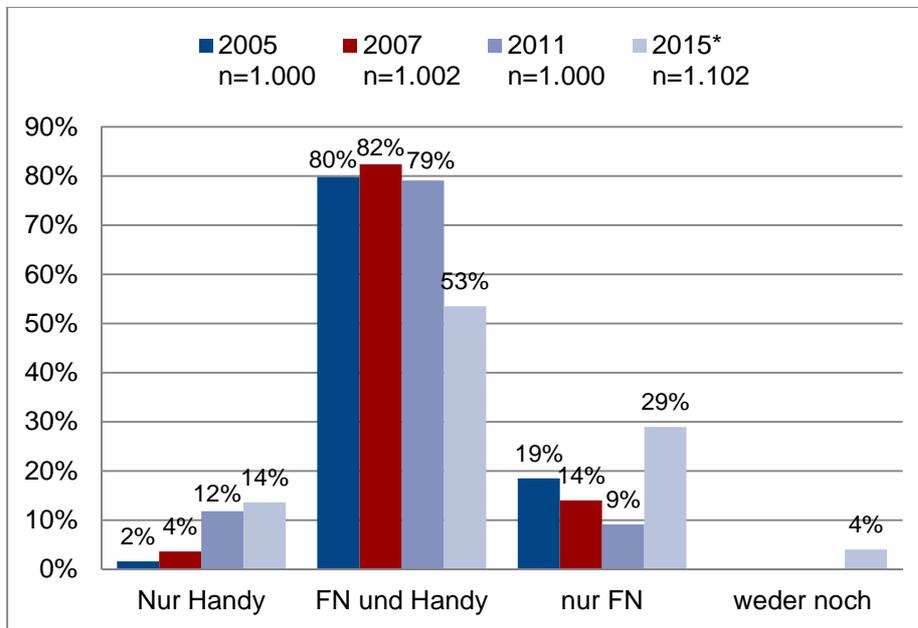


Abbildung 20: Ausstattung der Unternehmen mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen im Zeitverlauf

Anmerkung: *nur vom Unternehmen bezahlte Mobilfunkanschlüsse wurden berücksichtigt

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Zunächst wurden die Geschäftskunden mit POTS Anschluss bzw. ISDN-Basisanschluss nach ihrem hypothetischen Wechselverhalten bei einer 10%igen Grundentgelterhöhung durch einen hypothetischen Monopolisten unter der Annahme gleich bleibender Grundentgelte im Mobilfunk befragt. Konkret wurde erhoben, ob sie bei einer derartigen Preiserhöhung innerhalb eines Jahres den Festnetzanschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen würden.

Die Antworten der Kunden sind in Abbildung 21 dargestellt. Insgesamt geben 5,7% der Geschäftskunden an, in Folge der 10%igen Preiserhöhung den Festnetzanschluss aufgeben zu wollen. Dieser Wert ist damit deutlich niedriger als bei der zuletzt durchgeführten nachfrageseitigen Erhebung im Jahr 2011 (Wechselpotential von 17%). Fraglich ist, wie die Kategorien „Weiß nicht, keine Angabe“ (4,9%) und „hole Angebote ein“ (15,3%) behandelt werden sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Befragungen die Wechselbereitschaft tendenziell eher überschätzt wird, da Wechsel- und Transaktionskosten nicht immer voll berücksichtigt werden bzw. in der Realität auch nicht immer vollständige Information über Preisunterschiede gegeben ist. Um diesen Effekt zu kompensieren erscheint es angebracht, diese Unternehmen als „Nicht-Wechsler“ zu betrachten, selbst wenn einige von ihnen im

Falle einer Preiserhöhung tatsächlich weitere Informationen einholen und zu einer anderen Zugangsart wechseln würden.³³

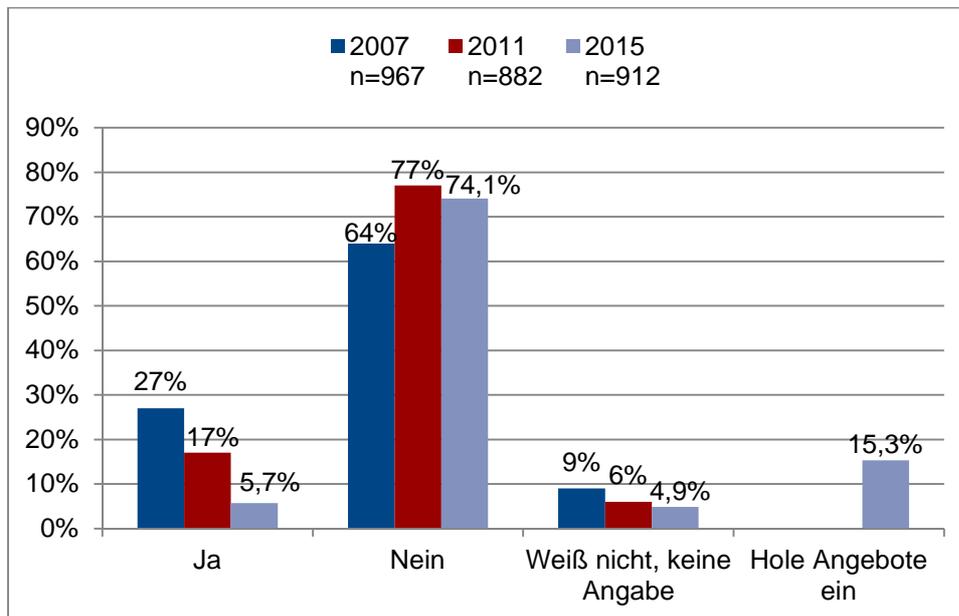


Abbildung 21: Angenommen alle Festnetzbetreiber, inklusive Ihres eigenen, erhöhen das Grundentgelt um etwa 10%, während Mobilnetzbetreiber Ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würde Ihr Unternehmen dann innerhalb eines Jahres die Festnetzanschlüsse aufgeben und ausschließlich Mobiltelefone nutzen?

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden mit POTS/ISDN-Basis³⁴, Jän. 2015

Die daraus resultierende Elastizität wird entsprechend der Formel (2) (siehe Abschnitt 2.1) berechnet, wobei gemäß der HM-Test-Frage auf eine Preissteigerung von 10% abgestellt wird. Die so errechnete Elastizität beträgt -0,57 (-0,057/0,10) und liegt damit im inelastischen Bereich (d.h. sie ist betragsmäßig <1). Auf Basis dieser Fragestellung ist daher der Schluss naheliegend, dass Mobilfunkanschlüsse kein Substitut für Festnetzanschlüsse (POTS und ISDN-Basis) darstellen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist auch die Entwicklung im Zeitverlauf zu berücksichtigen. So nimmt die Zahl derjenigen Unternehmen, die in Folge einer 10%igen Preiserhöhung den Festnetzanschluss aufgeben wollen, stetig ab (siehe Abbildung 21).

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse der HM-Test-Frage in Bezug auf die einzelnen Größenklassen dargestellt. Die Wechselbereitschaft liegt durchgehend im inelastischen Bereich und mit Werten von 4,4% bis 8,5% deutlich unter dem Wert im Privatkundenbereich (25,4%, siehe Abbildung 9). Dies trifft selbst auf Einpersonen-Unternehmen zu, die sich im Substitutionsverhalten wesentlich von Privatkunden unterscheiden. Dies bestätigt damit die vorgenommene Abgrenzung zwischen Privatkunden und Geschäftskunden. Über die einzelnen Größenklassen von Geschäftskunden sind keine wesentlichen Unterschiede zu

³³ Eine alternative Herangehensweise wäre eine Aufteilung der Nennungen der Kategorie „hole Angebote ein“, entsprechend der Antwortverteilung in Bezug auf die Kategorien ja/nein. Dies hätte jedoch keine Änderung in den getroffenen Schlussfolgerungen zur Folge.

³⁴ Kunden, die nicht wussten welche Anschlussform sie haben, wurden zur Kategorie POTS/ISDN gezählt.

beobachten, die auf eine erforderliche weitere Unterteilung des Nichtprivatkundenmarktes hindeuten.

Tabelle 3: Fest-Mobil HM-Test-Frage nach Größenklassen

| | 1 Beschäftigter | 2 bis 4 Beschäftigte | 5 bis 19 Beschäftigte | 20 bis 99 Beschäftigte | über 100 Beschäftigte |
|-------------------|-----------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Ja | 8,5% | 4,4% | 6,2% | 6,2% | 5,7% |
| Nein | 69,3% | 73,8% | 77,3% | 77,4% | 74,3% |
| Weiß nicht | 4,5% | 6,0% | 5,2% | 5,1% | 7,1% |
| Hole Angebote ein | 17,6% | 15,8% | 11,4% | 11,3% | 12,9% |
| n | 199 | 183 | 211 | 177 | 140 |

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden mit POTS/ISDN-Basis, Jän. 2015

Die Ergebnisse der Analyse des hypothetischen Wechselverhaltens von Kunden mit ISDN-Multianschlüssen findet sich in Abbildung 22. Aufgrund der geringen Stichprobe sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren, sie deuten jedoch darauf hin, dass die Aufgabe der ISDN-Multianschlüsse und die ausschließliche Nutzung des Mobilnetzes für diese Kundengruppe offenbar keine Option ist.

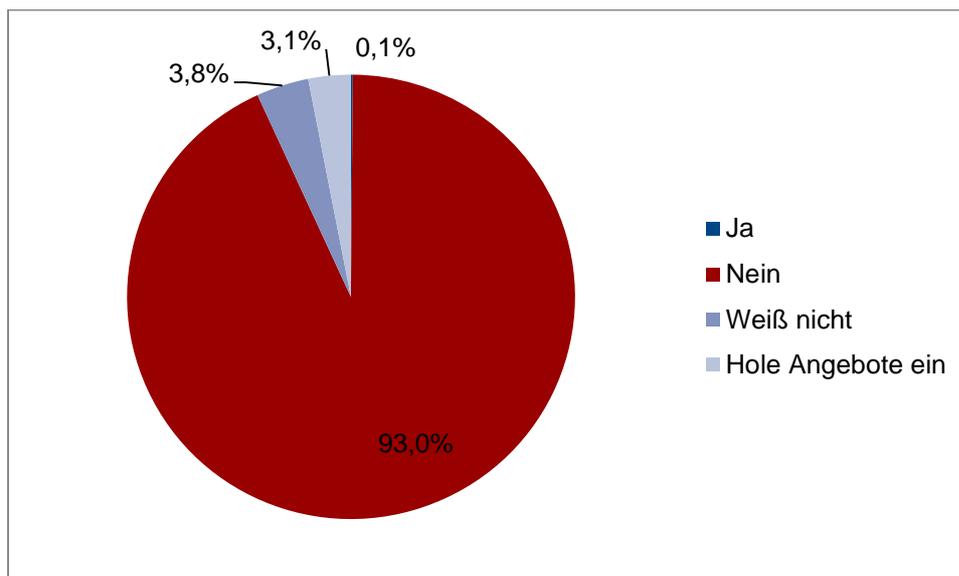


Abbildung 22: Angenommen alle Festnetzbetreiber, inklusive Ihres eigenen, erhöhen das Grundentgelt um etwa 10%, während Mobilnetzbetreiber Ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würde Ihr Unternehmen dann innerhalb eines Jahres die Festnetzanschlüsse aufgeben und ausschließlich Mobiltelefone nutzen?

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden mit ISDN-Multi, n=28, Jän. 2015

Vergangenes Wechselverhalten

Informationen zum (tatsächlichen) vergangenen Wechselverhalten, wie sie aus der nachfrageseitigen Erhebung vorliegen, können zwar nicht verwendet werden, um direkt eine Abschätzung über die Elastizität zu treffen (da ja in der Regel keine 5-10%ige Preiserhöhung stattgefunden hat), sie können aber zur Plausibilisierung der Angaben in den HM-Test-

Fragen verwendet werden. So wäre es eher unplausibel, wenn viele Unternehmen bei der HM-Test Frage einen Wechsel zu mobilen Anschlüssen angeben würden, wenn bisher noch kaum zu Mobilfunk gewechselt wurde und umgekehrt.

Im Rahmen der NASE 2015 wurden alle Geschäftskunden mit Mobilfunkanschluss nach Änderungen bei ihrem Festnetzanschluss in den letzten zwei Jahren auf Grund der Nutzung von Handys im Unternehmen befragt. Aus Abbildung 23 geht hervor, dass 10% der befragten Unternehmen in den letzten beiden Jahren einen (bestehenden) Festnetzanschluss aufgrund der Nutzung von Handys aufgegeben (7%) oder die Zahl der Anschlüsse reduziert (3%) haben. Dieser Wert ist etwas geringer als bei der NASE 2011 (11%), bei der letzten Erhebung wurde die Frage aber auch nicht auf die letzten zwei Jahre eingegrenzt.

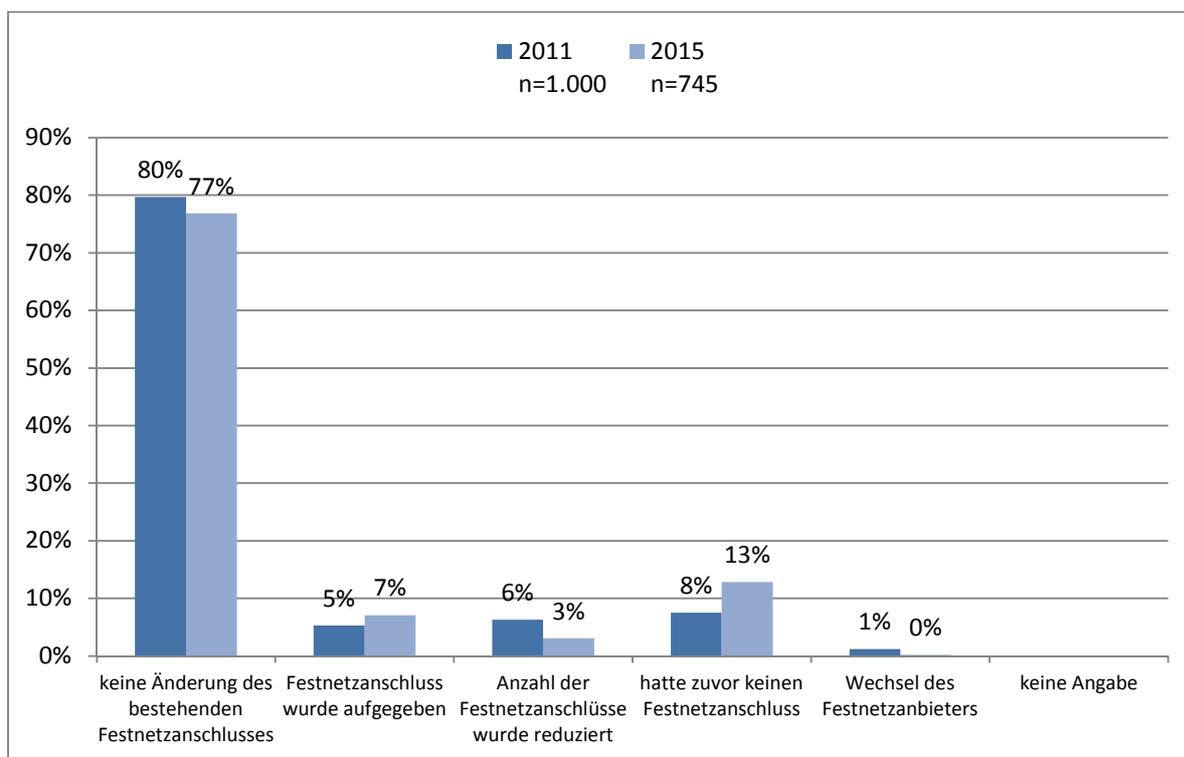


Abbildung 23: Hat sich in den letzten 2 Jahren bei den Festnetzanschlüssen in ihrem Unternehmen auf Grund der Nutzung von Handys etwas geändert? Welcher der folgenden Punkte trifft auf Ihr Unternehmen zu?

Anmerkung: 2011 in der Fragestellung kein Bezug zu den letzten 2 Jahren.

Unbeantwortet bleibt bei dieser Fragestellung nach dem vergangenen Wechselverhalten, wie viele nunmehrige Mobilfunkkunden bereits früher ihren Festnetzanschluss aufgegeben haben bzw. wie viele noch nie einen Festnetzanschluss im Unternehmen hatten. Darüber können die Daten zur Unternehmensausstattung früherer nachfrageseitiger Erhebungen Aufschluss geben. Aus Abbildung 20 ist ersichtlich, dass im Rahmen früherer Erhebungen kaum Verschiebungen in Richtung Mobilfunk festzustellen waren. Aus der NASE 2015 geht hervor, dass es wieder vermehrt Unternehmen mit stand-alone Festnetzanschluss gibt. Der Anteil der stand-alone Mobilfunknutzer nimmt ebenfalls zu, aber weniger stark. Diese Werte lassen eher nicht auf eine signifikante Fest-Mobil Substitution in den vergangenen beiden

Jahren schließen, die Daten sind allerdings aufgrund der unterschiedlichen Befragungsdesigns (siehe Abschnitt Marktentwicklung Fest- vs. Mobilzugänge) mit Vorsicht zu interpretieren.

Darüber hinaus zeigen die Antworten der Geschäftskunden zu den Nutzungsveränderungen in den vergangenen zwei Jahren, dass das Festnetz im Vergleich zum Mobilfunk kaum an Bedeutung verliert. So geben, befragt nach den Änderungen in der Nutzung des Festnetztelefons innerhalb der letzten zwei Jahre, lediglich 3,6% der Geschäftskunden mit Festnetz und Handy (n=603) an, dass das Festnetz mittlerweile gar nicht mehr genutzt wird, sondern nur noch eine passive Nutzung erfolgt. Allgemein haben lediglich 5% der Unternehmen mit Festnetzzugang (n=955) keinen Festnetz-Apparat angeschlossen.

Relative Vorteilhaftigkeit des Festnetzes gegenüber dem Mobilnetz

In Bezug auf die Produkteigenschaften bietet das Festnetz spezifische Funktionalitäten für Unternehmen, die das Mobilnetz nicht in gleicher Weise zur Verfügung stellen kann und die offenbar durch die überwiegende Zahl der Kunden höher bewertet werden. So geben – befragt nach den Gründen für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses – 56% der Geschäftskunden den Wunsch nach einer Festnetznummer, 38% die Gesprächsqualität, und 24% die Nutzung einer Faxleitung als ausschlaggebend für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses im Unternehmen an (siehe Abbildung 24). Somit werden vor allem jene Attribute genannt, die das Mobilnetz den Unternehmen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stellen kann.

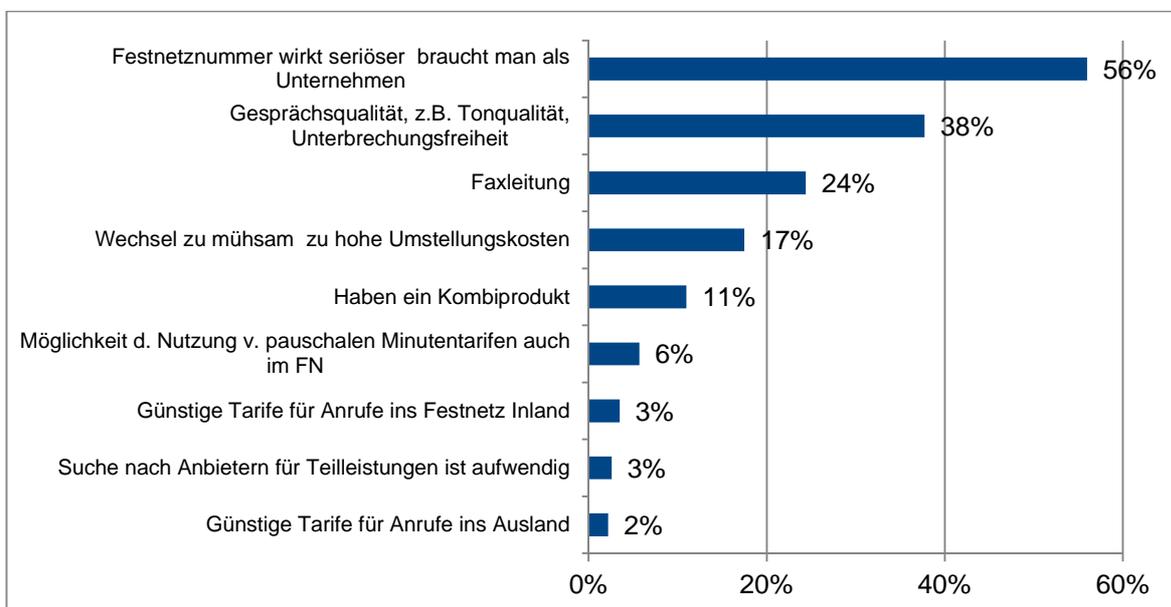


Abbildung 24: Nennen Sie mir bitte die wichtigsten Gründe, die für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses in Ihrem Unternehmen sprechen.

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, Jän. 2015, n=674, Mehrfachnennungen möglich

Darüber hinaus nutzen Geschäftskunden das Mobilnetz in der überwiegenden Zahl der Fälle komplementär zum Festnetz. So geben 65% der Kunden mit Festnetzanschluss an, dass sie

gleichzeitig auch vom Unternehmen bezahlte Handys besitzen und das Mobilnetz nutzen (Abbildung 20, S. 46). Dies gilt insbesondere auch für Einpersonen-Unternehmen (siehe Abbildung 3, S. 13), welche sich in ihrem Nutzungsverhalten kaum von größeren Unternehmen unterscheiden.

Fazit: Unter Abwägung der obigen Ergebnisse (hypothetisches Wechselverhalten, tatsächliches Wechselverhalten, komplementäre Nutzung, hohe Bewertung der Festnetzattribute) wird die nachfrageseitige Substitution insgesamt als nicht ausreichend erachtet, um Festnetzanschlüsse und mobile Anschlüsse demselben Markt zuzurechnen. Dies gilt für POTS/ISDN-Basisanschlüsse gleichermaßen wie für ISDN-Multianschlüsse.

2.4.1.5 Bündelprodukte

A1 TA und alternative Festnetzbetreiber bieten ihren Geschäftskunden zunehmend Bündelprodukte an, die sowohl den Zugang zum Festnetz als auch Breitbandinternet umfassen, wobei alternative Anbieter den Festnetzanschluss vorwiegend auf Basis der VoB-Technologie realisieren. Hier sind vor allem der Entbündler Tele2 und der Kabelnetzbetreiber und Entbündler UPC zu nennen. Die Frage, ob VoB-Anschlüsse Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte sind, wurde bereits in Abschnitt 2.4.1.3.2 diskutiert und bejaht. An dieser Stelle wird die Frage untersucht, ob Festnetzzugänge, die Teil eines Bündelprodukts sind, ebenfalls den Zugangsmärkten für POTS/ISDN-Basisanschlüsse und ISDN-Multianschlüsse für Geschäftskunden zuzurechnen sind. Zu diesem Zweck ist zu klären, ob Bündelprodukte einen restringierenden Einfluss auf stand-alone Festnetzanschlüsse ausüben können und umgekehrt. Diese Frage wird nachfolgend sowohl anhand des hypothetischen Wechselverhaltens als auch anhand des tatsächlich beobachteten Wechselverhaltens in der Vergangenheit untersucht.

Hypothetisches Wechselverhalten in Reaktion auf eine Preiserhöhung

Zur Abklärung des hypothetischen Wechselverhaltens ist im Sinne des HM-Tests zu fragen, ob eine 5-10%ige Preiserhöhung bei Festnetzzugangsleistungen entsprechende Wechselreaktionen zu einem Bündelprodukt induzieren würde. Zur Beantwortung dieser Frage wurden im Zuge der nachfrageseitigen Erhebung Geschäftskunden mit einem stand-alone Festnetzzugang (POTS/ISDN-Basis) auf die Existenz von Bündelprodukten aufmerksam gemacht und anschließend nach ihrem hypothetischen Wechselverhalten bei einer 10%igen Grundentgelterhöhung durch ihren Festnetzanbieter befragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 25 dargestellt. 59,4% der stand-alone Festnetznutzer gibt an, trotz der 10%igen Preiserhöhung ihren bestehenden Festnetzanschluss behalten zu wollen, während insgesamt 11,4% angeben, entweder ihren Anschluss aufgeben und ausschließlich das Handy nutzen zu wollen (2,8%) oder aber zu einem Kombiprodukt wechseln zu wollen (8,6%). Da bei Befragungen dieser Art die Wechselbereitschaft tendenziell eher überschätzt wird, da Wechsel- und Transaktionskosten nicht immer voll berücksichtigt werden bzw. in der Realität auch nicht immer vollständige Information über Preisunterschiede gegeben ist, werden wieder jene Unternehmen mit der Antwort „Weiß nicht, keine Angabe“ als „Nicht-Wechsler“ betrachtet.

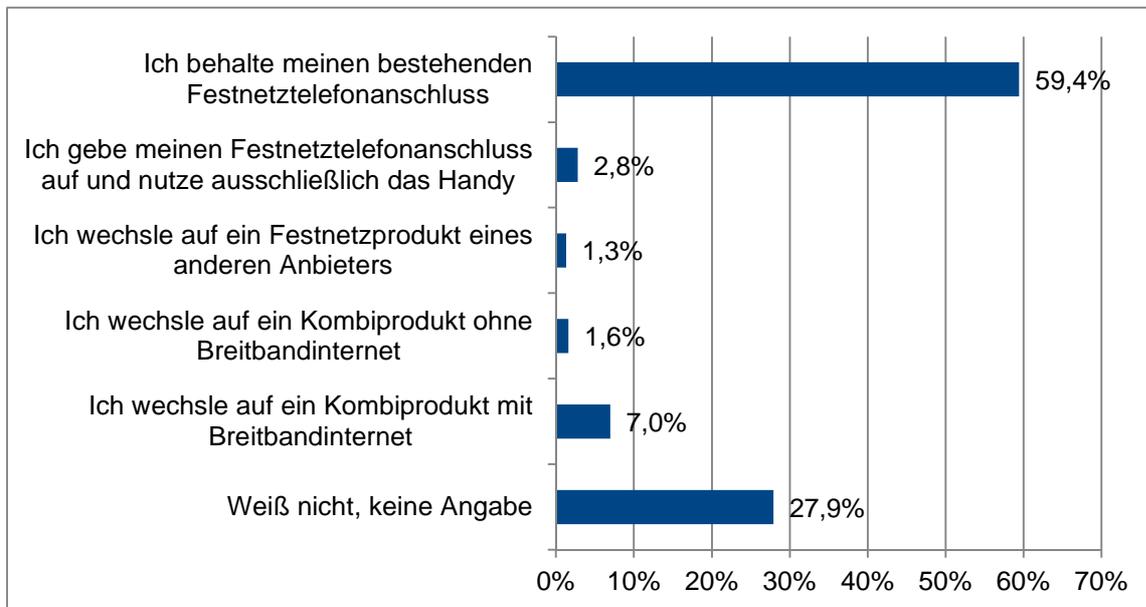


Abbildung 25: Es werden am Markt auch Kombiprodukte aus Breitbandinternet und Festnetztelefon angeboten. Angenommen der Festnetzanbieter Ihres Unternehmens erhöht das Grundentgelt um etwa 10%, der Preis für Kombiprodukte bleibt gleich. Wie reagieren Sie?

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, POTS/ISDN-Basis³⁵, Jän. 2015, n=476

Entsprechend der Antworten der Nutzer würde es in Reaktion auf eine 10%ige Preiserhöhung somit zu einem Mengenrückgang bei POTS/ISDN-Basisanschlüssen in Höhe von 11,4% kommen. Gemäß Formel (2) (siehe Abschnitt 2.1) ergibt sich – bereits unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die tatsächliche Wechselbereitschaft in Befragungen tendenziell eher überschätzt wird („Weiß nicht“ Antworten werden als „Nicht-Wechsler“ betrachtet) – eine Elastizität von -1,14 (-0,114/0,1), die im elastischen Bereich liegt. Diese Elastizität muss nun mit der kritischen Elastizität verglichen werden, welche in der Bandbreite von -1,1 bis -1,4 liegt (siehe Abschnitt 2.3.1.4.2). Die geschätzte Elastizität liegt damit (betragsmäßig) an der unteren Grenze der kritischen Elastizität (-1,1 bis -1,4;). Es ist daher nicht eindeutig, ob ein hypothetischer Monopolist aufgrund nachfrageseitiger Substitution hinreichend stark und schnell durch Bündelprodukte diszipliniert würde.

In Tabelle 4 sind die Elastizitäten in den einzelnen Größenklassen dargestellt. Die Elastizität liegt bei Einpersonen-Unternehmen deutlich im inelastischen Bereich und ist mit einem Wert von -0,81 auch wesentlich geringer als der entsprechende Wert bei Privatkunden (-2,64, siehe Abschnitt 2.3.1.5).³⁶ In den Größenkategorien 2 bis 19 Beschäftigte liegen die Elastizitäten im Bereich der Schwankungsbreite der kritischen Elastizität, während der Wert in der Kategorie 20 bis 99 Beschäftigte leicht darüber liegt. Das Ergebnis in der Kategorie über 100 Beschäftigte ist aufgrund der geringen Zahl der Befragten nicht repräsentativ. Die

³⁵ Kunden, die nicht wussten welche Anschlussform sie haben, wurden zur Kategorie POTS/ISDN gezählt.

³⁶ Diese Unterschiede unterstreichen die Notwendigkeit einer getrennten Betrachtung von Privatkunden und Geschäftskunden (insbesondere auch im Vergleich zu Einpersonen-Unternehmen).

Wechselbereitschaft zu Kombiprodukten ist somit je nach Größenklasse unterschiedlich ausgeprägt.

Tabelle 4: HM-Test Frage nach Größenklassen

| | 1 Beschäftigter | 2 bis 4 Beschäftigte | 5 bis 19 Beschäftigte | 20 bis 99 Beschäftigte | über 100 Beschäftigte |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Ich behalte meinen bestehenden Festnetztelefonanschluss | 59,1% | 51,9% | 56,6% | 45,4% | 11,1% |
| Ich wechsle auf ein Kombiprodukt mit Breitbandinternet | 3,6% | 8,6% | 9,1% | 13,4% | 33,3% |
| Ich wechsle auf ein Kombiprodukt ohne Breitbandinternet | 0,9% | 1,2% | 1,0% | 1,0% | 0,0% |
| Ich wechsle auf ein Festnetzprodukt eines anderen Anbieters | 0,0% | 2,5% | 5,1% | 8,2% | 0,0% |
| Ich gebe meinen Festnetztelefonanschluss auf und nutze ausschließlich das Handy | 3,6% | 4,9% | 2,0% | 1,0% | 0,0% |
| Weiß nicht, keine Angabe | 32,7% | 30,9% | 26,3% | 30,9% | 55,6% |
| Elastizität | 0,81 | 1,47 | 1,21 | 1,54 | 3,30 |
| n | 110 | 81 | 99 | 97 | 9 |

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden mit POTS/ISDN-Basis³⁷, Jän. 2015

Es ist daher in Bezug auf die abschließende Beurteilung, ob Bündelprodukte dem Markt für Geschäftskunden zuzurechnen sind, eine Abwägungsentscheidung zu treffen, die auch andere Kriterien miteinschließt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass standardisierte Breitband-Festnetz Bündelprodukte üblicherweise kleinere Unternehmen adressieren während große Unternehmen individuelle, maßgeschneiderte Unternehmensspezifische TK-Lösungen nachfragen, die nicht notwendigerweise als klassische Breitband-Festnetz Bündel qualifiziert werden (siehe auch Tabelle 1, S. 12). Daher besteht eine Möglichkeit in der Beurteilung darin, dem Ergebnis für kleine Unternehmen höheres Gewicht beizumessen.

In Bezug auf ISDN-Multianschlüsse basiert die HM-Test Auswertung auf einer sehr geringen Stichprobe von 17 Respondenten wodurch die Auswertung nicht repräsentativ ist und starken Schwankungsbreiten unterliegt. Die Ergebnisse deuten mit lediglich 1,9% Wechselepotential in Folge einer 10%igen Preiserhöhung auf eine inelastische Nachfrage hin. Das Vorliegen einer ausreichenden nachfrageseitigen Substitution von ISDN-Multianschlüssen in Richtung Bündelprodukte ist daher als unwahrscheinlich einzustufen.

Vergangenes Wechselverhalten

Im Zuge der nachfrageseitigen Erhebung wurden jene Geschäftskunden, die ein Produktbündel beziehen, auch nach ihrem Wechselverhalten in der Vergangenheit befragt. Die Ergebnisse in Abbildung 26 zeigen, dass 17,4% der befragten Geschäftskunden vor Bezug des Bündelproduktes keinen Breitbandanschluss hatten. Hinzuzuzählen sind auch jene Geschäftskunden, die ehemals Breitbandinternet und Festnetz bei unterschiedlichen Anbietern nachgefragt haben (12,7%). Damit beträgt der Anteil der Geschäftskunden, die vor Bezug des Bündelproduktes einen stand-alone Festnetzanschluss hatten, 30,1%.

³⁷ Kunden, die nicht wussten welche Anschlussform sie haben, wurden zur Kategorie POTS/ISDN gezählt.

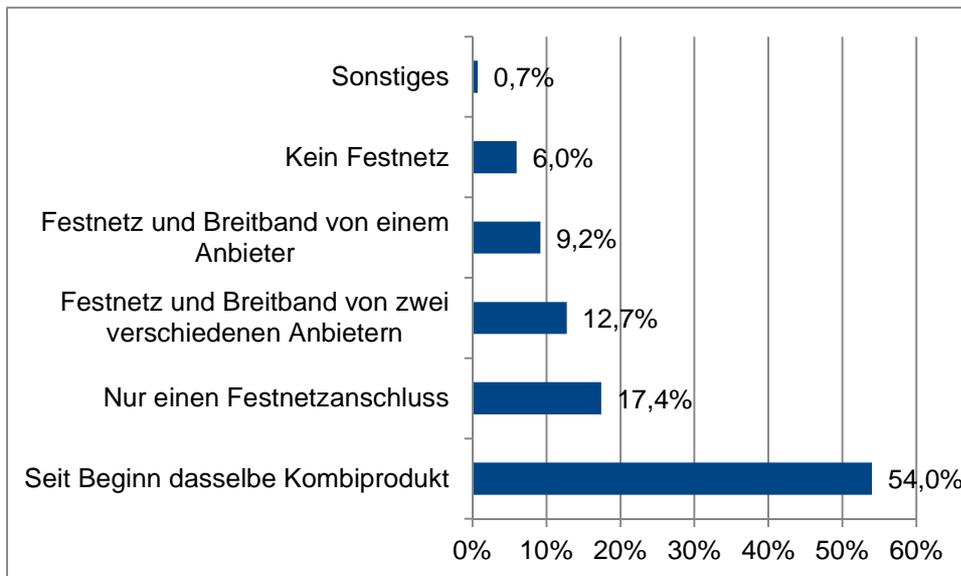


Abbildung 26: Denken Sie an die Zeit vor Bezug Ihres Kombiproduktes. Welche Aussage trifft zu? Ihr Unternehmen hatte...

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, Jän. 2015, n=494

Der ausgewiesene Wert ist zwar recht hoch, ist allerdings insofern zu relativieren, als die der Abbildung 26 zugrunde liegende Frage auf einen offenen, über mehrere Jahre in die Vergangenheit zurück reichenden Zeitraum abstellt. Eine Bezugnahme auf die vergangenen ein bis zwei Jahre würde geringere Werte erwarten lassen. So wurden die ersten Bündelprodukte (Breitband + Sprache) von A1 TA Ende 2007 lanciert. Unter der Annahme, dass jene Unternehmen, die angeben, zuvor lediglich einen Festnetzanschluss gehabt zu haben (17,4%), bereits vor mehr als zwei Jahren zu einem Kombiprodukt mit Breitband gewechselt haben,³⁸ und die übrigen Wechsel (12,7%) in den vergangenen sieben Jahren gleich verteilt stattfanden, entfällt auf die vergangenen zwei Jahre ein Wechselanteil von 3,6% (2/7 von 12,7%).³⁹

Dieser Wert ist mit der Entwicklung der Zahl der Breitbandbündelanschlüsse im Zeitverlauf zu vergleichen (siehe Abbildung 27). Insgesamt gab es mit Q2/2015 rund 90.000 Festnetzanschlüsse, die im Bündel mit Breitband realisiert wurden, dies entspricht 14,7% der gesamten Festnetzanschlüsse im Nichtprivatkundenbereich. Dieser Anteil ist insgesamt vergleichsweise gering (im Privatkundenbereich liegt er bei 80,3%) und ist im Zeitverlauf nur leicht steigend. In den vergangenen beiden Jahren von Q2/2013 bis Q2/2015 hat er um 0,7 Prozentpunkte zugenommen. Die absolute Zahl der Bündelanschlüsse ist im selben Zeitraum um lediglich 2,6% gestiegen.

³⁸ Bereits in der NASE 2011 gaben 92% der befragten Unternehmen (n=1000) an, einen Internetanschluss zu besitzen. In der NASE 2015 liegt der entsprechende Anteil mit 73% (n=1103) überraschender Weise deutlich niedriger.

³⁹ Dieser Anteil wird nur unwesentlich größer wenn jene Geschäftskunden aus der Grundgesamtheit herausgerechnet werden, die zuvor kein Festnetz hatten.

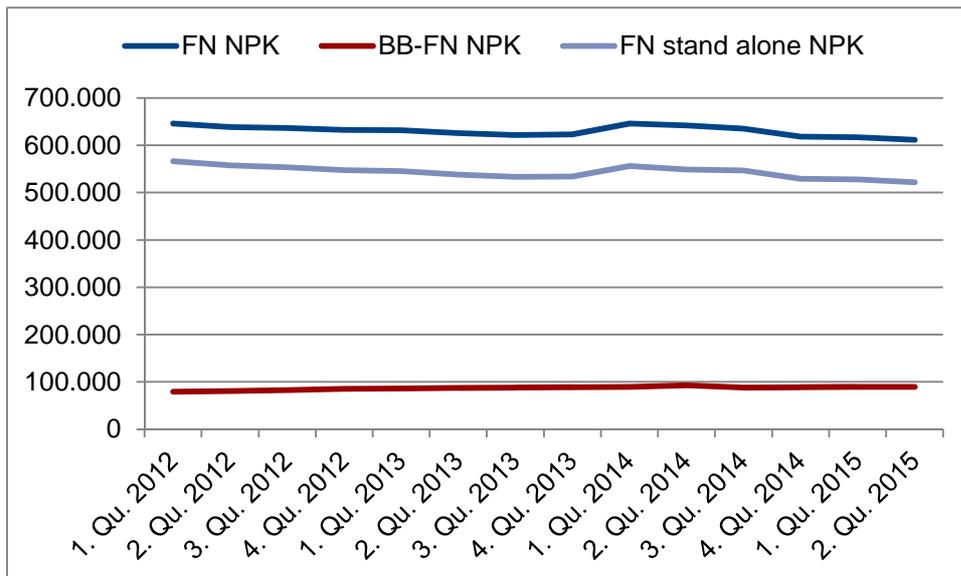


Abbildung 27: Entwicklung Breitband-Festnetz Bündel und Festnetz stand alone im Zeitverlauf

Hinsichtlich der Motive für den Wechsel zu einem Bündelprodukt (Abbildung 28) geben 40% der Geschäftskunden an, dass der Preis bzw. der günstigere Bezug im Bündel ausschlaggebend für den Wechsel war. Für 26% der Geschäftskunden war auch der Bedarf nach Breitbandinternet ausschlaggebend. Auffallend ist zudem, dass ein spezifisches Charakteristikum des Bündelprodukts, nämlich der Bezug bei einem einzigen Anbieter und damit einhergehend der Erhalt einer einzigen Rechnung ein vergleichsweise schwaches Motiv für den Wechsel zu einem Bündel ist.

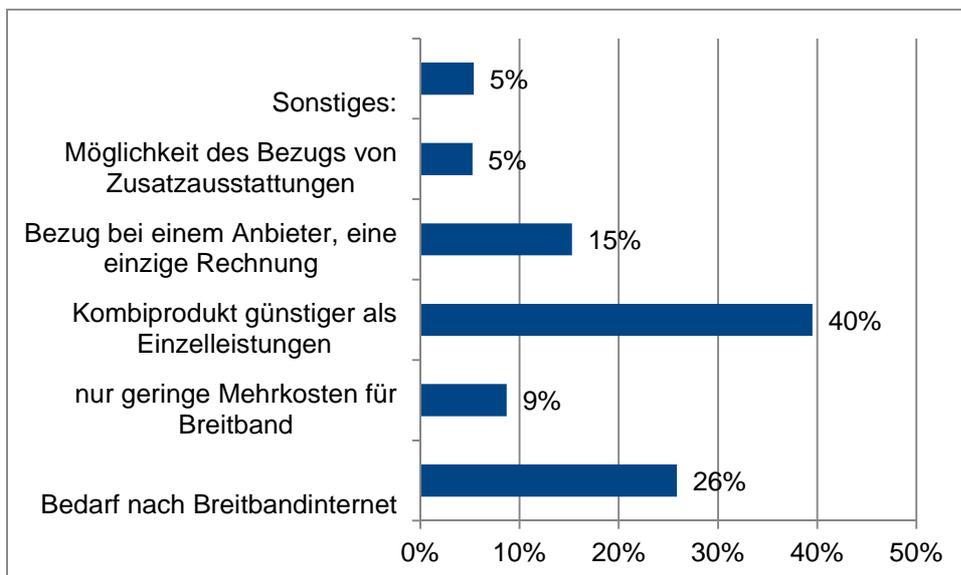


Abbildung 28: Was waren die Gründe für einen Wechsel zu einem Kombiangebot?

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, Jän. 2015, n=190

In den vorangehenden Ausführungen wurden mehrere Indikatoren betrachtet, um festzustellen, ob auch Festnetzanschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes mit Breitbandinternet sind, den Zugangsmärkten für Nichtprivatkunden zuzurechnen sind.

Zusammenfassend sprechen gegen die Einbeziehung folgende Indikatoren:

- Der Anteil der Bündelprodukte an den gesamten Festnetzanschlüssen ist im Nichtprivatkundenbereich mit 14,5% gering (Vergleich Privatkunden: 80,3%) und nimmt im Zeitverlauf nur leicht zu: in den vergangenen zwei Jahren (Q2/13 bis Q2/15) um 0,7 Prozentpunkte.
- Die absolute Zahl der Breitband-Festnetz Bündel ist in den vergangenen zwei Jahren (Q2/13 bis Q2/15) mit 2,6% nur leicht gestiegen.
- Unter der Annahme einer gleichen Verteilung der Wechselvorgänge entfällt auf die vergangenen zwei Jahre ein Wechselanteil von stand-alone Produkten zu Breitband-Festnetz Bündeln von lediglich 3,6%.

Kein eindeutiges Ergebnis liefert folgender Indikator:

- HM-Test Frage: die Elastizität von -1,14 liegt an der unteren Grenze des Intervalls der kritischen Elastizität.
- HM-Test Frage in Bezug auf unterschiedliche Unternehmensgrößenklassen: Einpersonen-Unternehmen haben eine deutlich inelastische Nachfrage, bei Unternehmen der Größenkategorien 2 bis 19 Beschäftigte liegen die Elastizitäten im Bereich der Schwankungsbreite der kritischen Elastizität, während der Wert in der Kategorie 20 bis 99 Beschäftigte leicht darüber liegt.

Fazit: Unter Abwägung aller obigen Ergebnisse wird die nachfrageseitige Substitution insgesamt als nicht ausreichend erachtet, um Festnetzanschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes mit Breitbandinternet sind, den Zugangsmärkten für Nichtprivatkunden zuzurechnen. Dies gilt für POTS/ISDN-Basisanschlüsse gleichermaßen wie für ISDN-Multianschlüsse.

2.4.1.6 Eigener Markt für Bündelprodukte?

Da Breitband-Festnetz Bündelprodukte nicht Teil der gegenständlichen Festnetzzugangsmärkte für Nichtprivatkunden sind, ist zu prüfen, ob die spezifischen Eigenschaften eines Bündelproduktes (günstiger Preis, Bezug bei einem einzigen Anbieter und daher nur eine Rechnung) durch die Nutzer derart hoch bewertet werden, dass ein hypothetischer Monopolist in seiner Preissetzung nicht durch stand-alone Produkte beschränkt wird. In diesem Fall würden Bündelprodukte einen eigenen Markt bilden.

Geschäftskunden wurden daher auch nach ihrer Bereitschaft gefragt, einzelne Teilleistungen ihres Bündelproduktes bzw. ihrer Gesamtlösung (z.B. Festnetz oder Breitband) zukünftig von einem anderen Anbieter zu beziehen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 29 dargestellt. Demnach können sich 20,9% der Geschäftskunden vorstellen, einzelne Teilleistungen ihres

Kombiprodukts (wieder) auf stand-alone-Basis zu beziehen. Angesichts dieses hohen Anteils ist davon auszugehen, dass Bündelprodukte keinen eigenen Markt bilden. Vielmehr scheinen stand-alone Breitbandprodukte mit 11,1% Wechselbereitschaft ein Substitut für Bündelprodukte zu sein, wobei hier darauf hinzuweisen ist, dass es sich bei der gestellten Frage um keine HM-Test Frage mit der Annahme einer 10%igen Preiserhöhung gehandelt hat. Unter dieser Annahme wäre die Wechselbereitschaft möglicherweise noch höher ausgefallen. Breitband-Festnetz Bündelprodukte sind daher im Rahmen der Analyse des Breitbandendkundenmarktes⁴⁰ zu betrachten.

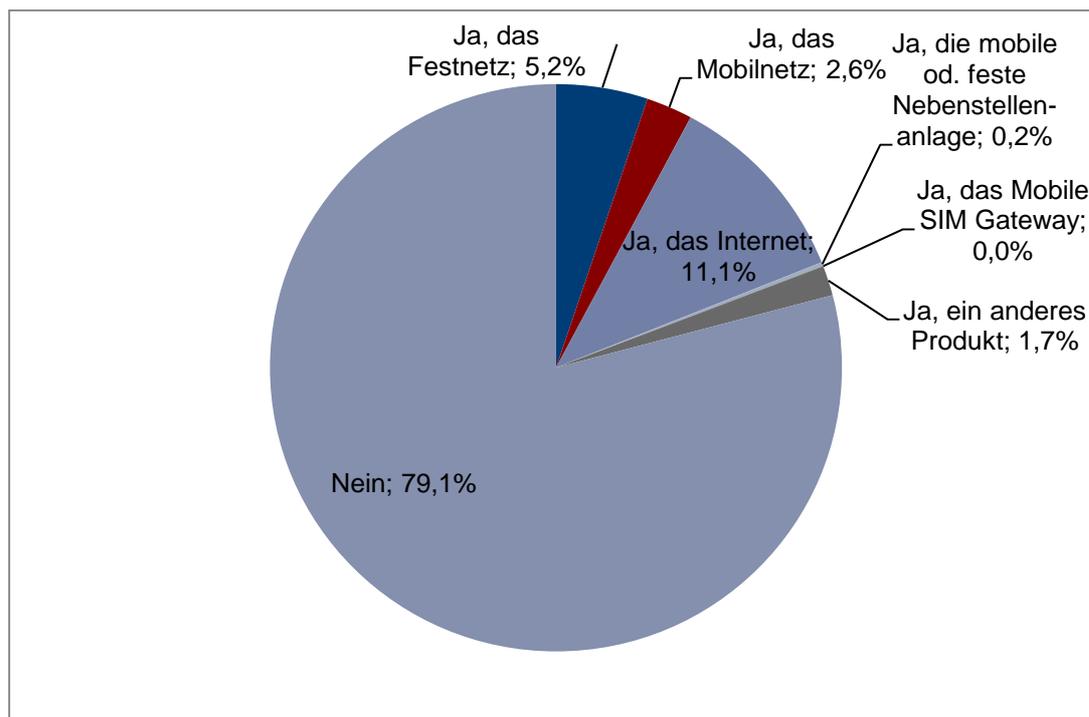


Abbildung 29: Ist es für Ihr Unternehmen denkbar, dass Sie einzelne Teilleistungen Ihres Kombiprodukts oder Ihrer Gesamtlösung zukünftig bei einem anderen Unternehmen beziehen? Für welche Teilleistung können Sie sich am ehesten einen Wechsel vorstellen?

Quelle: NASE 2015, Nichtprivatkunden, Jän. 2015, n=498

2.4.1.7 Öffentliche Sprechstellen

Aufgrund der Preisgestaltung fallen bei öffentlichen Sprechstellen Anschluss- und Gesprächsleistungen zusammen. Da für einen Endkunden, der von seinem Arbeitsplatz aus ein Gespräch führen möchte, der dort vorhandene Telefonanschluss nicht mit einer öffentlichen Sprechstelle – die er erst aufsuchen müsste – austauschbar ist, ist in Bezug auf die Zugangsleistung eine substitutive Wirkung aus Nachfragersicht beinahe auszuschließen. Darüber hinaus ist auf die im Vergleich zu Festnetzanschlüssen geringere Funktionalität öffentlicher Sprechstellen in Bezug auf sonstige Nutzungsmöglichkeiten (Internet, Fax, passive Erreichbarkeit) zu verweisen. Die Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen kann

⁴⁰ Siehe Wirtschaftliches Gutachten im Verfahren M 1/15 betreffend den Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, RTR (2016).

daher allenfalls eine komplementäre Funktion übernehmen. Die Bedeutung von öffentlichen Sprechstellen geht zudem stark zurück. Mittlerweile werden nur noch 0,2% aller Festnetzgespräche aus öffentlichen Sprechstellen geführt.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Zugang definiert ist als physischer Anschluss inklusive der Möglichkeit des Empfangs eingehender Anrufe. Diese passive Erreichbarkeit für Geschäftskunden ist bei öffentlichen Sprechstellen jedoch nicht gegeben.

Zugangsleistungen aus öffentlichen Sprechstellen sind daher nicht Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte für Nichtprivatkunden.

2.4.2 Räumliche Marktabgrenzung

Entsprechend den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste⁴¹ umfasst der räumlich relevante Markt nach ständiger Rechtsprechung „[...] ein Gebiet, in dem die Unternehmen bei den relevanten Produkten an Angebot und Nachfrage beteiligt sind und die Wettbewerbsbedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen.“ (Absatz 56). Es ist daher zu prüfen, ob Festnetzanschlüsse bundesweit unter hinreichend ähnlichen oder homogenen Wettbewerbsbedingungen angeboten und nachgefragt werden oder ob eine räumliche Differenzierung des Marktes durchzuführen ist. Hierbei ist insbesondere auf die gemeinsame Position von BEREC zu geographischen Aspekten der Marktanalyse (BEREC, 2014) zu verweisen.

Unterschiede in den wettbewerblichen Bedingungen auf geografischer Ebene könnten sich dadurch ergeben, dass – vorwiegend in Ballungszentren – zusätzlich zu A1 TA auch Entbündler und Kabelnetzbetreiber tätig sind. Da in Wien am leichtesten Skalenvorteile erzielt werden können und somit für Wien am ehesten erwartet werden kann, dass der Marktanteil von A1 TA geringer ist, wurden die Marktanteile der einzelnen Betreiber in Wien mit jenen im restlichen Bundesgebiet verglichen (Abbildung 30). Entsprechend den Daten der Betreiberabfrage sind die Marktanteile von A1 TA bei POTS/ISDN-Basisanschlüssen in Wien für Geschäftskunden zwar etwas niedriger als in Rest-Österreich, liegen jedoch bei beiden Auswertungen weiterhin über 70%. Wenn der Marktanteil von A1 TA selbst in Wien, wo mehrere alternative Betreiber tätig sind, so hoch ist, so kann davon ausgegangen werden, dass er auch in anderen Ballungszentren nicht deutlich darunter liegt. Eine disaggregierte Untersuchung würde also zu keinem anderen Ergebnis führen, als eine Untersuchung auf einem nationalen Markt. In Bezug auf ISDN-Multianschlüsse sind keine wesentlichen Unterschiede in den Marktanteilen von A1 TA zwischen Wien und Rest-Österreich festzustellen. In beiden Auswertungen liegen die Marktanteile von A1 TA deutlich unter 40%.

⁴¹ „SMP-Guidelines“, (2002/C 165/03), OJ C 165/6 vom 11.7.2002

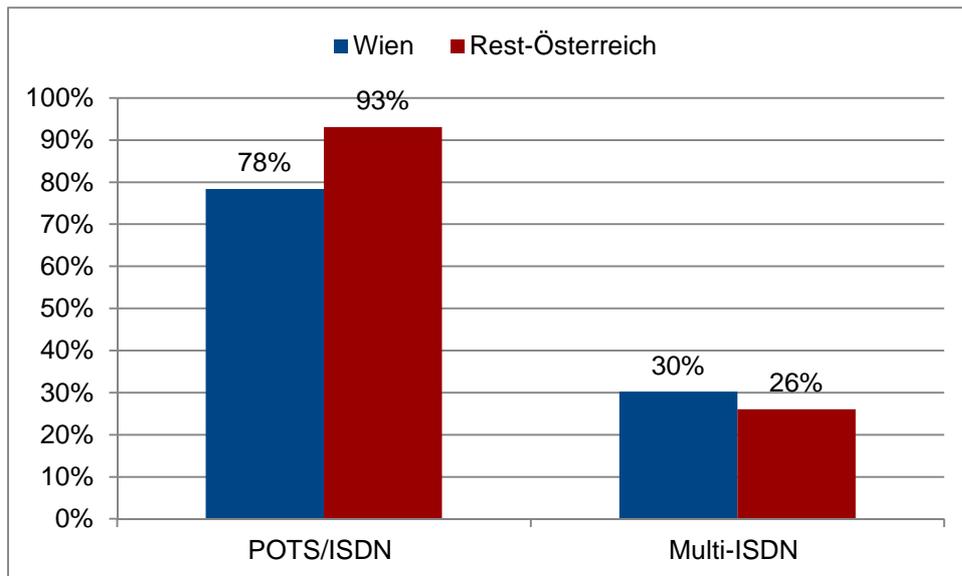


Abbildung 30: Marktanteile A1 TA bei Nichtprivatkunden in Wien vs. Rest-Österreich

Quelle: Q4/2014, Basis: „große Betreiber“,⁴² inklusive Anschlüsse, die im Bündel realisiert werden.⁴³

Hinsichtlich der auf dem gegenständlichen Markt verrechneten Preise ist festzuhalten, dass weder A1 TA noch andere Betreiber mit größerer Netzabdeckung wie Tele2 oder UPC ihre Preise für Zugangsleistungen geografisch differenzieren. Insgesamt ergeben sich daher auch keine hinreichend großen Unterschiede im Preisniveau, um eine geografisch differenzierte Betrachtung zu rechtfertigen. Es ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten, dass alternative Betreiber bei wesentlichen Produkten eine geographische Preisdifferenzierung einführen werden.

2.4.3 Schlussfolgerung Marktabgrenzung

Aus den vorangestellten Ausführungen folgt, dass zwei Märkte für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten abzugrenzen sind, wobei nach der Zugangsart zwischen POTS- und ISDN-Basisanschlüssen einerseits und ISDN-Multianschlüssen andererseits zu unterscheiden ist.

- Der Zugang umfasst Anschluss und Erreichbarkeit für ankommende Verbindungen.
- Beide Märkte umfassen analoge und digitale Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz, die über ein eigenes Kupferdoppelader- bzw. Glasfasernetz, entbündelte Leitungen, Mietleitungen, über Kabelnetze (CATV-Anschlüsse), bzw. mittels Funk-Verbindungen wie WiFi (Fixed Wireless Access) realisiert werden.
- Bestandteil beider Märkte sind Zugangsrealisierungen über VoB, Zugangsrealisierungen über Vol hingegen nicht.

⁴² Von „kleinen Betreibern“ stehen keine bundesländerspezifischen Daten zur Verfügung, die Anschlüsse der großen Betreiber decken jedoch bereits 96% (POTS/ISDN) bzw. 88% (Multi-ISDN) aller Anschlüsse ab.

⁴³ Für Bündelprodukte liegen keine geografischen Daten vor, diese können daher nicht aus der Gesamtsumme herausgerechnet werden.

- Nicht Bestandteil beider Märkte sind feste Anschlüsse, die Teil eines Bündelproduktes sind.
- Mobile Zugangsrealisierungen zum öffentlichen Telefonnetz über Mobiltelefonnetze sind nicht Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte für Geschäftskunden.
- Zugangsrealisierungen über das Mobilnetz, die eine feste Nutzung mit geografischer Rufnummer beinhalten, sind Teil der gegenständlichen Zugangsmärkte für Geschäftskunden.
- Öffentliche Sprechstellen sind nicht Teil der betrachteten Märkte.

Es ist weiters davon auszugehen, dass die geographischen Unterschiede in den Wettbewerbsverhältnissen nicht hinreichend groß sind, um die Abgrenzung geographischer Märkte zu rechtfertigen. Die beiden Märkte für Zugangsleistungen für Nichtprivatkunden werden daher bundesweit definiert.

3 Drei-Kriterien-Test

Neben die allgemeinen Grundsätze zur Durchführung von Marktabgrenzungen tritt gemäß Märkteempfehlung der Europäischen Kommission ein zweites Anforderungsset hinzu, das erfüllt sein muss, um einen Markt auch als für die sektorspezifische Regulierung relevant zu qualifizieren. Demnach müssen die folgenden drei Kriterien kumulativ gegeben sein:⁴⁴

1. Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Zutrittschranken, und
2. die Marktstruktur tendiert angesichts des Standes des Infrastrukturwettbewerbs und des sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittschranken innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb, und
3. das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken.

Für die im vorigen Abschnitt abgegrenzten Märkte sollen nun diese drei Kriterien überprüft werden.

3.1 Zugangsmarkt für Privatkunden

3.1.1 Marktzutrittsbarrieren

Marktzutrittsbarrieren können definiert werden als all jene Faktoren, die es dem bzw. den auf dem Markt tätigen Unternehmen erlauben, seine/ihre Preise über die Kosten anzuheben, ohne dass dadurch zusätzliche (preisdisciplinierende) Markteintritte erfolgen.⁴⁵ Je höher also Marktzutrittsbarrieren sind (d.h. je schwieriger der Markteintritt ist), desto höher ist – ceteris paribus – potentiell das Ausmaß an Marktmacht der/des etablierten Unternehmen/s. In der Märkteempfehlung⁴⁶ unterscheidet die Europäische Kommission zwischen strukturellen, rechtlichen und regulatorisch bedingten Hindernissen.

Ein strukturbedingtes Zugangshindernis liegt vor, wenn bei gegebenem Nachfrageniveau der Stand der Technik und die entsprechende Kostenstruktur derart sind, dass sie Asymmetrien zwischen etablierten Betreibern und Markteinsteigern schaffen, sodass letztere am Marktzutritt gehindert werden. Als wichtigste strukturelle Marktzutrittsbarrieren können Skalenvorteile in Verbindung mit versunkenen Kosten⁴⁷ betrachtet werden. Obwohl

⁴⁴ S. Europäische Kommission (2014a).

⁴⁵ S. Church/Ware (2000), S. 514

⁴⁶ S. Europäische Kommission (2014a).

⁴⁷ Skalenvorteile der Produktion liegen dann vor, wenn die Durchschnittskosten (Kosten pro Einheit) mit steigender Ausbringungsmenge sinken. Versunkene Kosten sind fixe Kosten der Produktion, die, so sie einmal angefallen sind, irreversibel sind, d.h., nicht mehr zurückgewonnen werden können.

Skalenvorteile per se keine Marktzutrittsbarrieren darstellen, bewirken sie doch, dass Betreiber mit einer hohen Outputmenge in den Markt eintreten müssen, um keinen Kostennachteil gegenüber den etablierten Unternehmen zu haben. Besteht nun Unsicherheit über den Erfolg des Unternehmens am Markt, so erhöht sich das Risiko des Markteintritts mit der Höhe der versunkenen Kosten, die ja bei einem eventuellen Marktaustritt nicht mehr wiedergewonnen werden können.⁴⁸

Eintritt in den Zugangsmarkt für Privatkunden ist auf mehrere Arten möglich:

- (i) Errichtung eigener Infrastruktur (Fest- oder Mobilnetz) bis zum Endkunden
- (ii) Entbündelung bzw. virtuelle Entbündelung
- (iii) Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option
- (iv) Bezug von VoB stand alone
- (v) Festnetzprodukte, die über das Mobilfunknetz realisiert werden
- (vi) Bezug von mobilen Vorleistungen (MVNO Zugang oder Wiederverkauf)

Ad (i) Errichtung eigener Infrastruktur (Fest- oder Mobilnetze) bis zum Endkunden

Die Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden ist sowohl im Mobilfunk als auch in der Regel im Festnetz mit sehr hohen Zutrittsbarrieren verbunden. Bezüglich der Errichtung eigener Infrastruktur bestehen insbesondere dann hohe Marktzutrittsbarrieren, wenn diese leitungsgebunden ist. Da im Anschlussnetz massive Skalenvorteile vorliegen und die Errichtung eines solchen Netzes mit erheblichen versunkenen Kosten verbunden ist, ist weiterer Marktzutritt (in relevantem Ausmaß) mit eigener, leitungsgebundener Infrastruktur in den nächsten Jahren in weiten Teilen Österreichs sehr unwahrscheinlich. Im Mobilfunk kommen zu Skalenvorteilen und versunkenen Kosten auch noch der Bedarf an Frequenzen sowie die hohen Investitionserfordernisse, um eine hinreichend hohe Bevölkerungsabdeckung zu erreichen, hinzu. Mit signifikantem Markteintritt durch die Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden ist daher in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Ad (ii) Entbündelung bzw. virtuelle Entbündelung

Der Markteintritt mittels Entbündelung bzw. virtuelle Entbündelung ist aufgrund von regulatorischen Verpflichtungen von A1 TA auf dem Markt für den physischen Zugang (vormals Entbündelungsmarkt) möglich. Der Markteintritt mittels physischer oder virtueller Entbündelung erfordert die Erschließung der entsprechenden Hauptverteiler, wobei hier ebenfalls Skalenvorteile und versunkene Kosten als Marktzutrittsbarrieren wirken (wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bei der Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden). In den letzten Jahren konnten de facto keine neuen Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung beobachtet werden.

Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einem Rückgang der physisch entbündelten Leitungen gekommen. Die virtuelle Entbündelung wird bisher nur in sehr geringem Ausmaß

⁴⁸ S. z.B. Carlton/Perloff (2000), S. 79f

genutzt. Im Verfahren M 1/15 werden daher im wirtschaftlichen Gutachten zum Markt für den lokalen Zugang veränderte bzw. neue Regulierungsinstrumente vorgeschlagen, um Marktzutritt und Expansion mittels virtueller Entbündelung zu ermöglichen.⁴⁹ Dabei werden auch neue Vorleistungsprodukte vorgeschlagen, mit denen Zugangs- und Verbindungsleistungen im Festnetz erbracht werden können (Layer-2 Produkt mit zentraler Übergabe und POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt mit zentraler Übergabe). Aus heutiger Sicht ist es aber ungewiss, ob bzw. wann – bei einer entsprechenden Entscheidung der TKK – ein solches Produkt tatsächlich von A1 TA angeboten wird und ob es auch von alternativen Betreibern genutzt wird. Auch der Effekt der Maßnahmen zur Senkung der Marktzutrittsbarrieren bei der Nutzung der virtuellen Entbündelung – so sie von der TKK so auferlegt werden – ist aus heutiger Sicht ungewiss, da die Umsetzung Zeit benötigt und die tatsächliche Wirkung auf den Markt abzuwarten ist.

Aufgrund dessen wird für den gegenständlichen Markt von signifikanten Marktzutrittsbarrieren beim Markteintritt mittels Entbündelung bzw. virtueller Entbündelung ausgegangen.

Ad (iii) Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option

Feste Sprachtelefonieanschlüsse könnten auch direkt über (unregulierte) Bitstreamanschlüsse erbracht werden, dies wird jedoch in der Praxis nur selten gemacht, da der alternative Betreiber so nur eingeschränkt Kontrolle über die Qualität des Sprachdienstes hat. Weiters hatten alternative Betreiber bislang die Möglichkeit, zusätzlich zur Bitstream-Vorleistung eine VoB-Option nachzufragen, also einen unüberbuchten Kanal mit einer bestimmten Bandbreite, über den Sprachdienste erbracht werden können. Die VoB-Option wird gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt (84 Anschlüsse in Q2/15). Von der Regulierung am Breitband-Vorleistungsmarkt gehen gegenwärtig also keine (relevanten) wettbewerblichen Impulse auf die Endkundenmärkte für Festnetz-Sprachtelefonie aus.

Ad (iv) Bezug von VoB-only

Gleiches gilt für das VoB-only Vorleistungsprodukt, das auf den Endkundenmärkten für den Zugang zu festen öffentlichen Sprachtelefoniediensten auferlegt wurde.⁵⁰ Dieses wurde bisher überhaupt nicht nachgefragt und wird hinkünftig auch nicht mehr auferlegt werden.

Ad (v) Festnetzprodukte, die über das Mobilfunknetz realisiert werden

Seit einigen Jahren bietet das Mobilfunkunternehmen H3A ein Festnetzprodukt mit geografischer Rufnummer für Privatkunden an, das über das Mobilnetz realisiert wird (siehe Abschnitt 2.4.1.4.1). Der Kunde kann dabei sowohl feste als auch mobile Endgeräte (DECT, „Schnurlostelefone“) nutzen, die über einen Router (= ortsfester Netzabschlusspunkt) mit integrierter SIM-Karte betrieben werden. Dieses Produkt wird von Privatkunden aber kaum nachgefragt und der Marktanteil von H3A mit diesen Produkten ist bislang sehr gering

⁴⁹ S. RTR (2016).

⁵⁰ S. https://www.rtr.at/de/tk/M1_3_12 und https://www.rtr.at/de/tk/M1_4_12

geblieben (<1%). Ein Markteintritt von anderen Mobilfunkanbietern mit solchen Produkten kann für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, die Wahrscheinlichkeit hierfür wird allerdings als eher gering eingestuft. Dies deshalb als insbesondere Mobilfunkunternehmen eine intensive Marktbearbeitung mit intensiven Werbekampagnen (ohne dabei ihr Kerngeschäft der mobilen Anschlüsse zu tangieren) zu betreiben hätten, um eine hinreichende Anzahl von Privatkunden über mögliche Wechselvorteile zu informieren und letztlich auch zu akquirieren.

Ad (vi) Bezug von mobilen Vorleistungen (MVNO Zugang⁵¹ oder Wiederverkauf)

Aufgrund der Verpflichtungen im Zuge der Übernahme von Orange durch H3A (innerhalb von zehn Jahren nach der Fusion ist bis zu 16 Betreibern virtueller Mobilfunknetze zu vereinbarten Bedingungen Zugang zu bis zu 30% der Netzkapazität auf Vorleistungsebene zu gewähren), ist es seit Ende 2014 zu einer Reihe von Markteintritten von virtuellen mobilen Netzbetreibern (MVNOs) und Wiederverkäufern gekommen (unter anderem von UPC, Hofer Telekom (HoT), Spusu, Allianz und Tele2). Einige dieser Unternehmen (insbesondere HoT) konnten auch eine hohe Anzahl von Kunden gewinnen.⁵² Bereits länger am Markt tätig sind die MVNOs Mundio (mit der Marke Vectone) und Lycamobile, die sich auf Auslandsgespräche spezialisiert haben. Darüber hinaus bieten A1 TA und T-Mobile freiwillig MVNOs entsprechenden Zugang an. Die Zutrittsbarrieren für das Angebot mobiler Zugangsleistungen können somit gegenwärtig und in den nächsten Jahren als gering betrachtet werden.

Fazit: Die Marktzutrittsbarrieren für das Anbieten mobiler Zugangsleistungen sind gering einzustufen. Da mobile Zugangsleistungen Teil des Marktes sind und auch ein Großteil der Anschlüsse im Privatkundenbereich mobile Anschlüsse sind (siehe Abbildung 7, S. 26), kann der Markt somit insgesamt nicht als Markt mit hohen Marktzutrittsbarrieren betrachtet werden.

Das erste Kriterium ist somit nicht erfüllt. Da die drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, damit es sich bei einem Markt um einen relevanten Markt handelt, ist der Zugangsmarkt für Privatkunden kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

Dennoch soll im Weiteren aus Gründen der Vollständigkeit auch das zweite Kriterium untersucht werden.

3.1.2 Tendenz zu effektivem Wettbewerb

Bei diesem Kriterium ist entsprechend der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission die wettbewerbliche Situation hinter den Marktzutrittsbarrieren zu prüfen.

⁵¹ S. Europäische Kommission (2012), S. 2.

⁵² Ende 2015: ca. 500.000 Kunden (siehe <http://diepresse.com/home/techscience/4894842/HoT-mit-500000-Kunden-nach-einem-Jahr>, 28.12.2015)

3.1.2.1 Marktanteile

In Abbildung 31 sind die Marktanteile am Zugangsmarkt für Privatkunden dargestellt. Der Marktanteil von A1 TA lag Ende 2014 bei 43,6%. Mitte 2013 kam es durch die Übernahme von Yesss! zu einer Erhöhung des Marktanteils auf 46,6%, seit diesem Zeitpunkt zeigt der Marktanteil aber wieder einen deutlich sinkenden Verlauf. Der Marktanteil entspricht in etwa dem Marktanteil bei mobilen Anschlüssen, da 85% der Anschlüsse bei Privatkunden mobil erbracht werden. Dementsprechend sind die größten Wettbewerber die beiden anderen Mobilfunkbetreiber mit jeweils ca. 25% Marktanteil Ende 2014, wobei H3A seit der Übernahme von Orange (Juli 2013) entsprechende Marktanteile gewinnen konnte. Die beiden größten alternativen Festnetzbetreiber halten Marktanteile im Bereich von unter 5%.

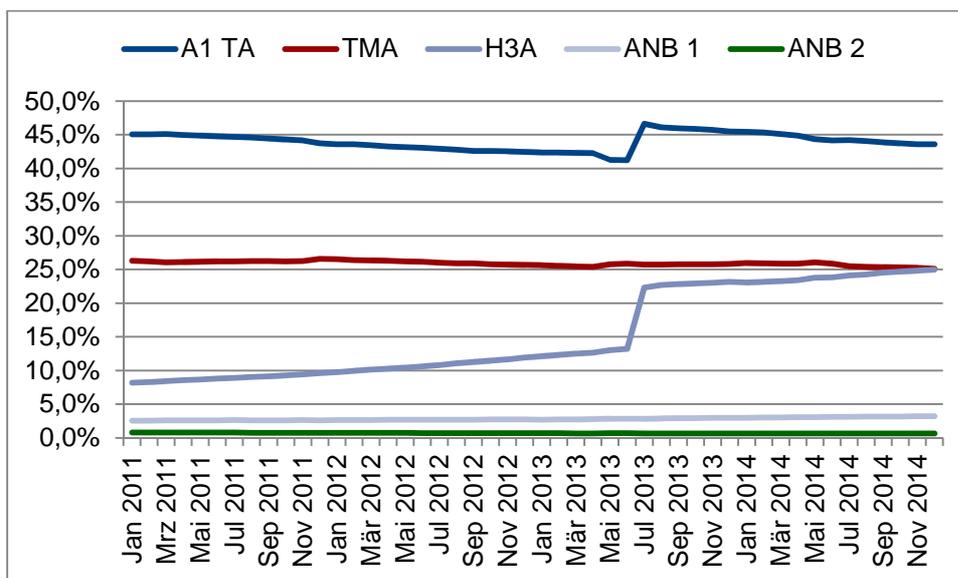


Abbildung 31: Marktanteile Zugangsmarkt für Privatkunden im Zeitverlauf

Betrachtet man die Marktanteile getrennt nach fest und mobil, so zeigt sich, dass der Marktanteil von A1 TA innerhalb des Festnetzes in den letzten Jahren stärker rückläufig war als im Mobilfunkbereich. So sank der Marktanteil von Jänner 2011 auf Dezember 2014 im Festnetzbereich von 74% auf 66%, während er im Mobilfunkbereich relativ konstant bei 40% blieb.

A1 TA ist zwar auf dem Zugangsmarkt für Privatkunden das mit Abstand größte Unternehmen. Die Marktanteile (insbesondere im Festnetz) sind aber rückläufig und könnten in Zukunft auch dauerhaft unter die 40%-Schwelle sinken. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass sich A1 TA in einem beträchtlichen Ausmaß unabhängig von ihren Mitbewerbern verhalten kann.

Darüber hinaus ist zukünftig auch mit einem zunehmenden Wettbewerbsdruck durch Vol zu rechnen. Mittlerweile haben zahlreiche Plattformen wie beispielsweise WhatsApp, Facebook oder Google begonnen, Sprache in ihr Produktangebot zu integrieren. Es ist durchaus denkbar, dass diese neuen Dienste größere Änderungen im Telefonieverhalten von Privatkunden nach sich ziehen werden.

3.1.2.2 Infrastruktur

Da der Zugangsmarkt für Privatkunden sowohl feste als auch mobile Anschlüsse umfasst und sowohl A1 TA als auch die anderen Mobilfunkbetreiber T-Mobile und H3A Netze mit hoher Bevölkerungsabdeckung haben (alle >98% bei Sprache), verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur.

3.1.2.3 Preise

Auf dem gegenständlichen Markt werden 85% der Anschlüsse mobil realisiert. Im Mobilfunk ist ein Großteil der Tarife auf Endkundenebene dadurch charakterisiert, dass im fixen monatlichen Grundentgelt bereits ein gewisses Kontingent an Minuten inkludiert ist. Seit es beginnend mit Dezember 2014 zu Markteintritten durch vier neue MVNOs gekommen ist, sinken die Preise im Mobilfunk kontinuierlich, im Zeitraum von Dezember 2014 bis September 2015 ist der Mobilfunkpreisindex um 11 Indexpunkte gesunken (siehe Abbildung 12, S.32). Diese Entwicklung unterstreicht die Annahme, dass die Marktstruktur auf dem gegenständlichen Markt derart ist, dass sich kein Unternehmen in einem beträchtlichen Ausmaß unabhängig von seinen Wettbewerbern verhalten kann. Die Preise für feste Anschlüsse sind in den letzten zwei Jahren weitgehend stabil geblieben (siehe Abschnitt 2.3.1.4.1).

3.1.2.4 Schlussfolgerung 2. Kriterium

A1 TA verfügt zwar auf dem gegenständlichen Markt über signifikante Marktanteile, diese sind aber rückläufig und könnten in Zukunft auch dauerhaft unter die 40%-Schwelle sinken. Weiters verfügt kein Unternehmen über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur und die Preise sind zuletzt deutlich gesunken. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass A1 TA auf dem Zugangsmarkt für Privatkunden signifikante Marktmacht ausüben kann. Das zweite Kriterium kann somit als nicht erfüllt betrachtet werden und der Markt für Zugangsleistungen für Privatkunden ist kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

3.1.3 Allgemeines Wettbewerbsrecht

Beim dritten Kriterium ist zu untersuchen, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend ist, um die gegebenenfalls auftretenden Wettbewerbsprobleme angemessen und wirksam adressieren zu können. Da auf dem gegenständlichen Markt nicht mit der Ausübung von Marktmacht und damit dem Auftreten von Wettbewerbsproblemen zu rechnen ist (Kriterien 1 und 2 sind nicht erfüllt), ist das allgemeine Wettbewerbsrecht für den gegenständlichen Markt ausreichend. Das dritte Kriterium ist daher ebenfalls nicht erfüllt, weshalb der Zugangsmarkt für Privatkunden kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission ist. Der Markt ist somit nicht mehr als regulierungsbedürftig iSd § 36 TKG 2003 anzusehen.

3.2 Zugangsmarkt für Geschäftskunden (POTS Anschluss und ISDN-Basisanschluss)

Die Höhe der Marktzutrittsbarrieren sowie der Wettbewerb hinter den Marktzutrittsbarrieren werden ausführlich in Abschnitt 4 dargestellt. Dort zeigt sich, dass hohe Marktzutrittsbarrieren vorliegen und kein effektiver Wettbewerb gegeben ist bzw. der Markt auch nicht von selbst in Richtung effektiven Wettbewerbs tendiert. Die ersten beiden Kriterien sind somit erfüllt.

Hinsichtlich des dritten Kriteriums ist zu untersuchen, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht alleine ausreichend ist, um auftretende Wettbewerbsprobleme angemessen zu adressieren. In der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission werden folgende Umstände genannt, unter denen das allgemeine Wettbewerbsrecht alleine als nicht ausreichend erachtet werden kann:

„Wettbewerbsrechtliche Eingriffe reichen wahrscheinlich nicht aus, wenn z. B. im Rahmen einer Maßnahme zur Behebung eines anhaltenden Marktversagens umfassende Anforderungen zu erfüllen sind oder wenn häufig und/oder schnell eingegriffen werden muss.“ (Europäische Kommission 2014a, Absatz 16)

Im Explanatory Memorandum der Europäischen Kommission wird dazu ausgeführt:

„Ex ante regulation would for example be considered to constitute an appropriate complement to competition law in circumstances where the regulatory obligation necessary to remedy a market failure could not be imposed under competition law (e.g. access obligations under certain circumstances or specific cost accounting requirements), where the compliance requirements of an intervention to redress a market failure are extensive and must be maintained over time (e.g. the need for detailed accounting for regulatory purposes, assessment of costs, monitoring of terms and conditions including technical parameters and so on) or where frequent and/or timely intervention is indispensable, or where creating legal certainty is of paramount concern (e.g. multi-period price control obligations).“ (Europäische Kommission 2014b, S. 11)

In Abschnitt 5 werden von den Gutachtern – basierend auf dem festgestellten Wettbewerbsproblem – folgende Regulierungsinstrumente vorgeschlagen: Verpflichtung zur Entgeltkontrolle (Price-Cap Regulierung) und getrennte Buchführung.

Ob eine entsprechende Festsetzung und Kontrolle des Endkundenpreises basierend auf dem allgemeinen Wettbewerbsrecht auferlegt werden könnte, ist unwahrscheinlich, da eine häufige (und aufwändige) Überprüfung der Einhaltung der Price-Cap-Verpflichtung erforderlich ist. Dies umfasst eine Überprüfung in Nachhinein mit tatsächlich realisierten Umsätzen und Mengen. Die ex ante Festlegung der Entgelte und die damit verbundene Rechtssicherheit sind dabei von großer Bedeutung, da ansonsten alternative Betreiber vom

Markt verdrängt werden können bzw. erst gar nicht in den Markt einsteigen, wenn die Bedingungen für den Bezug der Vorleistung nicht klar geregelt sind.

Dies führt zu dem Schluss, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht alleine nicht ausreichend ist, um die potenziell auftretenden Wettbewerbsprobleme angemessen zu adressieren. Somit ist auch das dritte Kriterium erfüllt.

Da alle drei Kriterien kumulativ erfüllt sind, ist der Markt für POTS- und ISDN-Basis-Zugangsleistungen für Geschäftskunden, wie oben abgegrenzt, aus Sicht der Gutachter ein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

3.3 Zugangsmarkt für Geschäftskunden (ISDN-Multianschluss)

3.3.1 Marktzutrittsbarrieren

Für die Marktzutrittsbarrieren bei ISDN-Multianschlüssen für Nichtprivatkunden gilt ähnliches wie bei den Privatkunden (s. Abschnitt 3.1.1). Markteintritt bzw. Expansion mittels Errichtung eigener (fester oder mobiler) Infrastruktur oder (physischer oder virtueller) Entbündelung ist mit hohen Marktzutrittsbarrieren verbunden und in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Die VoB-Vorleistung (als VoB-Option oder VoB stand-alone) wird von alternativen Betreibern auch im Geschäftskundenbereich nicht genutzt und die Verpflichtungen dazu werden hinkünftig auch nicht mehr auferlegt.

In Bezug auf Festnetzprodukte mit geografischer Rufnummer, die über das Mobilfunknetz realisiert werden, ist festzustellen, dass seit einigen Jahren von den Mobilfunkunternehmen T-Mobile und H3A Festnetzprodukte für Geschäftskunden angeboten werden (siehe Abschnitt 2.4.1.4.1). Beide Unternehmen haben mittlerweile signifikante Marktanteile (>10%) erringen können und es ist aufgrund der im Vergleich zu klassischen ISDN-Multianschlussprodukten bestehenden Preisvorteile auch zu erwarten, dass eine weitere Marktdurchdringung erfolgen wird. Neuer Markteintritt durch ein weiteres Mobilfunkunternehmen ist aufgrund fehlender Marktplayer mit eigener Mobilfunkinfrastruktur hingegen nicht zu erwarten. Markteintritt durch MVNOs ist aufgrund der Komplexität der gegenständlichen Festnetzprodukte ebenfalls nicht zu erwarten.

Fazit: Der gegenständliche Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (ISDN-Multianschlüsse) ist vor allem aufgrund von Skalenvorteilen und versunkenen Kosten von hohen Zutrittsbarrieren gekennzeichnet. Neue Markteintritte sind in den nächsten drei Jahren nicht zu erwarten.

Das erste Kriterium ist somit erfüllt. Es ist daher auch das zweite Kriterium zu untersuchen.

3.3.2 Tendenz zu effektivem Wettbewerb

Bei diesem Kriterium ist entsprechend der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission die wettbewerbliche Situation hinter den Marktzutrittsbarrieren zu prüfen.

In Abbildung 32 sind die Marktanteile bei ISDN-Multianschlüssen dargestellt. Der Marktanteil von A1 TA lag Ende 2014 bei 24%. Der Marktanteil von A1 TA zeigt darüber hinaus eine stark sinkende Tendenz. Die größten Wettbewerber sind die beiden Mobilnetzbetreiber H3A und T-Mobile, die mit ihren Festnetzprodukten, die über das Mobilnetz realisiert werden, Marktanteile von 28% bzw. 12% (Ende 2014) halten. H3A hat damit im Beobachtungszeitraum einen höheren Marktanteil erreicht als A1 TA. Die beiden größten alternativen Festnetzbetreiber halten Marktanteile im Bereich von 10%. Es gibt also neben A1 TA noch vier weitere Betreiber, die signifikante Marktanteile aufweisen. Somit ist es unwahrscheinlich, dass sich A1 TA in einem beträchtlichen Ausmaß unabhängig von ihren Mitbewerbern verhalten kann.

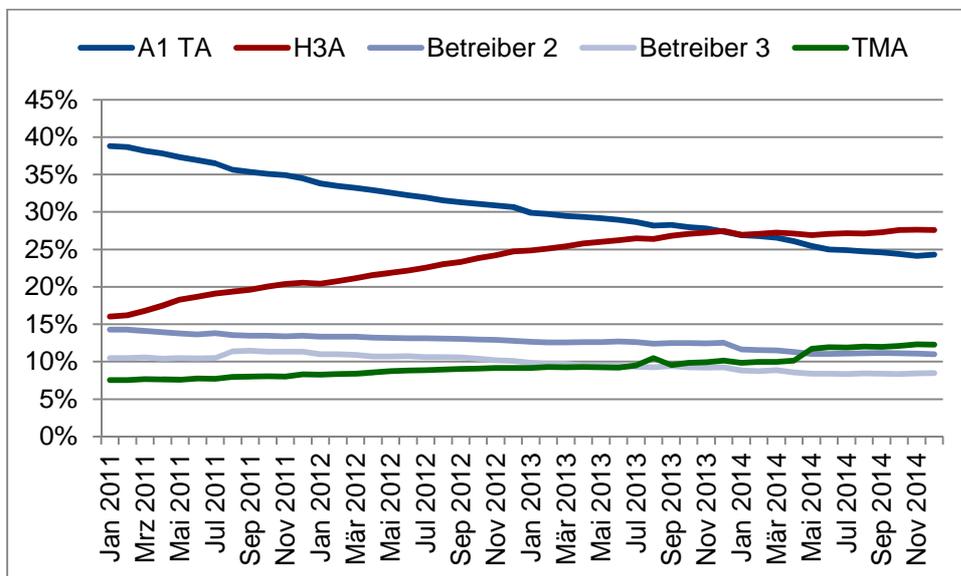


Abbildung 32: Entwicklung Marktanteile bei ISDN-Multianschlüssen im Zeitverlauf

Fazit: Der Wettbewerb auf dem Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden (ISDN-Multi) kann als effektiv beschrieben werden. Das zweite Kriterium ist somit nicht erfüllt und der Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden (ISDN-Multi) ist kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission.

3.3.3 Allgemeines Wettbewerbsrecht

Beim dritten Kriterium ist zu untersuchen, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend ist, um die gegebenenfalls auftretenden Wettbewerbsprobleme angemessen und wirksam adressieren zu können. Da auf dem gegenständlichen Markt nicht mit der Ausübung von Marktmacht und damit dem Auftreten von Wettbewerbsproblemen zu rechnen ist (siehe Kriterium 2), ist das allgemeine Wettbewerbsrecht für den gegenständlichen Markt ausreichend. Das dritte Kriterium ist daher ebenfalls nicht erfüllt, weshalb der Markt für

Zugangsleistungen für Geschäftskunden (ISDN-Multi) kein relevanter Markt im Sinne der Märkteempfehlung der Europäischen Kommission ist. Der Markt ist somit nicht mehr als regulierungsbedürftig iSd § 36 TKG 2003 anzusehen.

4 Analyse des Zugangsmarktes für Geschäftskunden (POTS/ISDN-Basis)

4.1 Marktmacht und effektiver Wettbewerb

Bevor die Frage gestellt werden kann, ob ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN-Basis) verfügen, soll geklärt sein, was unter beträchtlicher Marktmacht verstanden wird.

Aus wirtschaftlicher Sicht bezieht sich die beträchtliche Marktmacht auf die Macht eines Unternehmens, Preise dauerhaft signifikant über das Wettbewerbsniveau (d.h. die effizienten Kosten der Leistungserstellung) zu erhöhen, ohne entsprechende Umsatzverluste erleiden zu müssen, um so höhere (supranormale) Gewinne erzielen zu können.⁵³ Nach der Gleichsetzungsthese der Europäischen Kommission herrscht auf einem Markt effektiver Wettbewerb, wenn kein Unternehmen am Markt über signifikante Marktmacht verfügt.⁵⁴ Effektiver Wettbewerb setzt voraus, dass der Wettbewerb auch ohne ex-ante Regulierung auf diesem Markt, aber unter Berücksichtigung von für diesen Markt relevanter ex-ante Regulierung auf anderen Märkten, besteht. Selbsttragender Wettbewerb bezeichnet infrastrukturasierten Wettbewerb auf einem Markt, auf dem auch bei Wegfall sämtlicher SMP-basierter Regulierung auf allen mit diesem Markt in Verbindung stehenden Märkten Wettbewerb bestehen würde.

In der Marktanalyse sind die Wettbewerbsverhältnisse so zu beurteilen, als ob keine ex-ante Regulierung bestünde (dieser Ansatz wird auch als „Greenfield-Approach“ bezeichnet). Ansonsten würde die Gefahr bestehen, einen Markt als wettbewerbsfähig zu beurteilen, obwohl dies nur aufgrund der bestehenden Regulierung der Fall ist und ein Aufheben dieser Regulierung zu einer Schwächung des Wettbewerbs und Stärkung der marktbeherrschenden Stellung eines (oder mehrerer) Unternehmen führen würde. Der modifizierte Greenfield-Ansatz berücksichtigt, dass bestimmte Regulierungsmaßnahmen auf anderen Märkten bereits auferlegt wurden.⁵⁵

Im vorliegenden Fall sind gemäß dem modifizierten Greenfield-Ansatz die Schlussfolgerungen bezüglich des Vorliegens von Marktmacht bzw. effektivem Wettbewerb unter der Prämisse zu treffen, dass auf dem gegenständlichen Zugangsmarkt für Geschäftskunden (POTS/ISDN-Basis) keine sektorspezifische ex ante Regulierung (SMP-Regulierung) besteht, während SMP-Verpflichtungen auf dem Markt für den physischen Zugang (Entbündelung, virtuelle Entbündelung) vorausgesetzt werden (diese Verpflichtungen sind

⁵³ S. z.B. Carlton/Perloff (2000, S. 92)

⁵⁴ S. Europäische Kommission (2007a)

⁵⁵ S. Europäische Kommission (2007b, S. 8 und S. 13)

unabhängig vom Ergebnis der Wettbewerbsanalyse am gegenständlichen Markt vorgesehen).

Da es auf dem Markt für Zugangsleistungen für Nichtprivatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN-Basis) ein Unternehmen gibt, das bedeutend größer ist als alle anderen Unternehmen, liegt der Fokus der Analyse auf der Beurteilung einer alleinigen marktbeherrschenden Stellung (single dominance). Die wichtigsten Kriterien (Indikatoren) zur Beurteilung, ob auf dem gegenständlichen Markt ein Unternehmen über eine alleinige marktbeherrschende Stellung verfügt, sind Marktanteile und deren Entwicklung im Zeitverlauf (§ 35 Abs. 2 Z. 1 TKG 2003), die Höhe der Markteintrittsschranken (Z. 2), sowie die Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur (Z. 12). Weitere relevante Kriterien sind das Ausmaß der Produktdifferenzierung (Z. 10) das Preissetzungsverhalten (Z. 13) und das Vorliegen nachfrageseitiger Gegenmacht (Z. 3). Das Kapitel endet mit einer abschließenden Beurteilung sowie der Beschreibung der potentiell auftretenden Wettbewerbsprobleme.

4.2 Marktanteile

Marktanteile werden insbesondere in der Rechtsprechung als wesentlicher Indikator für Marktmacht angesehen.⁵⁶ Die ökonomische Bedeutung dieses Indikators leitet sich vor allem aus der Monopol- und Oligopoltheorie sowie aus empirischer Evidenz über den Zusammenhang zwischen Marktanteilen und Profitabilität (in Form der *price-cost margin*) ab. So gibt es sowohl theoretisch als auch empirisch einen positiven Zusammenhang zwischen (unternehmensindividuellem) Marktanteil und (unternehmensindividueller) *price-cost margin*.^{57,58} Weder die empirische noch die theoretische Literatur vermögen allerdings Auskunft darüber zu geben, ab welchem Marktanteil sich das Vorliegen von „beträchtlicher Marktmacht“ vermuten lässt (oder gar erwiesen ist). In der Spruchpraxis haben sich folgende Schwellwerte durchgesetzt: Bei einem Marktanteil von nicht mehr als 25% kann vermutet werden, dass das betreffende Unternehmen über keine (alleinige) beherrschende Stellung verfügt, ab einem Marktanteil von 40% bestehen nach der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission Bedenken über die Existenz einer beherrschenden Stellung, wiewohl auch eingeräumt wird, dass in einigen Fällen unter dieser Schwelle (aufgrund anderer Faktoren) eine Marktbeherrschung vorliegen könnte. Die ständige Rechtsprechung

⁵⁶ Vgl. § 35 Abs. 2 Z. 1 TKG 2003 sowie Europäische Kommission (2002) (in weiterer Folge „SMP-Guidelines“), § 75-78.

⁵⁷ Vgl. z.B. Martin (1994), S. 196 ff.

⁵⁸ Besonders unmittelbar ist der Zusammenhang zwischen Lerner index (price-cost margin) und Marktanteil auf

Oligopolmärkten mit Cournot-Wettbewerb. In diesem Fall gilt für den Lerner-Index $\frac{P - MC}{P} = \frac{s_i}{\epsilon}$, wobei P den

Preis, MC die Grenzkosten, s_i den Marktanteil und ϵ die Preiselastizität der Nachfrage bezeichnet (s. z.B. Carlton/Perloff, 2000, S. 268). Je höher der Marktanteil s_i ist, desto höher ist, ceteris paribus, der price-cost margin, d.h. desto höher liegt der Preis über den Grenzkosten der Produktion.

des Europäischen Gerichtshofes setzt die Schwelle bei 50% an, ab der – von außergewöhnlichen Umständen abgesehen – das Vorliegen von Marktmacht als erwiesen gilt.⁵⁹

Ein hoher Marktanteil alleine muss noch keine marktbeherrschende Stellung bedeuten; wesentlich bei der Beurteilung ist auch die Entwicklung der Marktanteile: So ist es zum Beispiel wichtig, den Marktanteil eines Unternehmens nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern auch die Veränderung des Marktanteils im Zeitverlauf zu betrachten. Ist der Marktanteil hoch und über längere Zeit stabil (oder sogar steigend), so kann eher die Existenz von Marktmacht angenommen werden, als wenn der Marktanteil sinkt oder beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist. Weiters ist der Marktanteil auch in Relation zu den Marktanteilen der Mitbewerber zu setzen. Hat das betroffene Unternehmen einen wesentlich höheren Marktanteil als selbst der Größte seiner Konkurrenten, so ist das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung wahrscheinlicher als in Fällen, in denen mehrere Unternehmen über hohe Marktanteile verfügen. Selbstverständlich sind – um ein umfassendes Bild zu erhalten – selbst bei sehr hohen Marktanteilen noch andere Indikatoren zu prüfen; insbesondere ist zu untersuchen, auf welchen ursächlichen Faktoren der hohe Marktanteil beruht.⁶⁰

Die Marktanteile werden am vorliegenden Markt anhand der Anzahl der Anschlüsse gemessen und finden sich in Abbildung 33. Demnach lag der Marktanteil von A1 TA Ende 2014 mit 85,6% auf sehr hohem Niveau, wobei es im Zeitraum von 2011 bis 2014 zu einem leichten Rückgang von fünf Prozentpunkten gekommen ist. Zum Ausdruck kommt auch eine starke Asymmetrie auf betreiberindividueller Ebene. Insgesamt konnte neben A1 TA nur ein Unternehmen einen Marktanteil von knapp über 5% erzielen, alle übrigen Unternehmen haben einen Marktanteil unter 3%. Insgesamt sind 116 Unternehmen auf dem gegenständlichen Markt aktiv.

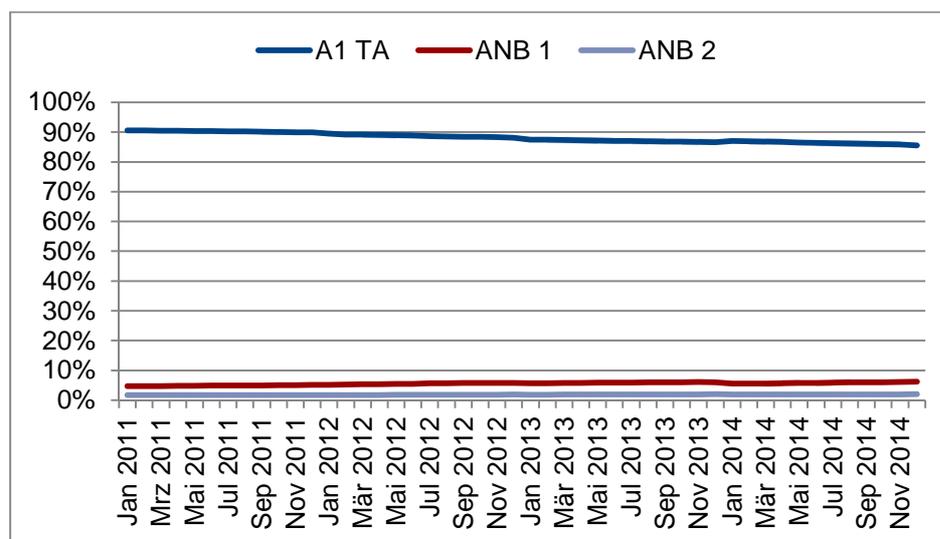


Abbildung 33: Marktanteile A1 TA (POTS/ISDN-Basis) im Zeitverlauf

⁵⁹ Vgl. § 75 SMP-Guidelines.

⁶⁰ Beispielsweise wäre ein hoher Marktanteil auf einem innovativen Markt in einer sehr frühen Marktphase anders zu bewerten als auf einem bereits saturierten Markt mit Wechselkosten.

Die Marktanteile in Abbildung 33 umfassen auch Festnetz-Breitband Bündelprodukte. Diese sind gemäß sachlicher Marktabgrenzung nicht mehr Teil des gegenständlichen Marktes. Werden diese Produkte bei der Marktanteilsberechnung nicht berücksichtigt, hat dies jedoch kaum einen Effekt auf den Marktanteil von A1 TA, er reduziert sich Ende 2014 von 85,6% auf 85,2%.⁶¹

4.3 Marktzutrittsbarrieren und potentieller Wettbewerb

Eintritt in den Markt für POTS und ISDN-Basisanschlüsse für Nichtprivatkunden ist auf mehrere Arten möglich:

- (i) Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden
- (ii) Entbündelung bzw. virtuelle Entbündelung
- (iii) Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option
- (iv) Bezug von VoB-only

Ad (i) Errichtung eigener Infrastruktur bis zum Endkunden

Bezüglich der Errichtung eigener Infrastruktur bestehen insbesondere dann hohe Marktzutrittsbarrieren, wenn diese leitungsgebunden ist. Da im Anschlussnetz massive Skalenvorteile vorliegen und die Errichtung eines solchen Netzes mit erheblichen versunkenen Kosten verbunden ist, ist weiterer Marktzutritt (in relevantem Ausmaß) mit eigener, leitungsgebundener Infrastruktur in den nächsten drei Jahren nicht zu erwarten. Bis dato gab es – mit Ausnahme weniger Glasfaseranschlüsse – keinen Markteintritt mit eigener Infrastruktur bis zum Endkunden.

Dazu können rechtliche Barrieren in Form von Wegerechten und Aufgrabungsverboten kommen. In Ballungszentren, wo Skalenvorteile leichter realisiert werden können, bestehen großteils bereits zwei parallele leitungsgebundene Infrastrukturen (Kupferdoppelader- und Kabelnetze). In weniger dicht besiedelten Gebieten, wo heute keine Kabelnetze existieren, ist deren Errichtung auch künftig nicht in größerem Ausmaß zu erwarten, da die erforderlichen Skalenvorteile wahrscheinlich nicht erreicht werden können.

Ad (ii) Entbündelung bzw. virtuelle Entbündelung

Der Markteintritt mittels physischer Entbündelung bzw. virtueller Entbündelung ist aufgrund von regulatorischen Verpflichtungen von A1 TA auf dem Markt für den lokalen Zugang (vormals Entbündelungsmarkt) möglich. Der Markteintritt mittels physischer oder virtueller Entbündelung erfordert die Erschließung der entsprechenden Hauptverteiler, wobei hier ebenfalls Skalenvorteile und versunkene Kosten als Marktzutrittsbarrieren wirken (wenn auch in einem geringeren Ausmaß als bei der Errichtung eigener Infrastruktur bis zum

⁶¹ Daten zur Anzahl an Bündelprodukten liegen lediglich per 31.12.2014 (Betreiberabfrage 2015) vor.

Endkunden). In den letzten Jahren konnten keine neuen Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung beobachtet werden.

Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einem Rückgang der physisch entbündelten Leitungen gekommen. Die virtuelle Entbündelung wird bisher nur in sehr geringem Ausmaß genutzt. Im Verfahren M 1/15 werden daher im Gutachten zum Markt für den lokalen Zugang veränderte bzw. neue Regulierungsinstrumente vorgeschlagen, um Marktzutritt und Expansion mittels virtueller Entbündelung zu ermöglichen.⁶² Dabei werden auch neue Vorleistungsprodukte vorgeschlagen, mit denen Zugangs- und Verbindungsleistungen im Festnetz erbracht werden können (Layer-2 Produkt mit zentraler Übergabe und POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt mit zentraler Übergabe). Aus heutiger Sicht ist es aber ungewiss, ob bzw. wann – bei einer entsprechenden Entscheidung der TKK – ein solches Produkt tatsächlich von A1 TA angeboten wird und ob es auch von alternativen Betreibern genutzt wird. Auch der Effekt der Maßnahmen zur Senkung der Marktzutrittsbarrieren bei der Nutzung der virtuellen Entbündelung – so sie von der TKK so auferlegt werden – ist aus heutiger Sicht ungewiss, da die Umsetzung Zeit benötigt und die tatsächliche Wirkung auf den Markt abzuwarten ist.

Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass auf dem gegenständlichen Markt signifikante Marktzutrittsbarrieren beim Markteintritt mittels Entbündelung bzw. virtueller Entbündelung bestehen.

Ad (iii) Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option

Feste Sprachtelefonieanschlüsse können auch direkt über Bitstreamanschlüsse erbracht werden, dies wird jedoch in der Praxis nur selten gemacht, da der alternative Betreiber so nur eingeschränkt Kontrolle über die Qualität des Sprachdienstes hat. Weiters hatten bislang alternative Betreiber die Möglichkeit, zusätzlich zur Bitstream-Vorleistung eine so genannte VoB-Option nachzufragen, also einen unüberbuchten Kanal mit einer bestimmten Bandbreite, über den Sprachdienste erbracht werden können. Die VoB-Option wird allerdings gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt (84 Anschlüsse im Q2/15). Von der Regulierung am Breitband-Vorleistungsmarkt gehen gegenwärtig also keine (relevanten) wettbewerblichen Impulse auf den gegenständlichen Endkundenmarkt für Festnetz-Sprachtelefonie aus.

Ad (iv) Bezug von VoB-only

Gleiches gilt für das VoB-only Vorleistungsprodukt, das auf den Endkundenmärkten für den Zugang zu festen öffentlichen Sprachtelefoniediensten auferlegt wurde.⁶³ Dieses wurde bisher überhaupt nicht nachgefragt und wird hinkünftig auch nicht mehr als Verpflichtung auferlegt werden.

⁶² S. RTR (2016).

⁶³ S. https://www.rtr.at/de/tk/M1_3_12 und https://www.rtr.at/de/tk/M1_4_12

Fazit: Der gegenständliche Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (POTS/ISDN-Basis) ist vor allem aufgrund von Skalenvorteilen und versunkenen Kosten insgesamt gesehen von hohen Zutrittsbarrieren gekennzeichnet. Neuer Markteintritt sowie Expansion in signifikantem Ausmaß ist in den nächsten drei Jahren nicht zu erwarten. Die Wirkung der am Markt für den lokalen und zentralen Zugang aufzuerlegenden neuen Vorleistungsprodukte⁶⁴ ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer vorhersehbar.

4.4 Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

Von Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur (s. § 35 Abs. 1 Z. 12 TKG 2003 sowie § 78 der SMP-Guidelines) kann man dann sprechen, wenn eine bestimmte, zur Leistungserstellung notwendige Infrastruktur ausschließlich oder größtenteils in den Händen eines einzigen Unternehmens ist und hohe Barrieren für die Errichtung alternativer Infrastruktur bestehen. Eine solche Kontrolle kann es dem entsprechenden Unternehmen ermöglichen, Marktmacht auszuüben, da es der einzige oder einer von wenigen Anbietern der Dienstleistung ist und aktueller bzw. potentieller Wettbewerb nicht oder nur eingeschränkt existiert. Zusätzlich kann es dem Unternehmen auch möglich sein, seine Marktmacht auf nachgelagerte oder angrenzende Märkte zu übertragen.

Aufgrund ihrer Position als ehemaliger Monopolist für Sprachtelefonie verfügt A1 TA als einziger Betreiber über ein österreichweit flächendeckendes Anschlussnetz mit dem de facto 100% der Bevölkerung mit Sprachtelefoniediensten versorgt werden können. Die FTTH-Netze alternativer Betreiber weisen nur eine sehr geringe Abdeckung auf. Vielfach werden mit Glasfaser nur einzelne Geschäftskunden bzw. Unternehmensstandorte angebunden. Ausgedehntere Glasfaseranschlussnetze alternativer Anbieter gibt es nur in wenigen Städten/Gemeinden. Die Anzahl der Haushalte bzw. Unternehmen, die potentiell über Glasfaseranschlüsse alternativer Anbieter erreichbar sind, lag im Q4/14 bei ca. 190.000 (Plan Ende 2015: 220.000). Mit einer raschen Erweiterung der FTTH-Netze alternativer Betreiber ist in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Entbündler, die ebenfalls Festnetzanschlüsse anbieten, verfügen insgesamt über eine Abdeckung von 67-68% der Unternehmen. Diese Infrastruktur konzentriert sich – ebenso wie jene von Kabelnetzbetreibern (ca. 50% Abdeckung) – vorwiegend auf dicht besiedelte Gebiete. Da sich die Versorgungsgebiete von Kabelnetzbetreibern und Entbündlern zu großen Teilen überschneiden, ist A1 TA für einen wesentlichen Anteil der Geschäftskunden (für ca. 30%) der einzige Festnetzbetreiber.

Alternative Anbieter ihrerseits sind in weiten Teilen Österreichs auf Vorleistungsprodukte von A1 TA angewiesen, um flächendeckend anbieten zu können.

⁶⁴ Siehe wirtschaftliches Gutachten im Verfahren M 1/15 betreffend den Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, RTR (2016).

4.5 Produktdifferenzierung

Das Ausmaß der Produktdifferenzierung ist für die Beurteilung von Marktmacht insofern relevant, als grundsätzlich höhere Produktdifferenzierung mit größerer Marktmacht der einzelnen Unternehmen über ihre Kunden einhergeht, da ein Wechsel zu einem anderen Unternehmen nur mehr eingeschränkt möglich ist. Gelingt es einzelnen Unternehmen, ihr Produkt hinreichend von anderen Produkten zu differenzieren, und ist eine Nachahmung für andere Unternehmen nicht möglich, so können daraus Wettbewerbsvorteile erwachsen.

A1 TA verfügt gegenüber anderen Anbietern von Festnetzzugangsprodukten über den Vorteil, in ganz Österreich präsent zu sein und alles aus einer Hand anbieten zu können, d.h. dem Nachfrager auch andere Produkte wie z.B. Breitbandinternet, Mobiltelefonie oder Mietleitungen zusätzlich zur Verfügung stellen zu können. Darüber hinaus ist A1 TA in vielen Gebieten der einzige Betreiber mit eigener Infrastruktur. Dies können wesentliche Vorteile gegenüber anderen Betreibern sein, die nur regional bzw. nur auf bestimmten Märkten tätig sind.

4.6 Preissetzungsverhalten

Die Preissetzungspolitik eines Unternehmens ist ein wesentlicher ökonomischer Verhaltensparameter und kann daher auch für die Beurteilung von Marktmacht relevant sein. So geben z.B. Preisbewegungen im Zeitverlauf, vorhandene Preisdifferentiale zwischen einzelnen Betreibern und beobachtete Preisreaktionsmuster wesentliche Hinweise auf die am Markt vorhandene Wettbewerbsintensität.

Allgemein ist festzuhalten, dass ein Tarifvergleich bei Geschäftskundenprodukten nur schwer durchführbar ist, da viele Unternehmen die Preise in individuellen Verhandlungen festlegen. Darüber hinaus sind die Entgelte in vielen Fällen auch nicht transparent (d.h. werden von den Betreibern nicht öffentlich ausgewiesen und sind meist nur auf konkrete Nachfrage erhältlich). Aus diesem Grund kann in nachfolgender Tabelle 5 nur ein Ausschnitt der Entgelte im Nichtprivatkundenbereich wiedergegeben werden.

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die marktüblichen Entgelte bei Festnetzanschlüssen für Nichtprivatkunden, wobei die monatlichen Grundentgelte der größten Anbieter dargestellt sind. Zu prüfen ist insbesondere, ob es A1 TA möglich ist, höhere Preise als ihre Mitbewerber zu verlangen. Aus Tabelle 5 geht hervor, dass A1 TA für stand-alone Festnetzanschlussprodukte durchwegs und zum Teil deutlich höhere monatliche Entgelte verrechnet als ihre Mitbewerber. Insbesondere bei ISDN-Basisanschlüssen zeigt der Vergleich, dass der günstigste A1 TA Tarif um rd. 25% teurer ist als die günstigsten Tarife sämtlicher in Tabelle 5 ausgewiesenen alternativer Anbieter. Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2013 bis 2015 gab es dabei keine Tarifanpassungen seitens A1 TA.

Tabelle 5: Preisvergleich Festnetzanschluss Nichtprivatkunden, exkl. Ust

| Betreiber | Produkt | POTS | ISDN-Basis | Anmerkung |
|------------------------|------------------------------|---------|------------|--------------------------------------------|
| A1 TA | A1 Festnetz Komfort Business | 22 € | 38 € | Freiminuten inkludiert |
| | A1 Festnetz Plus Business | 18,90 € | 24,90 € | Höhere Verbindungsentgelte |
| | A1 Festnetz Top Business | 28,90 € | 39,90 € | Niedrigere Verbindungsentgelte |
| Tele 2 | Business Direkt | | 19,90 € | |
| UPC | Business Voice Analog/ISDN | 7,92 € | 19 € | Voraussetzung: xDSL Produkt von UPC |
| HostProfis ISP Telekom | ISDN Direct | | 19,90 € | |
| Avido | Business Direkt Light | | 19,99 € | |
| | Business Direkt Advanced | | 22,99 € | Freiminuten inkl., geringere Verb.entgelte |
| | Business Direkt Complete | | 29,99 € | Freiminuten inkl., geringere Verb.entgelte |
| | Business Direkt Premium | | 33,99 € | Freiminuten inkl., geringere Verb.entgelte |

Stand: Jänner 2016

Eine Analyse der impliziten Preise kann für den gegenständlichen Markt nicht sinnvoll durchgeführt werden, da die Umsatzdaten nicht getrennt nach Anschlusskategorie (POTS/ISDN-Basis) vorliegen und damit die impliziten Preise stark von der jeweiligen Marktposition der betrachteten Unternehmen je Anschlussart abhängig wären.

Fazit: Auch wenn anhand der vorliegenden Daten kein vollständiges Bild über die auf dem gegenständlichen Markt verrechneten Preise gegeben werden kann, so legt die Tarifanalyse in Verbindung mit dem hohen und relativ stabilem Marktanteil dennoch nahe, dass A1 TA ihre Preise für Festnetzanschlüsse unabhängig von den Mitbewerbern festlegen kann.

4.7 Nachfrageseitige Gegenmacht

Verfügt ein Unternehmen aufgrund mangelnden Wettbewerbsdrucks potentiell über Marktmacht, so bedeutet dies nicht automatisch, dass diese Marktmacht gegenüber den Nachfragern (z.B. in Form von überhöhten Preisen) auch ausgeübt werden kann. Dies ist nämlich auch vom Ausmaß der Verhandlungsmacht des Nachfragers (nachfrageseitige Gegenmacht) abhängig. Je höher das Ausmaß an nachfrageseitiger Gegenmacht, desto weniger wird ein Unternehmen, das potentiell über Marktmacht verfügt, diese ausüben können. Im Allgemeinen ist die nachfrageseitige Gegenmacht dann größer, wenn der Kunde für einen Großteil der Umsätze des Verkäufers verantwortlich zeichnet. Da A1 TA laut eigenen Angaben keinen Geschäftskunden hat, dessen Anteil am Gesamtumsatz aus Festnetztelefonie zumindest 3% beträgt und es sich um eine fragmentierte Nachfrage handelt, ist das Ausmaß an nachfrageseitiger Gegenmacht auf dem gegenständlichen Markt als gering einzustufen.

4.8 Abschließende Beurteilung

Zur Beurteilung, ob ein Unternehmen auf dem Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN-Basis) über Marktmacht verfügt, wurden folgende Indikatoren betrachtet:

- Marktanteile
- Marktzutrittsbarrieren
- Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur
- Produktdifferenzierung
- Preissetzungsverhalten
- Nachfrageseitige Gegenmacht

Insgesamt deuten die betrachteten Kriterien darauf hin, dass A1 TA auf dem Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN-Basis) über Marktmacht (im ökonomischen Sinne) verfügt. Darauf deuten sowohl der hohe und weitgehend stabile Marktanteil, die stark asymmetrische Marktstruktur, sowie die Existenz von hohen und dauerhaften Marktzutrittsbarrieren hin. Darüber hinaus ist A1 TA für ca. 30% der Geschäftskunden der einzige Festnetzanbieter und verfügt so über Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur im Festnetzbereich. Das Ausmaß an nachfrageseitiger Gegenmacht auf dem gegenständlichen Markt ist als gering einzustufen.

Dieser Schlussfolgerung liegt eine zukunftsgerichtete Betrachtung zugrunde, welche unter anderem auf der Marktanteilsentwicklung sowie der zu erwartenden Entwicklung des Infrastrukturausbaus von A1 TA und alternativen Betreibern basiert. Berücksichtigt wurde weiterhin die bestehende Regulierung am Markt für Entbündelung und am Breitbandvorleistungsmarkt, durch die zwar grundsätzlich die Zutrittsbarrieren am gegenständlichen Markt gesenkt werden (könnten), die Schlussfolgerungen bezüglich des Vorliegens von Marktmacht auf diesem Markt bleiben jedoch davon unberührt.

4.9 Potentielle Wettbewerbsprobleme

Als potentiell Wettbewerbsproblem auf dem Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN-Basis) ist die Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern (insbesondere hinsichtlich der Preissetzung) zu nennen.

Die Ausübung von Marktmacht gegenüber den Abnehmern würde sich ohne Regulierung vor allem in überhöhten Preisen manifestieren. Aus der alleinigen Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur ergibt sich für A1 TA ein Anreiz mittels überhöhter Preise ihre Gewinne zum Nachteil von Endkunden zu erhöhen. So kann angenommen werden, dass A1 TA ohne Entgeltregulierung die Preise erhöhen würde, um auf der Endkundenebene ihre Gewinne zu steigern.

5 Regulierungsinstrumente

Aufbauend auf dem Ergebnis der Marktanalyse und dem festgestellten Wettbewerbsproblem widmet sich dieses Kapitel der Diskussion angemessener Regulierungsinstrumente. Nach einer Darstellung der möglichen Regulierungsinstrumente nach dem TKG 2003 (Abschnitt 5.1) und den Prinzipien für ihre Anwendung (Abschnitt 5.2) erfolgt die Auswahl und die Bewertung der angemessenen Regulierungsinstrumente (Abschnitt 5.3). Abschließend werden Vorschläge zur konkreten Operationalisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen gemacht (Abschnitt 5.4).

5.1 Regulierungsinstrumente nach dem TKG 2003

Unternehmen, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, sind geeignete spezifische Verpflichtungen gemäß §§ 38 bis 45, § 47 Abs 1, § 47a TKG 2003 aufzuerlegen. Dabei sind grundsätzlich folgende Verpflichtungen möglich:

- § 38: Gleichbehandlungsverpflichtung
- § 39: Transparenzverpflichtung
- § 40: Getrennte Buchführung
- § 41: Zugang zu Netzeinrichtungen und Netzfunktionen
- § 42: Entgeltkontrolle und Kostenrechnung für den Zugang
- § 43: Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Dienste für Endnutzer
- § 45: Pflichten für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht hinsichtlich Endkundenentgelten
- § 47 Weitergehende Verpflichtungen und Verfahrensvorschriften:
 - o Entsprechend § 47 Abs. 1 kann die Regulierungsbehörde bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht andere als die in den §§ 38 bis 42 festgelegten Verpflichtungen in Bezug auf Zugang auferlegen. Diesfalls hat die Regulierungsbehörde bei der Europäischen Kommission einen entsprechenden Antrag zu stellen. Die Entscheidung der Europäischen Kommission ist dann der Entscheidung der Regulierungsbehörde zugrunde zu legen.
 - o § 47a: Funktionelle Trennung

Da es sich bei dem gegenständlichen Zugangsmarkt um einen Endkundenmarkt handelt, sind hier jedenfalls die Bestimmungen in den §§ 43 sowie 45 und allenfalls § 47 Abs. 1 für die weitere Betrachtung relevant. Die angeführten Maßnahmen der Regulierung für Endkundenmärkte sind nach § 43 TKG 2003 allerdings nur in jenen Fällen vorzusehen, wenn die spezifischen Vorleistungsverpflichtungen nach §§ 38 bis 42 TKG 2003 nicht ausreichen, um effektiven Wettbewerb auf den Endkundenmärkten sicherzustellen.

Die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl stellt auf die Marktbeherrschung für die Bereitstellung des Zugangs und dessen Nutzung ab. Aus ökonomischer Sicht ist eine solche Verpflichtung abhängig von der Existenz der marktbeherrschenden Stellung am Originierungsmarkt aufzuerlegen, weil es sich bei den in Frage stehenden Leistungen um Originierungsprodukte für andere Anbieter handelt, die diesen den Zugang zu Endkunden und die Bereitstellung entsprechender Produkte ermöglichen. Die abermalige Auferlegung dieses Regulierungsinstrumentes wird daher im Rahmen des Verfahrens M 1/15 im wirtschaftlichen Gutachten zum Markt für Festnetzoriginierung diskutiert.

5.2 Prinzipien für die Anwendung von Regulierungsinstrumenten

Basierend auf den Zielen der Rahmenrichtlinie⁶⁵ (Art. 8) und in Verbindung mit weiteren Bestimmungen in den relevanten Richtlinien (v.a. Art. 8 der Zugangsrichtlinie⁶⁶ sowie Art. 10 und 11 der Genehmigungsrichtlinie⁶⁷) wurden von der ERG in Zusammenarbeit mit den Diensten der Europäischen Kommission (Generaldirektion Wettbewerb und Generaldirektion Informationsgesellschaft) vier Prinzipien entwickelt, welche bei der Anwendung von Regulierungsinstrumenten beachtet werden sollten (s. ERG 2006, Abschnitt 3). Diese vier Prinzipien sind:

1. Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden sollen wohl begründet sein und in Einklang mit den Zielen und Verpflichtungen der Richtlinien stehen.
2. Wo die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens nicht repliziert werden kann, muss die Ausübung von Marktmacht gegenüber den Konsumenten verhindert werden.
3. Wo die Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens replizierbar ist, soll durch den Einsatz von Regulierungsinstrumenten der Übergang zu nachhaltigem, infrastrukturbasierendem Wettbewerb gefördert werden.
4. Regulierungsinstrumente sollen so gestaltet sein, dass sie anreizkompatibel sind, d.h. der Anreiz zur Einhaltung soll größer sein, als der Anreiz zur Umgehung.

Der Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden (POTS/ISDN) ist durch hohe Marktzutrittsbarrieren gekennzeichnet (siehe Abschnitt 4.3). Die Infrastruktur kann daher als nicht replizierbar betrachtet werden. Insofern ist am vorliegenden Markt neben den Prinzipien 1 und 4 vor allem Prinzip 2 (und weniger Prinzip 3) von Bedeutung.

⁶⁵ Richtlinie 2002/21/EG.

⁶⁶ Richtlinie 2002/19/EG.

⁶⁷ Richtlinie 2002/20/EG.

5.3 Auswahl und Bewertung der Regulierungsoptionen

Ausgangspunkt für die Auswahl angemessener Regulierungsinstrumente ist das in Abschnitt 4.9 identifizierte, potentielle oder tatsächliche Wettbewerbsproblem der Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern. Bevor jedoch die Regulierungsoptionen für den Markt für Zugangsleistungen für Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten (POTS/ISDN) diskutiert werden, ist zunächst die Frage zu klären, ob gegebenenfalls die bestehenden Regulierungsverpflichtungen auf Vorleistungsebene ausreichen, um dem identifizierten Wettbewerbsproblem entgegenzuwirken.

5.3.1 Regulierung auf Vorleistungsebene

Physische und virtuelle Entbündelung

Der Markteintritt mittels Entbündelung (physische und virtuelle Entbündelung) ist aufgrund von regulatorischen Verpflichtungen von A1 TA auf dem Markt für den physischen Zugang (vormals Entbündelungsmarkt) möglich. Bei der Entbündelung muss ein alternativer Betreiber erhebliche versunkene Kosten auf sich nehmen, um sein Netzwerk bis zum Hauptverteiler auszudehnen. Darüber hinaus sind – ebenfalls versunkene – Investitionen für die Errichtung oder Adaptierung des Kollokationsraumes (physische Entbündelung) bzw. eine Verkehrsübergabe (für virtuelle Entbündelung) zu tätigen. Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung konnten in den letzten Jahren nicht beobachtet werden. Auch wurden in den letzten Jahren de facto keine neuen HVts mehr von alternativen Betreibern erschlossen.

Zukünftige Markteintritte basierend auf physischer oder virtueller Entbündelung sind aus gegenwärtiger Sicht unwahrscheinlich. Die Möglichkeit zur physischen Entbündelung wird in Zukunft durch den NGA-Ausbau von A1 TA weiter eingeschränkt werden. Bei der physischen Entbündelung wird fast ausschließlich die Vollentbündelung der Teilnehmeranschlussleitung am HVt nachgefragt. Im Q2/15 gab es 232.602 vollentbündelte Leitungen und lediglich 799 teilentbündelte. Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einem Rückgang der physisch entbündelten Leitungen gekommen.

Bei der virtuellen Entbündelung ergeben sich Marktzutrittsbarrieren nach Aussagen alternativer Betreiber vor allem durch das – im Vergleich zur physischen Entbündelung – deutlich höhere Entgelt sowie der Entgeltstruktur. Daher wird virtuelle Entbündelung von alternativen Betreibern nach wie vor kaum nachgefragt. Im Q2/15 gab es ca. 4.500 virtuell entbündelte Leitungen. Mehr als die Hälfte davon sind allerdings erzwungene Migrationen (bedingt durch die Errichtung von Access Remote Units (ARUs), an denen A1 TA kein Spectrum Shaping einsetzt). Die „reguläre“ Nachfrage nach virtueller Entbündelung ist somit nahe Null. Ein (flächendeckender) Ersatz für eine entsprechende Endkundenregulierung kann die Entbündelungsverpflichtung daher allein aufgrund ihrer tatsächlichen Marktbedeutung bislang nicht sein. Auch der Effekt der Maßnahmen zur Senkung der Marktzutrittsbarrieren bei der Nutzung der virtuellen Entbündelung – so sie von der TKK so

auferlegt werden – ist aus heutiger Sicht ungewiss, da die Umsetzung Zeit benötigt und die tatsächliche Wirkung auf den Markt abzuwarten ist.

Eine substantielle Replizierbarkeit auf Basis der Entbündelungsverpflichtungen ist daher insgesamt mittelfristig nicht zu erwarten.

Bezug von Breitbandvorleistungen mit oder ohne VoB Option und Nachfolgeprodukte

Feste Sprachtelefonieanschlüsse könnten auch direkt über Bitstreamanschlüsse erbracht werden, dies wird jedoch in der Praxis nur selten gemacht, da der alternative Betreiber so nur eingeschränkt Kontrolle über die Qualität des Sprachdienstes hat. Weiters hatten alternative Betreiber bislang die Möglichkeit, zusätzlich zur Bitstream-Vorleistung eine VoB-Option nachzufragen, also einen unüberbuchten Kanal mit einer bestimmten Bandbreite, über den Sprachdienste erbracht werden können. Die VoB-Option wird gegenwärtig von alternativen Betreibern kaum genutzt (84 Anschlüsse in Q2/15). Aufgrund dessen wird im Verfahren M 1/15 im wirtschaftlichen Gutachten zum Markt für den lokalen Zugang vorgeschlagen, die VoB-Option nicht mehr aufzuerlegen. Stattdessen werden neue Vorleistungsprodukte vorgeschlagen, mit denen Zugangs- und Verbindungsleistungen im Festnetz erbracht werden können (Layer-2 Produkt mit zentraler Übergabe und POTS/ISDN-Vorleistungsprodukt mit zentraler Übergabe). Aus heutiger Sicht ist es aber ungewiss, ob bzw. wann – bei einer entsprechenden Entscheidung der TKK – ein solches Produkt tatsächlich von A1 TA angeboten werden muss und ob es auch von alternativen Betreibern genutzt werden wird. Dies auch deshalb, da die Gutachter vorgeschlagen haben, die Verpflichtung zum Angebot der POTS/ISDN-Vorleistung an das tatsächliche Endkundenangebot von A1 TA zu binden. Die Verpflichtung soll daher nur so lange gelten, solange A1 TA selbst POTS/ISDN-Dienste anbietet.

VoB-only

In der vergangenen Regulierungsperiode wurde A1 TA verpflichtet, ein VoB stand-alone Vorleistungsprodukt anzubieten. Dieses Produkt wurde bislang jedoch nicht nachgefragt. Ein wesentliches (insbesondere von Tele2 vorgebrachtes) Problem bei VoB-only war dabei, dass Kunden ein Modem mit eigener Stromversorgung benötigen. Aufgrund der mangelnden Annahme durch den Markt wird daher vorgeschlagen, dieses Produkt nicht abermals aufzuerlegen.

Mietleitungen

Im Rahmen der Betreiberabfrage hatten die größten Betreiber auch Angaben über die dahinterliegende Infrastruktur ihrer bereitgestellten Teilnehmeranschlüsse zu machen. Entsprechende Auswertungen für Geschäftskunden zeigen, dass die Bedeutung von Mietleitungen für den Zugangsmarkt für Geschäftskunden de facto vernachlässigbar bzw. als solche nicht existent ist, wodurch die Vorleistungsregulierung betreffend Mietleitungen auch kein Ersatz für eine Endkundenregulierung sein kann.

Betreiber(vor)auswahl

In der Vergangenheit war die Verpflichtung zur Betreiber(vor)auswahl auf dem Originierungsmarkt auferlegt worden. Diese ermöglicht es alternativen Betreibern ohne direkten Zugang zum Teilnehmer, Verbindungsleistungen am Endkundenmarkt anzubieten. Auf den Zugangsmärkten selbst entfaltet die Betreibervorauswahl jedoch keine direkte Wirkung und ist daher nicht geeignet, die dort identifizierten Wettbewerbsprobleme zu adressieren. Seit der Aufhebung des Bescheides M 1.9/12 besteht zudem keine Verpflichtung mehr für A1 TA zur Betreiber(vor)auswahl.

Fazit: Festzuhalten bleibt, dass das Wettbewerbsproblem der Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern auf dem gegenständlichen Zugangsmarkt aus ökonomischer Sicht mit den zur Verfügung stehenden bzw. aufzuerlegenden Vorleistungsinstrumenten derzeit bzw. auf absehbare Zeit nicht ausreichend adressierbar ist. Zwar werden die Produkte entsprechend weiterentwickelt⁶⁸ um stärkere wettbewerbliche Impulse geben zu können, wettbewerbliche Auswirkungen dieser Adaptierungen sind aber erst in einiger Zeit zu erwarten. Die spezifischen Vorleistungsverpflichtungen reichen auch gesamt gesehen nicht aus, das identifizierte Wettbewerbsproblem adäquat zu adressieren, da sie allein schon aufgrund ihrer empirischen Bedeutung derzeit nicht geeignet sind, Wettbewerb auf dem Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden (POTS/ISDN) sicher zu stellen.

5.3.2 Regulierungsoptionen am Endkundenmarkt

Da die genannten Regulierungsinstrumente auf Vorleistungsebene im relevanten Zeitraum von etwa drei Jahren nicht ausreichen, um dem identifizierten Wettbewerbsproblem in geeigneter Form zu entgegenen, sind entsprechende Endkundenregulierungsmaßnahmen in Betracht zu ziehen. In der Folge werden unter Bedachtnahme auf die in Abschnitt 5.2 ausgeführten Prinzipien, Regulierungsinstrumente ausgewählt und bewertet. Im ersten Schritt sollen nun auf Ebene der möglichen Verpflichtungen nach TKG 2003 jene Regulierungsoptionen identifiziert werden, die geeignet sind, das identifizierte Wettbewerbsproblem der Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern zu lösen. In einem nächsten Schritt folgt dann die Operationalisierung der vorgeschlagenen Regulierungsinstrumente (Abschnitt 5.4).

5.3.2.1 Entgeltregulierung

Überhöhten Preisen kann mittels einer Verpflichtung nach § 43 TKG 2003 entgegengewirkt werden, insbesondere durch eine Verpflichtung von A1 TA, keine überhöhten Preise zu verlangen.

Hinsichtlich des eingesetzten Instruments der Entgeltkontrolle wurde im Rahmen des letzten Marktanalyseverfahrens (M 1.4/12) eine Price-Cap Regulierung auferlegt. Dies stand auch im Einklang mit der Endkundenpreisregulierung im Europäischen Vergleich, wonach in den

⁶⁸ S. RTR (2016).

vergangenen Jahren im Wesentlichen – nicht zuletzt auch aufgrund der praktischen Unzulänglichkeiten sonstiger Alternativen – zwei Regulierungsformen zur Anwendung kamen:⁶⁹ Verschiedene Ausprägungen einer ex ante (kostenorientierten) Entgeltgenehmigung, sowie diverse Price-Cap Konstruktionen. Hinzu kommen Hybridformen. Spätestens mit Inkrafttreten des Rechtsrahmens 2002 existiert dabei rein rechtlich ein gleichrangiges Nebeneinander. So erwähnt § 45 TKG 2003 auch die Möglichkeit einer Price-Cap-Regulierung von Endkundenpreisen. Diese Form der Entgeltregulierung wird aus Sicht der Gutachter weiterhin als geeignetes Instrument zur Verhinderung überhöhter Preise auf dem gegenständlichen Zugangsmarkt für Nichtprivatkunden angesehen und vorgeschlagen.

Konstituierendes Merkmal der Price-Cap Regulierung ist eine Preisobergrenze für einzelne Produkte bzw. bestimmte Produktgruppen (auch: „Güterkörbe“), wobei unter Berücksichtigung der Preisbeschränkungen allenfalls generierte Gewinne vom regulierten Unternehmen einbehalten werden können und so einen Anreiz zur Effizienzsteigerung darstellen. Der Price-Cap selbst wird im allgemeinen innerhalb eines festgesetzten Zeitrahmens gemäß einer vorherbestimmten Regel, die Produktivitätsfortschritt, Inflation, erzielte Überschüsse sowie sonstige exogene Faktoren widerspiegeln soll, periodisch angepasst. Nach Ablauf dieses Zeitrahmens werden die einzelnen Anpassungsfaktoren und Gewichtungen von der Regulierungsbehörde erneut auf ihre Angemessenheit hin überprüft und gegebenenfalls neu definiert. Gleichung (1) zeigt die Standardausprägung einer Price-Cap Formel, wonach die Preise in Periode t+1 (p^{t+1}) folgende Bedingung zu erfüllen haben:

$$\frac{\sum_{i=1}^n p_i^{t+1} q_i^t}{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^t} \leq 1 + RPI^t - X \quad (1)$$

q_i^t bezeichnet die Mengen von Produkt i in Periode t , RPI_t die Inflationsrate in Periode t und X das (erwartete) Produktivitätswachstum bzw. allfällige Überschüsse und andere Einflussfaktoren. Demgemäß sieht die Price-Cap Spezifikation also auch die Möglichkeit vor, dass das regulierte Unternehmen die realen Preise periodisch um einen bestimmten exogenen Faktor (X) absenken muss. Damit sollten sich Outputpreise an der Entwicklung eines wettbewerblichen Umfeldes orientieren bzw. deren Änderungsrate am Wachstum der Inputpreise und der Produktivitätssteigerungen (dies gilt freilich nur, wenn bestehende ineffiziente Preisstrukturen in X mitberücksichtigt werden).

Price-Caps adressieren also unmittelbar das Problem überhöhter Preise. Zentral für die Price-Cap Konstruktion ist die Zusammenfassung wettbewerblich gleicher oder ähnlicher Produkte. Im Rahmen der Korbbildung können für das regulierte Unternehmen Freiheitsgrade festgelegt werden. Diese wären bei globalen Price-Caps (die sämtliche Produkte des regulierten Unternehmens enthalten) maximal, doch gilt es in Form von regulatorischen Nebenbedingungen immer auch Quersubventionierungspotentiale zu berücksichtigen.

⁶⁹ Vgl. Cullen International (2008).

Die Verpflichtung, wonach Entgelte und AGB gemeinsam einer Überprüfung unterliegen sollen, erscheint weiterhin zweckmäßig, da ohne diese Verpflichtung Umgehungen der Entgeltregulierung möglich wären (so können etwa sehr lange Bindungsfristen durchaus auch Entgeltrelevanz besitzen) und weiters Maßnahmen gesetzt werden könnten, die geeignet wären, signifikante Wechselbarrieren zu errichten (etwa überlange Vertragsbindungsdauern).

5.3.2.2 Getrennte Buchführung

Da die Entgeltkontrolle nur die Produkte am relevanten Markt betrifft und dieser in der Regel nur einen kleinen Ausschnitt der Aktivitäten des integrierten Betreibers darstellt, ist zudem eine getrennte Buchführung für das ganze Unternehmen zumindest bis auf Ebene der einzelnen Märkte (für eine weitere Spezifikation s. Abschnitt 5.4.2) notwendig. Eine Gesamtsicht hinsichtlich der Erlöse und Kosten auf aggregierter Ebene ist erforderlich, um Gewinn- oder Kostenverschiebungen von regulierten Bereichen zu nicht regulierten Bereichen (oder umgekehrt) transparent machen zu können. Ein Unternehmen könnte andernfalls einen Anreiz haben, z.B. gemeinsame Kosten jenen Bereichen zuzuordnen, die einer Regulierung unterliegen. Nur durch getrennte Buchführung ist sichergestellt, dass insbesondere gemeinsame Kosten und Gemeinkosten auf alle Produkte bzw. Märkte verursachungsgerecht zugeordnet werden.

Bei Unternehmen mit einer großen Anzahl an Produkten ist die Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Entgeltkontrolle (hier in der Form eines Margin Squeeze Tests) im Rahmen von (kurzen) Verfahren nur möglich, wenn regelmäßig überprüfte "separated accounts" im Rahmen der getrennten Buchführung vorliegen. Dadurch erst kann im Einzelfall eine Überprüfung einzelner Produkte oder Produktgruppen in kurzer Zeit durchgeführt und sichergestellt werden, dass Kosten nicht von unregulierten in regulierte Geschäftsfelder (bzw. umgekehrt) verschoben werden. Auch die NGA-Empfehlung der Europäischen Kommission⁷⁰ sieht für die Durchsetzung von Kostenorientierungsverpflichtungen sowie zur Durchführung von Margin Squeeze Tests vor, dass Regulierungsbehörden eine Verpflichtung zur getrennten Buchführung auferlegen.

Da A1 TA auch auf anderen Märkten voraussichtlich über Marktmacht verfügt und auch dort das Instrument der getrennten Buchführung in der Vergangenheit auferlegt wurde und wahrscheinlich auch zukünftig weiterhin auferlegt wird, ist die Verpflichtung zur getrennten Buchführung angemessen, insbesondere da die inkrementellen Kosten dieses Regulierungsinstruments auf dem vorliegenden Markt gering sind.

5.3.3 Fazit

Aus obiger Diskussion ergibt sich, dass folgende Maßnahmen geeignet sind, das Wettbewerbsproblem der Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern zu beseitigen:

⁷⁰ S. Europäische Kommission (2010)

- Verpflichtung zur Entgeltkontrolle (Price-Cap Regulierung)
- Getrennte Buchführung.

Bei den vorliegenden Instrumenten handelt es sich um komplementäre und nicht alternative Instrumente. Nur beim Einsatz beider Instrumente ist sichergestellt, dass das identifizierte Wettbewerbsproblem der Ausübung von Marktmacht gegenüber Abnehmern tatsächlich nicht auftritt. Gleichzeitig ist dieses Set an Maßnahmen jenes, welches am wenigsten eingriffsintensiv für das marktmächtige Unternehmen A1 TA ist.

5.4 Operationalisierung der Regulierungsinstrumente

Um die im vorigen Abschnitt erörterten Regulierungsinstrumente auch in der Praxis anwenden zu können und die notwendige Rechtssicherheit für A1 TA wie auch für alternative Betreiber zu gewährleisten, sind weitere Präzisierungen erforderlich. Diese werden im vorliegenden Abschnitt vorgenommen.

5.4.1 Entgeltregulierung - Kontrolle der Preisobergrenze für Endkunden-Anschlüsse

Überprüfung und Adaptierung der bisherigen Price-Cap Regulierung

Im Rahmen des letzten Marktanalyseverfahrens kam es zu einer Reihe von Anpassungen der Price-Cap Regulierung. So wurde (i) der Durchrechnungszeitraum auf ein Jahr verkürzt, (ii) der Price-Cap wird nun mit aktuellen Mengen gerechnet, (iii) die Serviceentgelte unterliegen nunmehr ebenfalls der Price-Cap Regulierung, und (iv) A1 TA wurde – anders als in der Vergangenheit – bis zum Abschluss des nächsten Marktanalyseverfahrens keine Inflationsanpassung auf POTS- und ISDN-Basisanschlüsse zugestanden. Diese Änderungen sollen nachfolgend einer Überprüfung unterzogen werden und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen erörtert werden.

(i) Die Verkürzung des Durchrechnungszeitraumes von 24 Monaten auf 12 Monate hat sich aus Sicht der Gutachter bewährt und sollte auch künftig beibehalten werden, wobei als Bezugszeitraum wieder der letzte Tag des jeweiligen Jahres heranzuziehen wäre. Nach Ende des Durchrechnungszeitraums sollte im Rahmen eines amtswegigen Verfahrens beurteilt werden, ob die Price-Cap Auflagen von A1 TA eingehalten wurden. Dazu hat A1 TA die notwendigen Daten zu liefern und plausibel darzulegen, ob dies der Fall ist. Am Ende des Verfahrens sind die Werte der entsprechenden Basketspezifikationen für das nächste Jahr festzulegen.

(ii) Auch die Umstellung der Berechnung des Price-Cap Index durch das Heranziehen aktueller Mengen am Ende der Durchrechnungsperiode hat sich aus Sicht der Gutachter grundsätzlich bewährt, da auf diese Weise die Nachfrageentwicklungen des aktuellen Durchrechnungszeitraums in die Berechnung einfließen. Die Entgelte der nachfolgend zu

spezifizierenden Körbe sollen daher weiterhin mit den aktuellen Mengen am Ende der Durchrechnungsperiode gerechnet werden, d.h. in Gleichung (1) wird in beiden Summen mit q_i^{t+1} anstatt q_i^t gerechnet.

Die vorgebrachte Kritik, dass es durch das Heranziehen aktueller Mengen bei Mengenverschiebungen zwischen einzelnen Tarifen eines Korbes zu einer Verletzung des Price-Caps kommen kann, auch wenn A1 TA keine Preiserhöhung im Durchrechnungszeitraum durchgeführt hat, ist aus Sicht der Gutachter berechtigt, wenn auch eher theoretischer Natur. Nichtsdestotrotz wird vorgeschlagen, dass künftig von der Einhaltung der Price-Cap Verpflichtung auszugehen ist, wenn es im betreffenden Durchrechnungszeitraum zu keinerlei Entgelterhöhungen bei Tarifen des entsprechenden Korbes seitens A1 TA (weder für Bestandskunden noch für Neukunden) gekommen ist. In diesem Fall kann die Überprüfung des Price-Caps am Ende des Durchrechnungszeitraums aus Sicht der Gutachter entfallen. Die Verpflichtung zur Datenlieferung bleibt davon jedoch unberührt.

(iii) A1 TA erhöhte im April 2012 Serviceentgelte, die nicht ausschließlich aber auch im Zusammenhang mit dem Bezug und der Nutzung eines Festnetzanschlusses anfallen, teilweise substantiell und führte neue Entgelte für Leistungen ein, die bis dahin von A1 TA unentgeltlich erbracht wurden. Diese Serviceentgelte wurden im letzten Marktanalyseverfahren ebenfalls der Price-Cap Regulierung unterzogen, um zu verhindern, dass A1 TA über den Umweg von Serviceentgelten die Price-Cap Auflagen unterläuft. Aus Sicht der Gutachter ist diese Maßnahme nach wie vor gerechtfertigt, wobei die Ausgestaltung derart erfolgen sollte, dass A1 TA Umsätze und Mengen für die von ihr verrechneten Serviceentgelte der Regulierungsbehörde vorlegt. Dies betrifft alle Serviceentgelte, die Geschäftskunden mit Bezug von marktgegenständlichen Produkten verrechnet werden und die in den Entgeltbestimmungen OES Telefonservices (EB OES-TS), der Entgeltbestimmung ISDN-Telefonservices (EB ISDN-TS) und in den Entgeltbestimmungen Liste der sonstigen Dienstleitungen (SD) genannt sind. Die 15 umsatzstärksten Serviceentgelte sollen in den entsprechenden Serviceentgelte-Korb fallen, wobei die 75%-Klausel nach wie vor sinnvoll erscheint: ergeben sich aus den 15 umsatzstärksten Serviceentgelten nicht zumindest 75% des gesamten Umsatzes, der mit Serviceentgelten erzielt wird, so sind weitere Serviceentgelte in den Korb aufzunehmen, bis 75% des gesamten Umsatzes erreicht sind.

(iv) Die derzeitige Price-Cap Spezifikation beinhaltet für den POTS/ISDN-Basis-Korb und den Serviceentgelte-Korb keine Inflationsanpassungsklausel. Begründet wurde dies in der letzten Marktanalysenrunde mit der damals erst kürzlich erfolgten Inflationsanpassung der Preise und der Beobachtung, dass die Preise von A1 TA deutlich über jenen der Wettbewerber lagen. Die Preise von A1 TA liegen zwar nach wie vor über jenen ihrer Mitbewerber (siehe Abschnitt 4.6), aus Sicht der Gutachter erscheint es aber gerechtfertigt, künftig eine Inflationsanpassung zuzulassen, um keine zu großen realen Entgeltreduktionen hervorzurufen. Die Indexanpassungsklausel sollte dabei derart ausgestaltet sein, dass A1 TA eine jährliche Inflationsanpassung bei den Grundentgelten vornehmen darf. Als Maß für die Inflation ist dabei der Verbraucherpreisindex (VPI) heranzuziehen.

Spezifikation der Körbe

Auf Basis der marktgegenständlichen Produkte und in Konkretisierung obiger Ausführungen ergeben sich zwei Price-Cap Körbe:

- (i) ein Korb für POTS/ISDN-Basisanschlüsse und
- (ii) ein Korb für Serviceentgelte.

(i) In Bezug auf den POTS/ISDN-Basis-Korb ist sicherzustellen, dass der Price-Cap möglichst korrekt und umfassend die anfallenden Entgelte der Endkunden widerspiegelt. Daher sollten fixe, jährlich anfallende Entgelte (z.B.: Internet Service Pauschale) gleichverteilt in das monatliche Anschlussentgelt gerechnet werden. Zusätzlich sollten Entgelte, die typischerweise während der Vertragsdauer anfallen und aus Endkundensicht unvermeidbar sind (z.B.: Herstellungsentgelt, Aktivierungsentgelt), über den durchschnittlichen Vertragszeitraum verteilt in den Korb gerechnet werden. Gemäß den Aussagen von A1 TA beträgt dieser 36 Monate. Somit erhöht sich das monatliche Grundentgelt der marktgegenständlichen Produkte in Abhängigkeit dieser - in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anschlussleistung anfallenden - Entgelte und eine Erhöhung selbiger fließt in die Berechnung des Price-Cap Index ein.

Der POTS/ISDN Korb besteht daher aus den jeweiligen stand-alone POTS und ISDN-Basisanschlüssen, die von Nichtprivatkunden bezogen werden, unabhängig davon ob die Bezeichnung des verkauften Produkts auf die Gruppe der Nichtprivatkunden abzielt. Hinzuzurechnen sind alle fixen, jährlichen Entgelte und Entgelte, die aus Endkundensicht unvermeidbar sind, also jedenfalls im Vertragszeitraum anfallen und in Verbindung mit der Bereitstellung der im Korb inkludierten Anschlüssen stehen. Für die Überprüfung und Einhaltung des Price-Caps sollte A1 TA dazu verpflichtet werden, am Ende jedes Durchrechnungszyklus die tatsächlichen Umsatzerlöse und Mengen je Tarif bereit zu stellen.

(ii) Dieser Korb besteht aus den 15 umsatzstärksten Serviceentgelten. Ergeben sich aus den 15 umsatzstärksten Serviceentgelten nicht zumindest 75% des gesamten Umsatzes, der mit Serviceentgelten erzielt wird, so sind weitere Serviceentgelte in den Korb aufzunehmen, bis 75% des gesamten Umsatzes erreicht sind. Für die Überprüfung und Einhaltung des Price-Caps sollte A1 TA dazu verpflichtet werden, am Ende jedes Durchrechnungszyklus die tatsächlichen Umsatzerlöse und Mengen je Serviceentgelt bereit zu stellen.

Berechnung des Price-Cap Index

Spezifikationsfragen in Bezug auf die zu verwendenden Mengen (q_i^{t+1}), den Durchrechnungszeitraum (12 Monate) und die Inflationsanpassung (an den VPI) wurden bereits erörtert. Es sei daher diesbezüglich auf obige Ausführungen verwiesen.

Hinsichtlich der Bestimmung des X-Faktors wäre von Seiten der Regulierungsbehörde ein für den Gültigkeitszeitraum der Price-Cap Anordnung durchschnittliches Produktivitätswachstum abzuschätzen. Dies erweist sich typischerweise sowohl in Hinblick auf gesamtwirtschaftliche

als auch branchenspezifische Produktivitätsentwicklungen als schwierige Aufgabe. Zudem würde eine Abschätzung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens zum Teil (zusätzliche) detaillierte disaggregierte Unternehmensdaten erfordern. Anstatt einer Bestimmung des X-Faktors wird daher mit $X=0$ eine pragmatische Festlegung für beide Körbe vorgeschlagen, die sich auch dadurch rechtfertigen lässt, als dass sich die strukturelle Marktsituation im Vergleich zur vorherigen Regulierungsperiode nicht signifikant geändert hat und somit mit Hilfe des X-Faktors nicht eingegriffen werden muss.

Gleichzeitig sollten potentielle Effizienzgewinne nur dann vom normunterworfenen Unternehmen lukriert werden können, wenn die Price-Cap Auflagen im vergangenen Durchrechnungszeitraum eingehalten wurden. Dies stellt eine anreizkompatible Regulierung sicher (siehe Abschnitt 5.2). Daher sollte im Falle einer Überschreitung des Price-Cap Index der X-Faktor für die nächste Durchrechnungsperiode als Korrektiv verwendet werden. A1 TA wäre somit angehalten, den Price-Cap einzuhalten und müsste bei einer Überschreitung die Preise in der nächsten Periode entsprechend anpassen.

Daraus ergibt sich folgende Formel für den POTS/ISDN-Basis und den Serviceentgelte Korb:

$$\frac{\sum_{i=1}^n p_i^{t+1} q_i^{t+1}}{\sum_{i=1}^n p_i^t q_i^{t+1}} \leq 1 + VPI^{t+1} \quad (2)$$

Dabei sind p_i^{t+1} die Preise und q_i^{t+1} die Mengen von Produkt/Serviceentgelt i in Periode $t+1$.

Erweiterte Anzeigepflicht

Die Gutachter schlagen eine erweiterte Anzeigepflicht vor, da die Ausübung von Marktmacht nicht nur durch überhöhte Preise sondern auch durch andere Faktoren erreicht werden kann. Aus Sicht der Gutachter sind daher alle Produkt- oder Preisänderungen auf Endkundenebene, die den gegenständlichen Markt betreffen, vor ihrer Wirksamkeit zur Anzeige zu bringen. Dies betrifft Grundentgelte, Entgelte, die aus Endkundensicht unvermeidbar sind, also jedenfalls im Vertragszeitraum anfallen und in Verbindung mit der Bereitstellung der im Korb inkludierten Produkte stehen (Herstellungsentgelte, Aktivierungsentgelte), Serviceentgelte und fixe jährliche Entgelte (z.B. Internet Service Pauschale), wenn Sie für Bestandskunden erhöht werden oder Bestandskunden auf andere Tarife migriert werden. Ausgenommen von einer Anzeigepflicht sollte allerdings eine Erhöhung oder Senkung des Neukundenpreises für bestehende Produkte sein.

Da sich Entgelte und AGB sinnvoller Weise nicht isoliert betrachten lassen, wird vorgeschlagen, Entgelte und AGB inklusive Leistungsbeschreibungen und ihre Änderungen allesamt der Regulierungsbehörde vorab und gemeinsam zur Anzeige vorzulegen, sofern es zu Änderungen in den Entgelten und/oder AGB für Zugangsprodukte kommt. Bereits genehmigte AGB, die von einer geplanten Tarifmaßnahme unberührt bleiben, wären hingegen nicht nochmals vorzulegen (sofern nicht gesetzliche Bestimmungen dies erfordern). Die Überprüfung der Einhaltung der Price-Cap Obergrenze erfolgt nicht im

Rahmen dieser Anzeigeverpflichtung sondern ausschließlich im Rahmen der jährlichen Price-Cap Überprüfung (sofern sie aufgrund von Preiserhöhungen notwendig ist).

5.4.2 Getrennte Buchführung

A1 TA sollte ihre Kosten und Erträge auf dem vorliegenden Markt getrennt von den übrigen von ihr angebotenen Produkten und zumindest in der bisherigen Gliederung (nach den Märkten der TKMVO 2003 idF BGBl II Nr 117/2005) bereitstellen.

Die nach Märkten getrennte Bereitstellung ist erforderlich, um die Konsistenz und Korrektheit der im A1 TA Kostenrechnungsmodell enthaltenen Daten im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung des Kostenrechnungsmodells sowie im Rahmen etwaiger sonstiger Verfahren, die Kostendaten daraus heranziehen müssen, kontrollieren zu können. Dabei ist vor allem auch die Überprüfung hinsichtlich einer allfälligen Verschiebung von Kosten und Erträgen zwischen unterschiedlichen Produkten bzw. unterschiedlichen Märkten von großer Bedeutung. Die Prüfungshandlungen müssen dabei die Entwicklung von Kosten und Erlösdaten sowie der dazu gehörenden Mengengerüste im zeitlichen Verlauf beinhalten, was es jedoch erfordert, dass die entsprechenden Daten in einer solchen Form vorliegen, die eine Vergleichbarkeit ermöglicht. Die Daten sind daher zumindest nach den oben erwähnten Märkten zu gliedern, wobei im Falle von geänderten Marktabgrenzungen oder bei einem Wegfall von (relevanten) Märkten oder Teilen davon, die entsprechenden Produkte dennoch weiterhin getrennt auszuweisen sind und diese Daten auch zukünftig getrennt fortgeführt werden sollten.⁷¹

Auf Endkundenebene sollte unterschieden werden (jeweils nach Geschäfts- und Privatkundenprodukten):

- reine Sprachanschlüsse (POTS, ISDN, ISDN-Multi, NGV, etc.)
- Bündelprodukte die (zumindest) Sprachanschlüsse und Breitbandanschlüsse umfassen
- reine Breitbandprodukte

Diese Aufteilung ist erforderlich, um die einzelnen Produkte eindeutig den Märkten (Sprachanschluss vs. Breitbandanschluss) zuordnen zu können. Die Trennung zwischen Vorleistungs- und Endkundenebene ist für die Überprüfung eines allfälligen Vorliegens eines Margin Squeeze erforderlich. Eine zusätzliche Trennung zwischen Geschäfts- und Privatkundenprodukten ist für die Überprüfung der Aufteilung sowie allfälliger Verschiebungen von gemeinsamen Kosten notwendig.

⁷¹ Darüber hinaus sieht auch Artikel 4 der Empfehlung der Kommission vom 19. September 2005 über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem Rechtsrahmen für die elektronischen Kommunikation (2005/698/EG in L 266/64) vor: „Die Berichterstattungspflicht im Rahmen der getrennten Buchführung kann auch die Erarbeitung und Offenlegung von Informationen über Märkte umfassen, auf denen der Betreiber nicht über beträchtliche Marktmacht verfügt.“

Im Rahmen der getrennten Buchführung sind entsprechend den Anforderungen der Regulierungsbehörde zumindest folgende Informationen bereitzustellen:

- Erträge
- Kosten (unterscheidbar nach Personalkosten, Kosten für Abschreibungen von Anlagegütern, Kapitalkosten und sonstigen Kosten),
- detaillierter Anlagenspiegel des Unternehmens, Personalkennzahlen, Kostentreiber wie insbesondere Anzahl Breitbandanschlüsse und sonstige für die Überprüfung der Kostenrechnung notwendigen Informationen.

Die Details der konkreten Ausgestaltung werden von der Regulierungsbehörde im Rahmen einer regelmäßigen Überprüfung spezifiziert.

6 Schlussbemerkung

Wir versichern, das Gutachten nach bestem Wissen und Gewissen und aufgrund sorgfältiger Untersuchungen sowie der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und erteilten Auskünften erstellt zu haben:

Dr. Denise Diwisch

MMag. Philipp Sandner

Wien, im Februar 2016

7 Anhang

7.1 Abbildungsverzeichnis

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Vergleich Anschlussarten: Geschäftskunden und Privatkunden,..... | 13 |
| Abbildung 2: Ausstattung Privatkunden und Nichtprivatkunden mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen nach Größenklasse | 14 |
| Abbildung 3: Nutzungsverhalten Privatkunden und EPU's im Vergleich | 15 |
| Abbildung 4: Anbieterverteilung bei Zugangs- und Gesprächsleistungen | 17 |
| Abbildung 5: Wie häufig nutzen Sie Internettelefonie, also z.B: Skype oder Facetime, für private Gespräche?..... | 21 |
| Abbildung 6: Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse 2011-2014..... | 23 |
| Abbildung 7: Entwicklung der absoluten Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse..... | 26 |
| Abbildung 8: Ausstattung der Haushalte mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen im Zeitverlauf | 27 |
| Abbildung 9: Angenommen, alle Festnetzanbieter inklusive Ihres eigenen erhöhen das Grundentgelt um etwa 10% (Z.B. von Euro 16 auf Euro 17,60) während Mobilfunkanbieter ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würden Sie innerhalb eines Jahres den Festnetzanschluss aufgeben (und wenn vorhanden, ausschließlich das Handy nutzen)?..... | 28 |
| Abbildung 10: Hatten Sie innerhalb der letzten 2 Jahre einen Festnetzanschluss und haben Sie diesen aufgegeben? | 30 |
| Abbildung 11: Was sind für Sie die wichtigsten Gründe, die für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses sprechen?..... | 31 |
| Abbildung 12: Mobilfunk Preisindex (TK-Monitor 3/2015) | 32 |
| Abbildung 13: Es werden am Markt auch Kombiprodukte aus Breitbandinternet und Festnetztelefon angeboten, z.B.: A1 Kombi oder Take IT Super max von UPC um je 19,90 Euro. Wie reagieren Sie wenn Ihr Festnetzanbieter das Grundentgelt um etwa 10% (z.B: von Euro 16 auf Euro 17,60) erhöht? Der Preis für Kombiprodukte bleibt gleich..... | 34 |
| Abbildung 14: Anteil Festnetzanschlüsse im Bündel an gesamten Festnetzanschlüssen | 36 |
| Abbildung 15: Was waren die Gründe für den Wechsel zu einem Kombiprodukt?..... | 36 |
| Abbildung 16: Entwicklung Marktanteile bei ISDN-Multianschlüssen | 40 |
| Abbildung 17: Entwicklung der Festnetz-Sprachtelefonieanschlüsse 2011-2014..... | 42 |
| Abbildung 18: Anzahl ISDN-Multianschlüsse im Zeitverlauf..... | 43 |
| Abbildung 19: Entwicklung der absoluten Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse..... | 45 |
| Abbildung 20: Ausstattung der Unternehmen mit Fest- und Mobilfunkanschlüssen im Zeitverlauf | 46 |
| Abbildung 21: Angenommen alle Festnetzbetreiber, inklusive Ihres eigenen, erhöhen das Grundentgelt um etwa 10%, während Mobilnetzbetreiber Ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würde Ihr Unternehmen dann innerhalb eines Jahres die Festnetzanschlüsse aufgeben und ausschließlich Mobiltelefone nutzen? | 47 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 22: Angenommen alle Festnetzbetreiber, inklusive Ihres eigenen, erhöhen das Grundentgelt um etwa 10%, während Mobilnetzbetreiber Ihr Grundentgelt unverändert lassen. Würde Ihr Unternehmen dann innerhalb eines Jahres die Festnetzanschlüsse aufgeben und ausschließlich Mobiltelefone nutzen? | 48 |
| Abbildung 23: Hat sich in den letzten 2 Jahren bei den Festnetzanschlüssen in ihrem Unternehmen auf Grund der Nutzung von Handys etwas geändert? Welcher der folgenden Punkte trifft auf Ihr Unternehmen zu? | 49 |
| Abbildung 24: Nennen Sie mir bitte die wichtigsten Gründe, die für die Beibehaltung des Festnetzanschlusses in Ihrem Unternehmen sprechen..... | 50 |
| Abbildung 25: Es werden am Markt auch Kombiprodukte aus Breitbandinternet und Festnetztelefon angeboten. Angenommen der Festnetzanbieter Ihres Unternehmens erhöht das Grundentgelt um etwa 10%, der Preis für Kombiprodukte bleibt gleich. Wie reagieren Sie? | 52 |
| Abbildung 26: Denken Sie an die Zeit vor Bezug Ihres Kombiproduktes. Welche Aussage trifft zu? Ihr Unternehmen hatte... .. | 54 |
| Abbildung 27: Entwicklung Breitband-Festnetz Bündel und Festnetz stand alone im Zeitverlauf | 55 |
| Abbildung 28: Was waren die Gründe für einen Wechsel zu einem Kombiangebot? | 55 |
| Abbildung 29: Ist es für Ihr Unternehmen denkbar, dass Sie einzelne Teilleistungen Ihres Kombiprodukts oder Ihrer Gesamtlösung zukünftig bei einem anderen Unternehmen beziehen? Für welche Teilleistung können Sie sich am ehesten einen Wechsel vorstellen? | 57 |
| Abbildung 30: Marktanteile A1 TA bei Nichtprivatkunden in Wien vs. Rest-Österreich..... | 59 |
| Abbildung 31: Marktanteile Zugangsmarkt für Privatkunden im Zeitverlauf..... | 65 |
| Abbildung 32: Entwicklung Marktanteile bei ISDN-Multianschlüssen im Zeitverlauf..... | 69 |
| Abbildung 33: Marktanteile A1 TA (POTS/ISDN-Basis) im Zeitverlauf | 73 |

7.2 Tabellenverzeichnis

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: Beziehen Sie mindestens zwei Ihrer Dienste in einem Kombiangebot, d.h. die Preise sind nicht einzeln auf der Rechnung angeführt? | 12 |
| Tabelle 2: Tarifstruktur nach Anschlussformen (Grundentgelte exkl. Ust)..... | 16 |
| Tabelle 3: Fest-Mobil HM-Test-Frage nach Größenklassen | 48 |
| Tabelle 4: HM-Test Frage nach Größenklassen | 53 |
| Tabelle 5: Preisvergleich Festnetzanschluss Nichtprivatkunden, exkl. Ust | 78 |

7.3 Referenzen

BEREC (2014): BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies). BoR (14) 73

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/4439-berec-common-position-on-geographic-aspects-of-market-analysis-definition-and-remedies

Bishop, S., & Walker, M. (1999). Economics of E.C. Competition Law. Concepts, Application and Measurement. Sweet & Maxwell, London.

Carlton, D.W./Perloff, J.M. (2000): Modern Industrial Organization, Addison-Wesley.

Church, Jeffrey / Ware, Roger (2000): Industrial Organization. A Strategic Approach, McGraw-Hill.

Europäische Kommission (2014a). Commission Recommendation of 9.10.2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, C(2014) 7174 final, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets-within-electronic-communications>.

Europäische Kommission (2014b). Commission Staff Working Document Explanatory Note Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD(2014) 298, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/explanatory-note-accompanying-commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets>

Europäische Kommission (2012). Fusionskontrolle: Kommission genehmigt Übernahme des österreichischen Mobilfunkbetreibers Orange durch H3G unter Bedingungen, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1361_de.htm

Europäische Kommission (2007a). Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition), - C(2007) 5406, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/rec_markets_en.pdf

Europäische Kommission (2007b). Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation

in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) – Explanatory memorandum of the Recommendation - SEC(2007) 1483, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/recomm_guidelines/index_en.htm

Europäische Kommission (2002). Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. (2002/C 165/03). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 165/6 vom 11.7.2002, S. 6-31. („SMP-Guidelines“), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:DE:PDF>

OFT (2001). The role of market definition in monopoly and dominance inquiries. A report prepared for the Office of Fair Trading by National Economic Research Associates. Economic Discussion Paper 2. [down.cenet.org.cn/upfile/94/200552615558174.pdf](http://www.cenet.org.cn/upfile/94/200552615558174.pdf)

RBB Economics (2006). Studie zur wettbewerbsökonomischen Marktabgrenzung im Auftrag des österreichischen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien.

RTR (2015). Die österreichischen Telekommunikationsmärkte aus Sicht der Nachfrager im Jahr 2015. <https://www.rtr.at/de/inf/BerichtNASE2015>

RTR (2004). Marktanalyseverfahren im neuen Rechtsrahmen. Schriftenreihe der RTR GmbH, Band 5/2004, https://www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr52004/2937_Band5_2004.pdf

RTR (2016): Gutachten für die Telekom-Control-Kommission im Verfahren M 1/15 Markt für den lokalen Zugang und Markt für den zentralen Zugang, Februar 2016.