

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

**Zuführungs-, Terminierungs- und Transitleistungen
im öffentlichen Festtelefonnetz**

**Märkte Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung 2007/879/EG und
Markt Nr. 10 der vorhergehenden Empfehlung 2003/311/EG**

geschwärzte Fassung

A.	Einleitung.....	6
B.	Beschreibung der Leistungen	8
I.	Allgemeines	8
II.	Verbindungsaufbau.....	10
1.	Allgemein.....	10
2.	Diverse Formen.....	11
a.	Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl.....	11
b.	Zuführung zu Mehrwertdiensten.....	12
c.	Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.....	13
d.	Zuführung mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32) über Interconnection-Anschlüsse.....	13
3.	Anbieter.....	14
a.	Deutsche Telekom AG (PSTN Netz).....	14
(1)	Festnetzstruktur.....	14
(2)	Zusammenschaltung.....	15
(3)	Hierarchische Struktur.....	15
(4)	Technik der Netzzusammenschaltung.....	16
b.	Teilnehmernetzbetreiber (allgemein).....	17
(1)	Alternative Betreiber von PSTN-Festnetzen.....	17
(2)	Aufrüstung mittels DSL-Technologie.....	18
(3)	Betreiber von Fernseekabelnetzen.....	19
(4)	Alternative Realisierungsformen im VoIP-Segment.....	19
c.	Exkurs: Kooperation auf Ebene des Internet-Protokolls.....	20
(1)	Physische Zusammenschaltung.....	20
(2)	Kooperation auf Ebene der Dienste.....	21
4.	Nachfrager.....	21
III.	Anrufzustellung.....	21
1.	Allgemein.....	21
2.	Diverse Formen.....	21
a.	Terminierung zu geographischen Rufnummern.....	22
b.	Terminierung zu Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 0(32)).....	22
c.	Terminierung zu dem Notrufdienst.....	23
3.	Anbieter.....	24
4.	Nachfrager.....	24
IV.	Transitdienste.....	24
1.	Allgemein.....	24
2.	Diverse Formen.....	24
a.	Zuführung plus Transit zur Betreiber(vor)auswahl.....	25
b.	Zuführung plus Transit zu Mehrwertdiensten.....	25
c.	Transit plus Terminierung.....	26
d.	Transit plus Terminierung in die Rufnummerngasse 0(32).....	27
3.	Anbieter.....	27
4.	Nachfrager.....	27
C.	Gang der Ermittlungen.....	28
I.	Auswahl der Märkte.....	28
II.	Auskunftersuchen.....	29
D.	Vorbringen der Adressaten.....	32
I.	Verständnis der Leistungsbeschreibung und des Leistungsangebots.....	32
II.	Netz- und Zusammenschaltungsstruktur.....	33
III.	Marktdefinition (allgemein).....	33
IV.	Marktdefinition Verbindungsaufbau.....	35
V.	Marktdefinition Anrufzustellung.....	35
VI.	Marktdefinition Transit.....	37
VII.	Zugang zu den Beschaffungsmärkten.....	38
VIII.	Entgegenstehende Nachfragemacht.....	38

IX.	Potenzieller Wettbewerb	39
X.	Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit	39
E.	Nationale Konsultation	40
F.	Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG	41
G.	Europäisches Konsolidierungsverfahren	42
H.	Marktabgrenzung	43
I.	Der Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene	44
1.	Vorgaben der Märkte-Empfehlung	44
2.	Bisherige Regulierung	44
3.	Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung	45
a.	Zuführungsleistungen jedenfalls nicht in einem Markt mit Terminierungsleistungen und dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung	46
b.	Zählen auch Zuführungsleistungen, die von DSL-Anschlüssen herrühren und auf PSTN-Ebene übergeben werden zu dem relevanten Markt?	47
c.	Zählen auch Zuführungsleistungen über Breitband-Kabelnetze, die auf PSTN-Ebene übergeben werden, zu dem relevanten Markt?	49
d.	Zählen auch Zuführungsleistungen, die auf IP-Ebene übergeben werden, zu diesem Markt?	50
e.	Kein Einbezug von Kooperationsformen auf Dienste-Ebene?	51
f.	Zählen auch Zuführungsleistungen über Mobilfunknetze zu diesem Markt?	51
g.	Handelt es sich bei den relevanten Zuführungsleistungen um einen netzübergreifenden Markt oder sind Zuführungsleistungen aus jedem Netz einzeln zu betrachten?	52
h.	Bilden Zuführungsleistungen zu einem bestimmten Mehrwertdienst einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen zu anderen Mehrwertdiensten?	53
i.	Zuführungsleistungen zur festen und wahlweisen Verbindungnetzbetreiberwahl und zu sonstigen Diensten in einem Markt?	53
j.	Zuführungsleistungen über Interconnection-Anschlüsse und über Primärmultiplex-Anschlüsse in einem Markt?	54
k.	Bilden Zuführungsleistungen zu sonstigen Diensten und Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse jeweils einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen plus Transitanteil? ..	55
l.	Sonderfall: Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl und Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl plus Transit in einem Markt? ..	56
m.	Zählen auch Zuführungsleistungen mit Ursprung in Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 0(32)) zu den relevanten Märkten?	57
n.	Räumlich relevanter Markt	58
i.	Ergebnisse zur Marktabgrenzung im Bereich der Verbindungsaufbau-dienste	59
II.	Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung	61
1.	Vorgaben der Märkte-Empfehlung	61
2.	Bisherige Regulierung	61
3.	Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung	62
a.	Terminierungsleistungen in das Festnetz eines bestimmten Netzbetreibers?	62
b.	Einbezug von Terminierungsleistungen zu Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) mit Übergabe auf PSTN-Basis?	64
c.	Einbezug von Terminierungsleistungen mit IP-basierter Übergabe?	65
d.	Einbezug von Kooperationen auf der Diensteebene?	66
e.	Fallen Terminierungsleistungen in einzelne nationale Festnetze und in einzelne nationale Mobilfunknetze in einen gemeinsamen Markt?	66

f.	Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern und zu Notrufabfragestellen in einem Markt?.....	66
g.	Terminierungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 032) ebenfalls in diesem Markt?	67
h.	Terminierungsleistungen und Transit plus Terminierung in einem Markt?	68
i.	Fallen auch Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern in einzelne Festnetze in diesen Markt, bei denen der Teilnehmer in einem nachfolgenden Drittnetz angeschlossen ist („Scheinterminierung“)?	68
j.	Räumlich relevanter Markt	74
4.	Ergebnis	74
5.	Die betroffenen Unternehmen.....	74
III.	Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz.....	77
1.	Vorgaben der Kommission	77
2.	Bisherige Regulierung	77
3.	Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung	78
a.	Transit in einem Markt mit Mietleistungsangeboten?	78
b.	Zuführung plus Transit zu sonstigen Diensten, Zuführung plus Transit zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl und die Zuführung plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse sind getrennten Märkten zuzurechnen.....	79
c.	Zuführung plus Transit und Transit plus Terminierung als eigenständige Märkte?.....	79
d.	Keine Differenzierung nach dem Ursprungsnetz der Verbindung bei Zuführung plus Transit	79
e.	Keine Differenzierung nach dem Zielnetz der Verbindung bei Transit plus Terminierung.....	80
f.	Transitmärkte als netzübergreifende Märkte?	80
g.	Keine Differenzierung der Märkte nach Tarifstufen	80
h.	Einbezug von Eigenleistungen?	81
i.	Räumlich relevanter Markt	81
4.	Ergebnis	81
I.	Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG.....	82
I.	Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken	84
1.	Verbindungsaufbau	84
a.	Verbindungsaufbau zu Diensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl).....	84
b.	Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl	85
c.	Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.....	85
2.	Anrufzustellung.....	85
3.	Transitleistungen	86
a.	Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl)	86
b.	Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse	88
c.	Anrufzustellung plus Transit.....	88
II.	Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb.....	89
1.	Verbindungsaufbau	89
a.	Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten	89
b.	Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl.....	89
c.	Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.....	89
2.	Anrufzustellung.....	89
3.	Transitleistungen	90
a.	Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten	90

b.	Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse	93
c.	Transit plus Terminierung	93
III.	Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden	95
1.	Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl)	96
2.	Verbindungsaufbau (plus Transit) zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl	98
3.	Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse	98
4.	Anrufzustellung in das öffentliche Telefonfestnetz der DT AG	98
5.	Anrufzustellung in die Netze alternativer Teilnehmernetzbetreiber	99
6.	Transitleistungen	99
7.	Ergebnis	99
J.	Prüfung der beträchtlichen Marktmacht	101
I.	Märkte für Verbindungsaufbau	102
1.	Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten	102
a.	Marktanteile	102
b.	Expansionshemmnisse und Marktzutrittsschranken	102
(1)	Doppelung der Anschlussinfrastruktur	103
(2)	Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung	103
(3)	Sprachtelefondienste über Bitstromangebote	104
(4)	Angebote von Kabelnetzbetreibern	104
(5)	Potenzial von Zuführungsleistungen über sonstige Zugangsformen	105
(6)	Ergebnis	105
c.	Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur	105
d.	Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht	106
e.	Sonstige Kriterien	107
f.	Gesamtschau	107
2.	Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau und Transit zum Dienst der Betreiber(vor)auswahl	108
a.	Marktanteile	108
b.	Fehlen von potenziellem Wettbewerb	108
c.	Marktzutrittsschranken, Expansionshindernisse und Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur	108
d.	Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht	108
e.	Sonstige Kriterien	109
f.	Gesamtschau	109
II.	Markt für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz der DT AG	110
1.	Marktanteile und potenzieller Wettbewerb	110
2.	Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht	110
3.	Sonstige Kriterien	111
4.	Gesamtschau	111
III.	Markt für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz alternativer Teilnehmernetzbetreiber	112
1.	Marktanteile und potenzieller Wettbewerb	112
2.	Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht	112
3.	Sonstige Kriterien	113
4.	Gesamtschau	114
K.	Gesamtergebnis	115
I.	Verbindungsleistungen DT AG	115
II.	Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz alternativer Teilnehmernetzbetreiber	116

A. Einleitung

Märkte für den Verbindungsaufbau und die Anrufzustellung im öffentlichen Telefonfestnetz

Die vorliegende Untersuchung betrifft Ziffer 2 und Ziffer 3 der Empfehlung der Kommission vom 17.12.07 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2007/879/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 344 vom 28.12.07, S. 65 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung).

Unter Ziffer 2 ist folgender Markt aufgeführt: „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst der Verbindungsaufbau die Weiterleitung auf lokaler Ebene und ist so abzugrenzen, dass er der jeweiligen nationalen Abgrenzung der Märkte für Transitverbindungen und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“

Unter Ziffer 3 ist folgender Markt aufgeführt: „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst die Anrufzustellung die Weiterleitung auf lokaler Ebene und ist so abzugrenzen, dass sie der jeweiligen nationalen Abgrenzung der Märkte für den Verbindungsaufbau und für Transitverbindungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“

Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonfestnetz

Weiterhin untersucht wird der Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonfestnetz. Dieser Markt war ursprünglich in der Empfehlung der Kommission vom 11. Februar 2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Empfehlung 2003/311/EG), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 114 vom 8. Mai 2003, S. 45 (im Folgenden: Märkte-Empfehlung) enthalten und dort unter Nr. 10 aufgeführt. In der neuen Empfehlung ist der Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonfestnetz nicht mehr enthalten.

Nachfolgend findet eine Untersuchung auch dieses Marktes aus folgenden Gründen dennoch statt: Sowohl der Widerruf als auch die Beibehaltung oder Änderung von auferlegten Verpflichtungen bedarf gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG einer erneuten Marktuntersuchung. Fast inhaltsgleich hat ebenfalls die Europäische Kommission auf diesen Grundsatz bzw. diese Vorgehensweise in ihrem Working Document zum zweiten Entwurf einer überarbeiteten Märkte-Empfehlung im Zusammenhang mit Fragen zur Übergangsregelung von bisheriger zu neuer Märkteempfehlung hingewiesen, dass nämlich im Falle der Aufrechterhaltung, Änderung oder Rücknahme von auferlegten Maßnahmen die Regulierungsbehörden eine neue Marktanalyse durchführen sollten, unabhängig davon, ob relevante Märkte beibehalten oder aus der Empfehlung entfernt würden.¹ Seien Maßnahmen auf solchen Märkten auferlegt worden, die nicht mehr in der Empfehlung enthalten sind, müsse eine Rücknahme der Maßnahmen auf der Grundlage einer erneuten Marktuntersuchung gerechtfertigt werden. Sei hingegen ein Markt nicht mehr in der Empfehlung enthalten, auf dem auch keine SMP festgestellt worden sei, treffe die Regulierungsbehörde keine Verpflichtung zur erneuten Über-

¹ Commission Staff Working Document SEC(2007) 1483 final, Explanatory Note, S. 50.

prüfung. Da auf dem vorliegend in Rede stehenden Markt Maßnahmen auferlegt worden sind, ist demzufolge anhand nachfolgender Untersuchung zu rechtfertigen, ob diese Maßnahmen ggf. beibehalten, widerrufen oder geändert werden können.

Auf Grundlage der die Artikel 14 bis 16 Rahmenrichtlinie umsetzenden §§ 9 bis 11 des Telekommunikationsgesetzes (im Folgenden: TKG) wurde zu den genannten Märkten ein Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren nach dem europäischen Rechtsrahmen abgeschlossen. Die Ergebnisse dieser Marktdefinition und Marktanalyse wurden durch die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur gemäß § 132 Abs. 4 Satz 2 TKG festgelegt. Am 05.10.05, 16.11.05, 29.05.06, 21.09.07 und dem 08.10.07 ergingen dazu entsprechende Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur. Die Festlegung ist gemäß § 13 Abs. 3 TKG Bestandteil der Regulierungsverfügung und wurde daher gemeinsam mit diesen veröffentlicht.

Nachfolgend werden

- zunächst die hier fraglichen Leistungen zur besseren Verständlichkeit umschrieben (vgl. Kapitel B),
- der Gang der Ermittlungen dargestellt (vgl. Kapitel C),
- und das Vorbringen der Marktteilnehmer dargelegt (vgl. Kapitel D),
- auf die nationale Konsultation eingegangen (leer),
- die Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt genannt (leer),
- das europäische Konsolidierungsverfahren beschrieben (leer),
- dann eine Marktabgrenzung durchgeführt (vgl. Kapitel H),
- daran anschließend die Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG in Bezug auf die Märkte dargelegt und die Feststellung getroffen, welche der vorliegenden Märkte noch regulierungsbedürftig sind (vgl. Kapitel I),
- die Existenz einer beträchtlichen Marktstellung geprüft (vergleiche Kapitel J),
- sowie abschließend die Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht genannt (vergleiche Kapitel K).

B. Beschreibung der Leistungen

I. Allgemeines

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind Verbindungsleistungen im Bereich der festnetz-basierten Sprachtelefonie auf der Vorleistungsebene. Diese Produkte werden von Netzbetreibern untereinander eingekauft und verkauft und bilden die Grundlage für das Angebot von Sprachdiensten gegenüber den Endkunden. Nach allgemeinem Verständnis ist dabei zwischen den Leistungen der Vorleistung Zuführung (von der Kommission auch „Verbindungsaufbau“ genannt)², des Transits sowie der Anrufzustellung (auch „Terminierung“ genannt)³ zu unterscheiden.

Für die Durchführung eines Gespräches sind häufig alle drei Leistungen notwendig. Zumindest aber die lokale Zuführungs- und die lokale Terminierungsleistung sind für das Zustandekommen eines Telefongesprächs unerlässlich. So wird bei der Zuführung die gewünschte Verbindung aufgebaut und diese bis zum Netzübergang, an dem die Netze der beiden Anbieter zusammengeschaltet sind, geführt. Je nachdem, in welchem Einzugsbereich sich der angerufene Teilnehmer befindet, wird ein Transitdienst bis zu dem Punkt notwendig, an dem der Verkehr an den Netzbetreiber übergeben werden kann, bei dem der Angerufene seinen Anschluss hat. Der Transitdienst kann hierbei vom zuführenden Netzbetreiber, von einem dazwischen geschalteten Verbindungsnetzbetreiber oder auch vom terminierenden Netzbetreiber selbst durchgeführt werden. Das Gespräch wird schließlich durch die Terminierung finalisiert, welches jener Netzbetreiber durchführt, in dessen Netz sich der Anschluss des angerufenen Teilnehmers befindet.

Der netztopologische Unterschied zwischen den verschiedenen Vorleistungsbausteinen sorgt dafür, dass es zu keinen Überlappungen zwischen den einzelnen Diensten kommt. Dort wo der Gesprächsaufbau aufhört, beginnt der Transit, wo der Transit endet, beginnt die Anrufzustellung.

Auch die EU-Kommission hat sich in ihrer ersten Empfehlung vom 11.02.03 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, für eine Unterteilung der Leistungen in drei separate Märkte ausgesprochen:

- **„Verbindungsaufbau“** im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst der Verbindungsaufbau die Weiterleitung auf lokaler Ebene und ist so abzugrenzen, dass er der Abgrenzung der Märkte für Transitverbindungen und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“
- **„Anrufzustellung“** in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst die Anrufzustellung die lokale Anrufweiterleitung und ist so abzugrenzen, dass sie der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbau und Transitverbindungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“

² Der Begriff „Verbindungsaufbau“ und „Zuführung“ wird im Folgenden synonym verwandt.

³ Der Begriff „Anrufzustellung“ und „Terminierung“ wird im Folgenden synonym verwandt.

- **“Transitdienste** im öffentlichen Festtelefonnetz. Im Sinne dieser Empfehlung sind Transitdienste so abzugrenzen, dass sie der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbau und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entsprechen.“

Die Kommission hat in ihren Definitionen insbesondere die Notwendigkeit komplementärer Abgrenzungen hervorgehoben; es sollen weder Überschneidungen noch Lücken auftreten. Die wesentlichen Trennlinien zwischen den einzelnen Märkten folgen indes schon aus den Beschreibungen in den zitierten Nr. 8 und Nr. 9 des Anhangs sowie aus der Begründung zu der Märkte-Empfehlung. Denn zum einen umfassen der Verbindungsaufbau sowie die Anrufzustellung jeweils eine „lokale“ Gesprächs- bzw. Anrufweiterleitung, während zum anderen gemäß der Begründung zu der Empfehlung unter Transitdiensten „die Übertragung zwischen Knotenvermittlungen eines bestimmten Netzes, verschiedener Netze oder ausschließlich über ein drittes Netz“ zu verstehen ist. Auf der Grundlage der Ausgangsuntersuchung gelangte die Bundesnetzagentur daher zu dem Ergebnis, dass ein Transitdienst nicht nur dann vorliegt, wenn ein Netzbetreiber eine Verbindung mit Ursprung in einem Drittnetz zur Übergabe anbietet, sondern auch dann, wenn diese Verbindung ihren Ursprung in dem eigenen Netz hat und mehrere Vermittlungsstellen durchläuft.

In der Begründung zur ersten Empfehlung wurde weiterhin betont, dass jedenfalls theoretisch die Möglichkeit bestehen muss, „die Bereitstellung einer Transitverbindung direkt zu kaufen oder die erforderlichen Komponenten getrennt zu erwerben und den Dienst selbst zu erbringen.“⁴ Daraus wurde gefolgert, dass zu den „Transitdiensten“ im Sinne der Empfehlung nur diejenigen Verbindungsleistungen zählen könnten, welche zusätzlich zu dem Verbindungsaufbau⁵ bis zu oder zu der Anrufzustellung ab der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene - dem eigentlichen „Bottleneck“ - erbracht werden. Denn erst diese zusätzlichen Leistungen könnten - wenn man von der Möglichkeit der Anmietung von Teilnehmeranschlussleitungen absieht - jedenfalls theoretisch von dem Nachfrager durch den Aufbau oder die Anmietung von Übertragungstrecken selbst ersetzt werden.

In der Konsequenz gelangte die Ausgangsuntersuchung dementsprechend zu dem Ergebnis, dass dem Markt für Verbindungsaufbau demzufolge alle jene Verbindungsleistungen unterfallen, welche von dem Netzbetreiber, an dessen Netz der anrufende Teilnehmer angeschlossen ist, einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten auf dessen Nachfrage hin auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene übergeben werden. Allein diese Verbindungsleistungen sollten für die vorliegende Ausgangsuntersuchung als „Zuführungsleistungen“ gelten. Sie werden durch den an das jeweilige Leistungskürzel angefügten Begriff „Zuführung“ gekennzeichnet.

Spiegelbildlich hierzu stellte die Bundesnetzagentur fest, dass dem Markt für Anrufzustellung alle diejenigen Verbindungsleistungen angehören, welche der Netzbetreiber, an dessen Netz der angerufene Teilnehmer angeschlossen ist, einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten auf dessen Nachfrage hin nach Übernahme einer Verbindung auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene erbringt. Ein netzinterner Transit zählte demgegenüber

⁴ Begründung zur Märkte-Empfehlung 2003 der Kommission, S. 18.

⁵ Nach der in Deutschland üblichen Begrifflichkeit ist unter „Verbindungsaufbau“ bisher lediglich ein bestimmter Bestandteil der Zuführungsleistung verstanden worden. So setzt sich etwa nach der von der DT AG verwendeten Definition eine Zuführungsleistung zusammen „aus dem Verbindungsaufbau über den Signalisierungskanal und dem Durchschalten und Halten des Nutzkanals der Verbindung bis zum Netzübergang von ICP,“ vergleiche etwa Ziffer 1.4 der Leistungsbeschreibung T-Com-B.2 [Ort] und [Fern] im Standardzusammenschaltungsvertrag der DT AG, Anlage C - Dienstportfolio, Stand: 01.01.2008, sowie Ziffer 1.4 der Leistungsbeschreibung ICP-B.2. Augenscheinlich hat die Kommission jedoch nicht allein einen Teil, sondern vielmehr die gesamte Zuführungsleistung im Blick. Der „Verbindungsaufbau“ im Sinne der Kommissionsempfehlung ist deshalb mit dem Begriff der „Zuführungsleistung“ gleichzusetzen.

nicht als Terminierungsleistung. Synonym zu dem Begriff der Anrufzustellung wird nachfolgend auch der Begriff der „Terminierung“ verwendet.

Verbindungsleistungen schließlich, welche weder Zuführungs- noch Terminierungsleistungen darstellen, wurden als „Transitdienste“ bzw. „Transitleistungen“ bezeichnet. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass in Deutschland Transitleistungen immer nur zusammen mit vorhergehenden Zuführungsleistungen bzw. anschließenden Terminierungsleistungen angeboten werden (zu der Rechtfertigung dieser Betrachtungsweise siehe genauer unten, Abschnitt H. - Marktabgrenzung).

Demnach bildet die unterste zusammenschaltungsfähige Netzkoppelungsstelle die Grenzlinie zwischen Verbindungsaufbau, Transit und Terminierung. Im Falle des PSTN-Netzes der DT AG handelt es sich dabei um eine der 474 lokalen Vermittlungsstellen mit Netzübergangsfunktion.

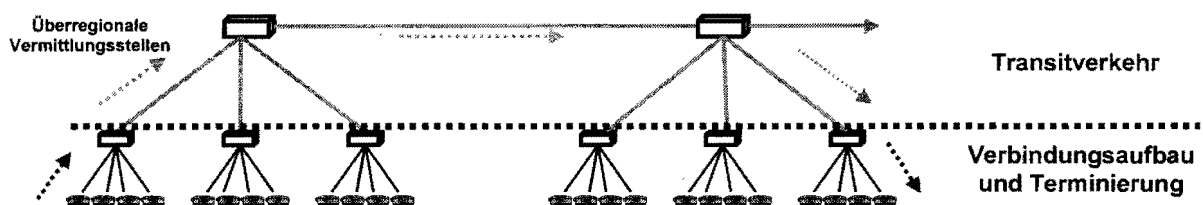


Abbildung 1: Zuordnung der Leistungen

Auch in ihrer neuen Märkte-Empfehlung vom 28.12.07, die den Ausgangspunkt für die nationale Festlegung bildet, hält die Kommission an der Dreiteilung der Zusammenschaltungsleistungen und der Annahme eines komplementären Verhältnisses zwischen den Leistungen weiter fest. Der Entwurf zur Begründung zur Märkteempfehlung 2007 enthält weiterhin keine wesentlichen Änderungen betreffend dem Umfang der Märkte für die drei Zusammenschaltungsleistungen. Die genauen Grenzen zwischen den einzelnen Verbindungsleistungen auf der Vorleistungsebene sollen demnach auch weiterhin von den nationalen Regulierungsbehörden festgelegt werden.⁶

Die Identität des Wortlautes der Definition von Verbindungsaufbau und Anrufzustellung in der alten und in der neuen Empfehlung rechtfertigt es, bei der Bestimmung der Grenzen zwischen den unterschiedlichen Zusammenschaltungsleistungen das Verständnis beizubehalten, das bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse Verwendung gefunden hat.

II. Verbindungsaufbau

1. Allgemein

Verbindungsaufbau oder auch Zuführungsdienste nehmen ihren Anfang jeweils an dem Kundenanschluss und enden jeweils an der untersten zusammenschaltungsfähigen Netzkoppelungsstelle. Im Falle des Festnetzes der DT AG ist dies an einer der 474 lokalen Vermittlungsstellen mit Netzübergangsfunktion. Bei alternativen Netzbetreibern kann der Einzugsbereich einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle einen größeren Aktionsradius aufweisen.

⁶ Vgl. der Entwurf der Begründung zur Märkte-Empfehlung 2007, SEC(2007) 1483 final, S. 25 ff.

Die Übergabe der Zuführungsleistung an den nachfragenden Netzbetreiber kann allerdings nur dann an der untersten Netzkoppelungsstelle erfolgen, wenn die beiden Parteien an diesem Standort miteinander zusammengeschaltet sind. Im Falle der Zuführung aus dem Netz der DT AG bedeutet dies, dass der andere Netzbetreiber an allen 474 lokalen Vermittlungsstellen angeschlossen sein muss, um jeweils die reine (kostengünstigste) Zuführungsleistung in Anspruch nehmen zu können. Netzbetreiber, die nicht an allen 474 lokalen Vermittlungsstellen angeschlossen sind, müssen für Anrufe aus den Einzugsbereichen, in denen sie über keine unmittelbare Zusammenschaltung mit der DT AG verfügen, die Weiterleitung von der lokalen Vermittlungsstelle bis zu ihrem Netz und damit jeweils einen Transitanteil mit einkaufen. Tatsächlich werden Zuführungsleistungen damit nicht immer auf der lokalen Ebene übergeben, sondern teilweise auch an einer anderen Stelle als der ersten Stelle, an der der Verkehr vom Endkunden aus betrachtet ausgekoppelt und an ein anderes Netz übergeben werden kann. Dementsprechend werden die Zuführungsleistungen zu Diensten in Deutschland in vielen Fällen auch zusammen mit Weiterleitungsdiensten zu anderen Netzkoppelungsstellen angeboten und auf dem Markt nachgefragt. Entsprechend der Netzstruktur der DT AG wird für den Fall, dass die Verbindung innerhalb einer der relevanten 23 Grundeinzugsbereiche verbleibt als regionale Zuführung bezeichnet. Erfolgt die Übergabe des Verkehrs in einem anderen der insgesamt 23 Grundeinzugsbereiche, so spricht man auch von „nationaler Zuführung“.

Unter Zugrundelegung des komplementären Verständnisses von den betreffenden Leistungen, wie es in der Empfehlung zugrunde gelegt wird und der die Bundesnetzagentur hier wie auch in der ersten Marktuntersuchung nach der neuen Märkte-Empfehlung folgt, handelt es sich bei den zuletzt genannten Leistungen dementsprechend um Kombinationsprodukte aus Zuführung und Transit, die im Rahmen der Marktabgrenzung der Transitprodukte näher definiert werden.

2. Diverse Formen

Zuführungsdienste lassen sich nach dem Ziel der Verbindung unterscheiden. Die derzeitigen Dienste, die von Seiten der DT AG auf dem Markt angeboten werden, lassen sich in die folgenden drei Kategorien einteilen:

- Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl,
- Zuführung zu sonstigen Diensten (Mehrwertdiensten) und
- Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Der Verbindungsaufbau kann dabei sowohl von herkömmlichen Festnetzanschlüssen initiiert werden als auch aus der Rufnummerngasse 0(32)erfolgen.

a. Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl

Bei dieser Leistung führt der anbietende Teilnehmernetzbetreiber die Verbindungen aus seinem Netz bis zum nächstgelegenen Netzzusammenschaltungspunkt. Hier übergibt er die Verbindung an den Zusammenschaltungspartner (ICP), den Verbindungsnetzbetreiber für Ortsverbindungen und für Fern-, Nationale Teilnehmerrufnummer- (NTR), Auslands- und Mobilfunkverbindungen. Mit dieser Leistung wird der belieferte Verbindungsnetzbetreiber in die Lage versetzt seine „Call-by-Call“- und „Preselection“-Angebote den Endkunden des die Leistung erbringenden Teilnehmernetzbetreibers zu unterbreiten.

Grundsätzlich angeboten werden die Leistungen der

- wahlweisen Betreiberauswahl sowie der
- festen Betreiberauswahl.

In Deutschland ist allein die DT AG zur Implementierung der Betreiber(auswahl) und der Betreiber(vorauswahl) verpflichtet.⁷

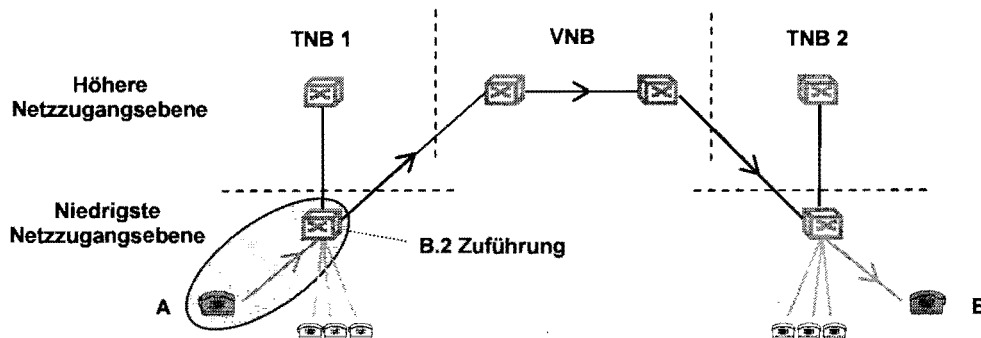


Abbildung 2: Zuführung zur Betreiber(vor)auswahl

b. Zuführung zu Mehrwertdiensten⁸

Hinter diesen Rufnummern werden auf öffentlichen Kommunikationsdiensten basierende Dienstleistungen erbracht. Der zuführende Netzbetreiber zieht zwar das Entgelt vom Endkunden ein, reicht dieses aber an den Betreiber des Netzes, in dem der Dienst implementiert ist, weiter. Für die erbrachten Leistungen erhält der zuführende Netzbetreiber das Zuführungsentgelt, zuzüglich eines Aufschlags für das Inkassorisiko und die Rechnungsstellung.

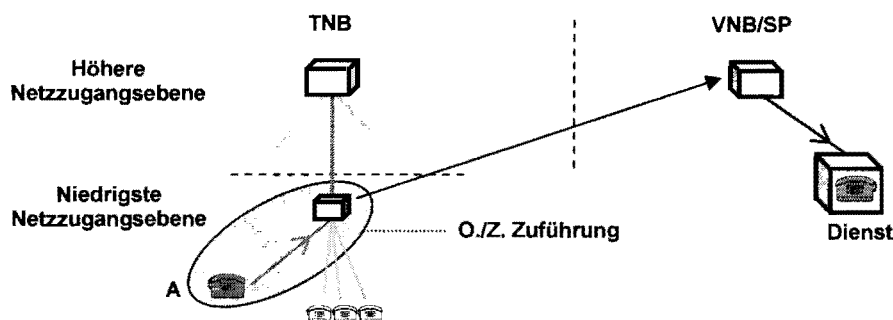


Abbildung 3: „O/Z Zuführung“⁹

Zu den folgenden Diensten werden Zuführungsleistungen aus dem Netz der DTAG auf dem Markt nachgefragt:

- Verbindungen zum Freephone-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0800,
- Verbindungen zum Shared Cost Service 0180 von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
- Verbindungen zum ICP-Vote-Call von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
- Verbindungen zum Service 0700 von ICP - im Online-Billing-Verfahren,

⁷ BK 2a 06/001-R, vom 05.06.07, ABI. BNetzA 2006, S. 1742.

⁸ Unter dem Begriff des Mehrwertdienstes wird im Folgenden ein Dienst verstanden, der eine Telekommunikationsdienstleistung um eine besondere Leistung oder Funktion ergänzt und über eine besondere Diensterufnummer (etwa 0900er Rufnummer) erreicht werden kann und bei dem es sich nicht um den Dienst der Betreiber(vor)auswahl handelt.

⁹ Der Dienst wird durch Rufnummernumwertung realisiert; das Ziel kann dabei auch in einem anderen Netz liegen.

- Verbindungen mit Ursprung im Telefonnetz national der T-Com zum Online-Dienst am Telefonnetz von ICP,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum Auskunftsdienst von ICP unter der Dienstekennzahl 118xy - im Offline-Billing-Verfahren,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum VPN-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0181-0189 - im Offline-Billing-Verfahren,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zu einem innovativen Dienst von ICP unter der Dienstekennzahl 012 - im Offline-Billing-Verfahren – sowie
- Verbindungen zum Service 0900 von ICP - im Offline-Billing-Verfahren.

c. Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Namentlich Online-Diensteanbieter können auch über Primärmultiplex-Anschlüsse (PMXAs) Zugang zu dem Netz der DT AG erlangen. Unter einem PMXAs versteht man einen Anschluss, dessen Schnittstelle 30 bittransparente Basiskanäle mit jeweils 64 kbit/s und einen Steuerkanal mit ebenfalls 64 kbit/s zur Übertragung des Vermittlungsprotokolls zur Verfügung stellt. Der Zugang über PMXAs zu dem Netz der DT AG ist nicht an bestimmte Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion gebunden. Vielmehr kann von jeder der derzeit ca. 1.600 Teilnehmervermittlungsstellen der DT AG aus für einen Nachfrager - der übrigens sowohl ein Anbieter von Telekommunikationsdiensten als auch ein Endkunde sein kann - ein PMXAs eingerichtet werden.

Abgewickelt werden über diese Anschlüsse allein zwei Verbindungsleistungen, nämlich die Verbindungsleistung für den so genannten „Anschluss für Online-Diensteanbieter“ (AfOD) einerseits sowie die Leistung „Online-Vorleistungsfltrate für Online-Diensteanbieter“ (OVF) andererseits. Die letztgenannte Leistung wird von der DT AG allerdings ausschließlich mittels des Gesamtproduktes „OnlineConnect“ (OC) abgesetzt, in dessen Rahmen außer den beiden Verbindungsleistungen auch der Transport von Verkehr im IP-Backbonenetz und die Internetkonnektivität erbracht werden (es handelt sich hierbei letztlich um eine Art Resale-Produkt; der Diensteanbieter selbst steuert nur noch wenig hinzu). Aus Abrechnungsgründen kann ein PMXAs insgesamt nur entweder als AfOD-PMXAs oder aber als OVF-PMXAs genutzt werden.

Eine eingehende Darstellung des Netzzugangs über PMXAs und der Leistungen AfOD und OVF enthält die als letzte Festlegung der Präsidentenkammer zur Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich der Verbindungsleistungen im öffentlichen Festtelefonnetz (S. 8f.), auf die zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen wird.

d. Zuführung mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32) über Interconnection-Anschlüsse

Im August 2005 wurde in Deutschland die Nationale Teilnehmerrufnummer (NTR) der Gasse 0(32) eingeführt. Der Dienst ermöglicht den Zugang zum öffentlichen Telefonnetz, d. h. abgehende und kommende Verbindungen mit einem öffentlichen Telefonnetz. Der Teilnehmer ist örtlich nicht an einen bestimmten Standort gebunden. Die NTR wird unter anderem auch für VoIP-Anschlüsse genutzt. Es kann sich sowohl um einen Festnetz- als auch um einen Mobilfunkanschluss handeln.

Das Zuführen von Gesprächen von einer 0(32)er-Rufnummer unterscheidet sich von der Zuführung von geographischen Rufnummern dadurch, dass für den Nachfrager der Zuführungsleistung der geographische Einzugsbereich, von dem der Anruf initiiert wird, nicht erkennbar ist. Anders ausgedrückt, der Diensteanbieter weiß zu Beginn des Gespräches nicht, in welchem geographischen Einzugsbereich sich der Anrufer befindet.

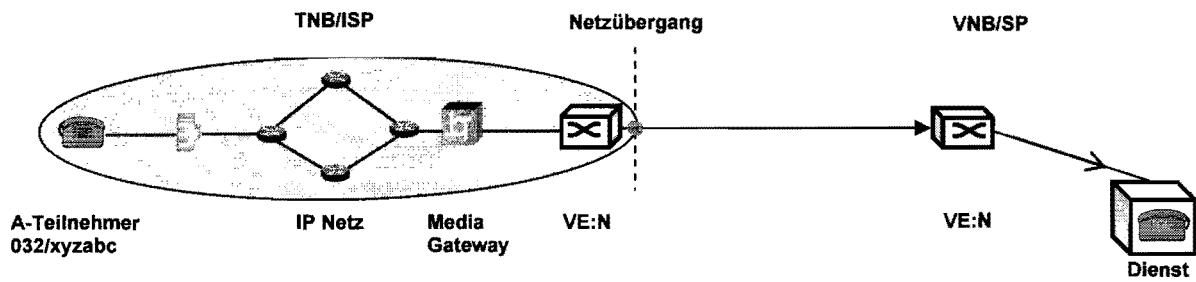


Abbildung 4: Beispiel für eine Zuführung aus der Rufnummerngasse 0(32). Die Zuführung endet mit der Übergabe am Netzübergang und nicht am Media-Gateway.

3. Anbieter

Anbieter von Verbindungsaufbauleistungen sind Unternehmen, die über ein eigenes Anschlussnetzwerk verfügen bzw. über ein solches Endkunden Telefondienste mit Konnektivität zu dem öffentlichen Telefonnetz anbieten können.

a. Deutsche Telekom AG (PSTN Netz)¹⁰

Die DT AG verfügt über ein Anschlussnetz, welches zum größten Teil auf Kupferkabel und zum Teil aus Glasfaserbestandteilen besteht und kann damit nahezu jeden Endkundenhaushalt in Deutschland anbinden. Die DT AG liefert die Leistungen des Verbindungsaufbaus an sich selbst und ist zugleich auf der Grundlage der aktuellen Regulierungssituation zum Angebot von Leistungen des Verbindungsaufbaus an dritte Parteien verpflichtet.

(1) Festnetzstruktur

Das digitale Festnetz der DT AG gliedert sich in zwei Hierarchieebenen. Einerseits in eine obere Netzebene für das Fernnetz und eine untere Ebene für das Orts-/Lokalnetz.

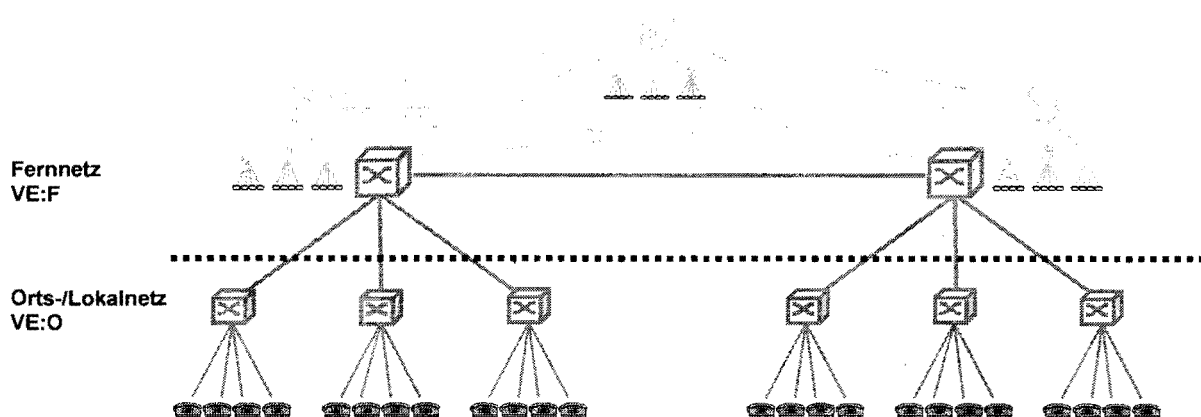


Abbildung 5: Struktur des DT AG Festnetzes

¹⁰ Neben Verbindungsleistungen über das PSTN Netz kommt für die DT AG auch eine Übertragung mittels Breitbandtechnologie (insbesondere DSL) in Betracht; vergleiche hierzu auch die Ausführungen unter B.II.3.b(2).

Das Orts-/Lokalnetz bilden die Ortsvermittlungseinrichtungen (VE:O). In den VE:O befinden sich die Teilnehmervermittlungsstellen (TVSt). Sie verwalten die Teilnehmeranschlussleitungen und vermitteln die abgehenden und ankommenden Gespräche zu den Teilnehmern.

Dem Orts-/Lokalnetz übergeordnet ist das Fernnetz. Es besteht aus 23 Fernvermittlungsstellen (VE:F), die reine Durchgangsvermittlungsstellen ohne direkten Teilnehmeranschluss darstellen. Die VE:F nehmen den Verkehr, den die VE:O nicht selbst zustellen können, auf und vermitteln ihn weiter - entweder an eine andere, an die VE:F angeschlossene VE:O oder an eine weitere VE:F. Die VE:F sind untereinander voll vermascht, d.h. jede VE:F ist direkt mit jeder anderen VE:F verbunden. An eine VE:F sind i.d.R. ca. 20 VE:O angeschlossen.

Im Rahmen der letzten Marktanalyse wurde die Festnetzstruktur der DT AG ausführlich dargestellt. Diese Darstellung hat weiterhin Bestand. Wegen der weiteren Einzelheiten wird insofern hierauf ausdrücklich Bezug genommen.

(2) Zusammenschaltung

Um Zuführungsdienste aus dem Netz der DT AG in Anspruch nehmen zu können, muss das Netz des Wettbewerbers und der DT AG zusammengeschaltet werden.

(3) Hierarchische Struktur

Die Netzkoppelung findet in den so genannten „Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion“ (VE:N) statt. Die DT AG hat an bundesweit 474 Standorten VE:N eingerichtet. An diesen 474 VE:N können sich die Zusammenschaltungspartner der DT AG mit deren Festtelefonnetz zusammenschalten lassen. Die VE:N sind typischerweise an Knotenvermittlungsstellen und großen Teilnehmervermittlungsstellen realisiert worden. Unter Umständen umfasst eine VE:N aber auch mehrere Vermittlungsstellen.

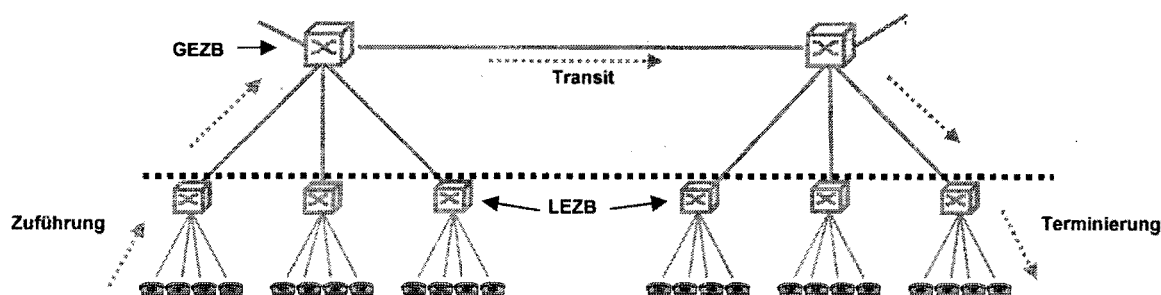


Abbildung 6: Struktur der Netzzusammenschaltung bei der DT AG

Jeder VE:N ist von der DT AG für die Zwecke der Tarifierung zumindest ein Einzugsbereich zugeordnet worden. Dies ist der so genannte „Lokale Einzugsbereich“ (LEZB), d.h. ein geographischer Rufnummernbereich, aus dem heraus Verbindungen zugeführt oder in den hinein Verbindungen terminiert werden. Bei den LEZB handelt es sich in der Regel um die niedrigste erschließbare Netzzugangsebene der DT AG (zu dem Ausnahmefall der „Mehrwertdienste-Einzugsbereich“ (MEZB) sogleich).

23 dieser 474 VE:N versorgen darüber hinaus zusätzlich die so genannten „Grundeinzugsbereiche“ (GEZB). Diese GEZB gehören einer den LEZB übergeordneten Netzzugangsebene an. Die GEZB sind die Summe der dem Standort einer Weitverkehrsvermittlungsstelle zugeordneten LEZB.

Bei den „Mehrwertdienste-Einzugsbereichen“ (MEZB), die an 44 VE:N (incl. der 23 GEZB) eingerichtet worden sind, handelt es um einen Sonderfall. Die Einrichtung von MEZB beruht auf dem Umstand, dass für bestimmte Zuführungsleistungen zu Diensten die Nutzung des so genannten „Intelligenten Netzes“ (IN) der DT AG zur Rufnummernauswertung notwendig ist. Der Zugriff auf das IN ist aber nur über die Trigger-Funktion einer Vermittlungsstelle möglich. Diese Trigger-Funktion wiederum ist lediglich an 44 der insgesamt 474 Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion eingerichtet worden.¹¹ Für die betroffenen Verbindungsleistungen stellen die MEZB die niedrigste erschließbare Netzzugangsebene dar.

(4) Technik der Netzzusammenschaltung

Um Zuführungsleistungen über Netzgrenzen in Anspruch nehmen zu können, müssen die Netze physisch als auch logisch zusammengeschaltet werden.

Die DT AG bietet zwei technische Möglichkeiten der Zusammenschaltung auf PSTN Ebene an: Erstens die Zusammenschaltung mittels Primärmultiplex-Anschlüssen (PMXAs) und zweitens mittels Interconnection-Anschlüssen (ICAs). Es bestehen grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Anschlussarten.

Interconnection-Anschluss (ICAs)

Der Interconnection-Anschluss (ICAs) ist der von der DT AG angebotene Standard-Anschluss für die Netzzusammenschaltung mit einem Interconnection-Partner (ICP). Die ICAs werden in so genannten „Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergabefunktion“ (VE:N) zur Verfügung gestellt. Der ICAs setzt sich grundsätzlich aus den folgenden Elementen zusammen: der Anschlusseinheit und der Abschlusseinrichtung am Netz der DT AG. An der Abschlusseinrichtung wird eine digitale 2 Mbit/s Leitung (31 Nutzkanäle zu je 64 Kbit/s) zur Verfügung gestellt.

Die DT AG bietet zwei Grundvarianten des ICAs an, den „Customer Sited“ und den „Physical Co-Location“. Das Hauptunterscheidungsmerkmal ist hier der Standort der Abschlusseinrichtung der DT AG. Bei „Physical Co-Location“ ist der Standort in der VE:N. Dementsprechend muss der ICP eine Kollokationsfläche für die Aufstellung seiner Technik in der VE:N anmieten. Die Verbindung von der VE:N zur Vermittlungsstelle des ICP hat der ICP eigenständig zu realisieren.

Wie der Name „Customer Sited“ schon impliziert, wird hier die Abschlusseinrichtung der DT AG in den Räumen des ICP aufgestellt. Bei dieser Variante ist die DT AG auch für die Realisierung des so genannten „Inter-Building-Abschnitt“ verantwortlich, d.h. für die Verbindung von der VE:N der DT AG bis zur Abschlusseinrichtung in den Räumen des ICP. Die

¹¹ Vergleiche zur Trigger-Funktion näher Beschluss BK 4c-01-016/Z 23.05.01 vom 01.08.2001, S. 15 f. des amtlichen Umdrucks (mittlerweile ist die IN-Trigger-Funktion für die meisten Zuführungsleistungen an 44 Zusammenschaltungsorten eingerichtet worden): „[D]ie IN-Trigger-Funktion ist eine Funktion, die zwar in jeder Vermittlungsstelle der Antragsgegnerin [DT AG, d.V.] installiert werden kann, bisher aber nur an 23 Zusammenschaltungsorten tatsächlich installiert ist. Die Trigger-Funktion ermöglicht über den Signalisierungskanal die Abfrage einer Datenbank im IN, während der Nutzkanal an der Vermittlungsstelle ‚geparkt‘ wird. Mittels der abgefragten Information wird die Verbindung dann zum Ziel gesteuert. Die Aufrüstung einer Vermittlungsstelle mit der IN-Trigger-Funktion verursacht Kosten. Andererseits ermöglicht eine ursprungsnahe Abfrage eine vom Ursprung optimierte Verbindungsführung. Entsprechend ist bei der Netzplanung zwischen der Kosten für die Errichtung der Funktion und dem Einsparpotential durch eine optimierte Verbindungsführung abzuwägen. Hieraus ergibt sich, dass es erst ab einer gewissen Verkehrsmenge wirtschaftlich ist, die Trigger-Funktionalität aufzubauen.“

physische und logische Zusammenschaltung mit dem PSTN-Netz der DT AG basiert auf einer ZZN7-Schnittstelle¹² d.h. beide Netze müssen diese ZZN7-Schnittstelle unterstützen.

Primärmultiplex-Anschluss (PMXAs)

Unter einem PMXAs versteht man einen Anschluss, dessen Schnittstelle 30 bittransparente Basiskanäle mit jeweils 64 Kbit/s und einen Steuerkanal mit ebenfalls 64 Kbit/s zur Übertragung des Vermittlungsprotokolls zur Verfügung stellt. Der Zugang über PMXAs zu dem Netz der DT AG ist nicht an bestimmte Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion gebunden. Vielmehr können von jeder der derzeit ca. 1.600 Teilnehmervermittlungsstellen der DT AG aus für einen Nachfrager, der sowohl ein Anbieter von Telekommunikationsdiensten als auch ein Endkunde sein kann, PMXAs eingerichtet werden.

Über diese Anschlüsse werden allein Verbindungsleistungen für Online-Diensteanbieter erbracht. Verbindungsleistungen werden einerseits für den so genannten „Anschluss für Online-Diensteanbieter“ (AfOD) andererseits als „Online-Vorleistungsflatrate für Online-Diensteanbieter“ (OVF) angeboten. Die DT AG bietet die OVF nur im Rahmen des Gesamtproduktes „Online Connect“ incl. Transport von Verkehr im IP-Backbone und Internetkonnektivität an. PMXAs können aus Abrechnungsgründen nur als AfOD-PMXA oder als OVF-PMXAs geschaltet werden.

b. Teilnehmernetzbetreiber (allgemein)

Neben der DT AG gibt es weitere alternative Teilnehmernetzbetreiber, die Verbindungsaufbaudienste erbringen.

(1) Alternative Betreiber von PSTN-Festnetzen

Die Mehrzahl der Wettbewerber der DT AG, die Leistungen des Verbindungsaufbaus auf dem Markt anbieten, betreibt selber ein PSTN-basiertes Teilnehmernetz. Diese Anbieter haben ihr Anschlussnetzwerk in Teilen auf der Grundlage der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung aufgebaut bzw. in Teilen auch eigene Anschlussleitungen etwa auf der Basis von Glasfasern realisiert.

Die Netze der alternativen Teilnehmernetzbetreiber (alt. TNB) haben im Gegensatz zum Netz der DT AG meist nur eine Hierarchieebene. Alle Vermittlungsstellen befinden sich auf der gleichen Netzebene. Jede Vermittlungsstelle ist direkt mit jeder anderen Vermittlungsstelle im eigenen Netz verbunden. In der Regel deckt eine Vermittlungsstelle eines alt. TNB ein größeres geographisches Gebiet ab als eine Teilnehmervermittlungsstelle der DT AG.

¹² Das Zeichengabezwischennetz (ZZN7) ist die Schnittstelle zwischen nationalen Zeichengabesystem-Nr. 7-Netzen.

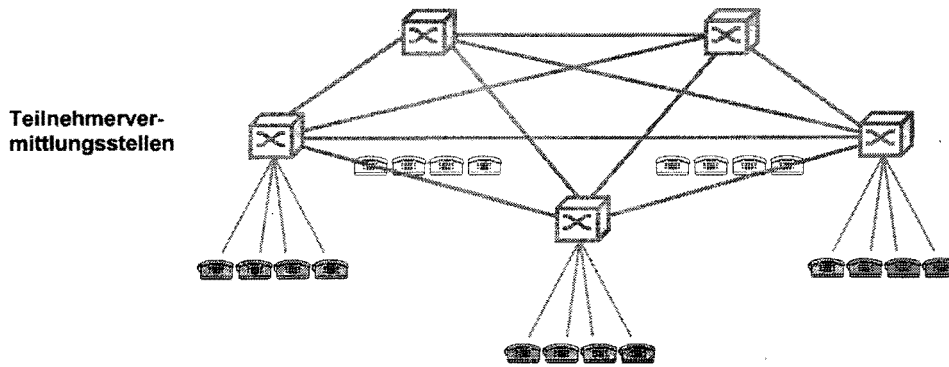


Abbildung 7: Struktur des Festnetzes alternativer Teilnehmernetzbetreiber

(2) Aufrüstung mittels DSL-Technologie

Der Festnetzanschluss wird von Anbietern verstärkt zur breitbandigen Datenkommunikation mittels der „Digital Subscriber Line“ („DSL“) Technologie verwendet. Über dieses breitbandige Anschlussnetz werden auch Telefonanschlüsse realisiert. Anders als bei den klassischen Telefonanschlüssen ist hier häufig keine klare Unterscheidung mehr möglich, welcher Teil den Telefonanschluss darstellt und welcher die Breitbandverbindung. Entsprechende Anschlüsse werden zumeist in Zusammenhang mit Breitbanddiensten wie etwa dem breitbandigen Zugang zum Internet angeboten.

Bei einer breitbandigen Anbindung mittels DSL-Technologie wird der Teilnehmer entweder mittels eines Analog-Telefon-Adapters oder mittels eines Voice over Internet Protocol (VoIP)-fähigen Telefons direkt an das DSL-Modem angeschlossen. Zwischen dem DSL-Modem des Teilnehmers und der Vermittlungsstelle wird das DSL-Signal über die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) übertragen. In der Vermittlungsstelle komprimiert der DSL Asynchron Multiplexer (DSLAM) das DSL-Signal von der TAL und leitet es über das Konzentratornetz an den Broadband Remote Access Server (BRAS) weiter und wird von dort in das Transportnetz weitergeleitet.

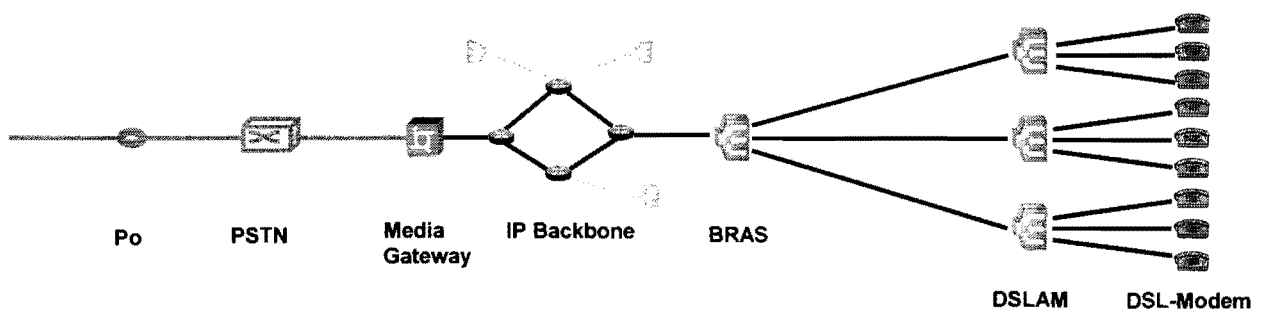


Abbildung 8: IP-Netz

Über ein Media-Gateway werden Telefonate gegebenenfalls ins Fest- oder Mobilnetz weitergeleitet. Hierbei findet eine Transkodierung der IP-Daten in Time-Division-Multiplexing (TDM) für das leitungsvermittelte PSTN statt.

Die Übergabe des Zuführungsverkehrs erfolgt insoweit wieder einheitlich auf PSTN-Ebene. Sofern der Verkehr insoweit im Anschlussbereich auf der Basis des Internet-Protokolls erbracht wird, wandelt der zuführende Netzbetreiber den Verkehr vor der Übergabe an einen

alternativen Netzbetreiber in klassischen PSTN-Verkehr zur Übergabe auf Basis einer ZZN7-Schnittstelle um.

(3) Betreiber von Fernsehkabelnetzen

Ein Teil der Fernsehkabelnetzbetreiber bietet über das Kabelnetz Telefondienstleistungen an. Erforderlich dafür ist ein rückkanalfähiger Ausbau des Verteilnetzes. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen Betreibern größerer Regionalnetze (KabelBW, Unity Media, Kabel Deutschland) und Betreibern, die vornehmlich auf der so genannten Netzebene 4 tätig sind.

Im Breitband-Fernsehkabelnetz können bei entsprechendem Ausbau (Rückkanal) auch bidirektionale Dienste angeboten werden. Sprachtelefoniedienste werden mittels des so genannten Voice over Cable (VoC, Kabeltelefonie) realisiert. Bei VoC wird die Sprachinformation nicht über eine fest hergestellte Verbindung (wie beim herkömmlichen leitungsvermittelten Telefonnetz), sondern paketvermittelt über das Kabelnetz übertragen. Für die Datenübertragung in Kabelnetzen wird nicht das Internet-Protokoll (IP) verwendet, sondern ein Protokoll nach dem Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS-Standard)¹³ angewandt, der die Anforderungen an die schnelle Übertragung von Daten über das Kabelnetz spezifiziert. Bei den Teilnehmern kommt ein Embedded Multimedia Terminal Adapter (EMTA), ein Kabelmodem mit integrierten Schnittstellen sowohl für das Telefon als auch für den Computer, zum Einsatz. Dieses wird an das Kabelnetz angeschlossen und kommuniziert über dieses mit dem Cable Modem Termination System (CMTS). Das CMTS befindet sich in den regionalen Kopfstellen des Kabelnetzes. Es sorgt für den Zugang zum Hochgeschwindigkeitskernnetz (Transportnetz, IP-Backbone) und regelt den Datentransport zu den Teilnehmern. :

Die Übergabe des Zuführungsverkehrs erfolgt insoweit nach Wandlung durch den Kabelnetzbetreiber wieder einheitlich auf PSTN-Ebene. Insoweit wird im Zusammenhang mit Zuführungsleistungen über DSL-Technologien verwiesen.

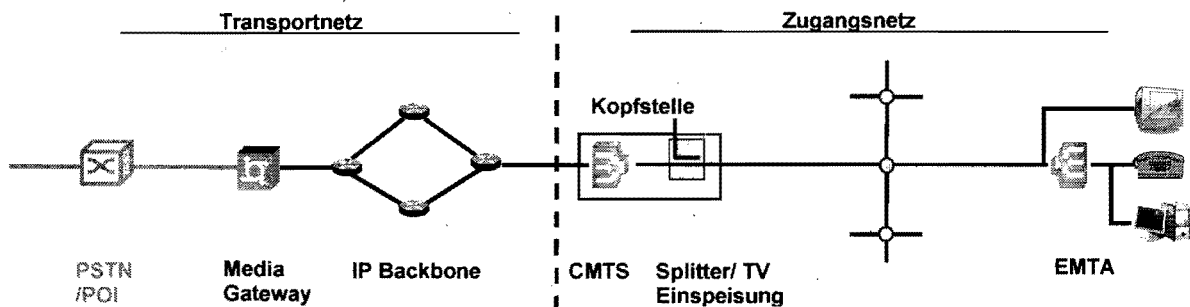


Abbildung 9: Struktur des rückkanalfähigen Breitbandkabelnetzes

(4) Alternative Realisierungsformen im VoIP-Segment

Schließlich werden Dienste des Verbindungsaufbaus auch von Anbietern realisiert, die den Teilnehmeranschluss nicht selber betreiben. In der Marktanalyse zu den Endkundenmärkten für Sprachtelefoniedienste werden in diesem Zusammenhang die folgenden wesentlichen Arten dargestellt:

¹³ Data Over Cable Service Interface Specification (DOCSIS) ist eine Spezifikation für Schnittstellen von Kabelmodems.

- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste in Kombination mit einem Breitbandanschluss und einem Internetzugang an. Der Breitbandanschluss basiert dabei zum Teil auf dem T-DSL-Resale-Produkt und nicht auf eigener Infrastruktur. Seit neuerer Zeit nutzen die Anbieter auch Bitstromprodukte der DT AG sowie anderer Betreiber. Im Gegensatz zu den Geschäftsmodellen, die auf T-DSL-Resale-Produkten basieren, muss der Endkunde bei der entbündelten Bitstromvariante keinen separaten Vertrag über einen Telefonanschluss bei der DT AG mehr abschließen.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste zusammen mit einem Internetzugang an. Die Inanspruchnahme dieser Dienste setzt einen DSL-Anschluss der DT AG voraus.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste separat an. Anbieter ermöglichen zwar die Kombination mit eigenen Breitbandanschlüssen und Internetzugangsdiensten, bieten die VoIP-Dienste aber auch anderen Kunden an. Voraussetzung für die Nutzung ist lediglich ein Breitbandanschluss sowie ein Internetzugang eines beliebigen Anbieters.

Auch hier erfolgt die Übergabe des Zuführungsverkehrs wieder einheitlich auf PSTN-Ebene. Sofern der Verkehr insoweit im Anschlussbereich auf der Basis des Internet-Protokolls erbracht wird, wird der Verkehr vor der Übergabe an einen anderen Netzbetreiber in klassischen PSTN-Verkehr zur Übergabe auf Basis einer ZZN7-Schnittstelle umgewandelt.

c. Exkurs: Kooperation auf Ebene des Internet-Protokolls

Mit dem Voranschreiten der Migration zu breitbandigen Anschlussformen und dem Betrieb von Teilnehmernetzen, die auf einer Paketvermittlung basieren, stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit eine Zusammenschaltung insbesondere auch auf Ebene des Internet-Protokolls erfolgen kann. Der Vorteil für die Netzbetreiber an einem solchen Szenario wäre, dass eine Wandlung des vom Endkunden initiierten Verkehrs zur Übergabe auf Basis einer ZZN7-Schnittstelle (und ggf. auf Seiten des den Verkehr erhaltenden Netzbetreibers wieder in das Internet-Protokoll) vermieden werden könnte.

(1) Physische Zusammenschaltung

Auf IP-Ebene gibt es zwei wesentliche Arten der physischen Zusammenschaltung der Netze. Erstens das Peering¹⁴, dabei wird der Datentransfer kostenneutral zwischen zwei Providern ausgetauscht. Dazu wird meist ein so genanntes „Peering-Agreement“ geschlossen, welches die beidseitige Nutzung vertraglich regelt. Der Datenaustausch zwischen den Providern geschieht meist in Internet-Knoten, an die eine Vielzahl weiterer Provider angeschlossen ist.

Zweitens die Zusammenschaltung über Session Border Controller (SBC) zwischen zwei Netzen. Die SBC kontrollieren die Übergabe von Datenverkehr und schützen das Netz vor unberechtigtem Zugriff. In SBC lassen sich auch Merkmale für den Datenaustausch einrichten und kontrollieren, die ausgetauschten Datenmengen protokollieren und, wenn nötig, werden die Daten zum Zweck der Interoperabilität auch umgeformt.

¹⁴ Vgl. Final Report on IP interconnection ERG (07) 09: „Interconnection arrangements in IP-based networks exist either in the form of transit, peering or Internet Exchanges (IX). The direction of traffic flows does not play a role for these arrangements. Traffic flows in both directions are added in determining charges. Therefore, there is no need to distinguish between origination and termination for billing purposes. In transit agreements, the Internet/broadband access provider pays for connectivity to the up-stream network for upstream and downstream transmission of traffic. In peering agreements, normally there are no payment flows, as long as traffic imbalances do not exceed a certain, specified limit. Those ISP who fulfil the requirements for peering can choose between peering and buying transit services. The market is generally taken to function more or less competitively as long as broadband access providers have a choice of transit providers.“

(2) Kooperation auf Ebene der Dienste

In paketvermittelnden Netzen besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer Trennung von Netz und Dienst. So können etwa die Anbieter von VoIP-Diensten, die über das öffentliche Internet abgewickelt werden, auf die Transportfunktion des öffentlichen Internet, zugreifen. Die Dienstleistung des Anbieters der Telefondienstleistung kann sich in diesen Fällen auf die Bereitstellung von Software und den Betrieb eines Adress-Servers beschränken.

Um zu ermöglichen, dass die Kunden des einen Anbieters mit Kunden eines anderen Anbieters kommunizieren können, ist in einem solchen Fall keine direkte physische Zusammenschaltung der Transportnetze mit dem Netz des Anbieters erforderlich. Ausreichend ist eine Kooperation auf Dienste-Ebene, d.h. die Mitteilung der Internet-Protokoll Adresse (Zugang zur Adressatenbank) des anvisierten Zielanschlusses sowie die Sicherstellung der Kompatibilität der Systeme etwa im Rahmen der Signalisierung.¹⁵

4. Nachfrager

Nachfrager von Verbindungsaufbaudiensten sind Netzbetreiber, die diese Leistung benötigen, um Teilnehmern, die an anderen Netzen angeschlossen sind, die Erreichbarkeit der an ihren Netzen angeschlossenen Diensten ermöglichen zu können.

Zu den Abnehmern zählen demnach Verbindungsnetzbetreiber, die aufgrund von fester und wahlweiser Betreiber(vor)auswahl von Nutzern anderer Netze ausgewählt werden, um abgehende Verbindungen abzuwickeln. Weitere Nachfrager der Verbindungsaufbauleistung sind Betreiber von Netzen, über die Mehrwertdienste erreicht werden können sowie Betreiber von Internetzugangsdiensten.

III. Anrufzustellung

1. Allgemein

Anrufzustellung ist eine Vorleistung jedes einzelnen Teilnehmernetzbetreibers, deren Zweck darin besteht, ankommenden Verkehr für im eigenen Netz liegende Netzabschlusspunkte von der letzten vor dem Netzabschlusspunkt liegenden und mit anderen Netzen zusammenschaltungsfähigen Netzkoppelungsstelle bis zum Netzabschlusspunkt zu führen.

2. Diverse Formen

Die Zustellung von Anrufen auf der Vorleistungsebene kann sich sowohl auf die Terminierung zu Teilnehmern an geographischen Rufnummern als auch auf die Zustellung von Anrufen an nichtgeographische Rufnummern, wie etwa dem Dienst 0(32), beziehen. Folgende Leistungen der festnetzbasierter Anrufzustellung werden in Deutschland erbracht:

- Anrufzustellung zu Teilnehmern, die über geographische Rufnummern erreichbar sind,
- Anrufzustellung zu Teilnehmern, die über den Dienst 0(32) erreichbar sind und

¹⁵ Für die Ermöglichung der Konnektivität zum PSTN bedarf es noch eines Gateways, also eines Vermittlungsrechners, der sowohl im Datennetz adressiert ist (mit einer IP-Adresse) als auch im öffentlichen Telefonnetz (mit einer E.164-Telefonnummer).

- Anrufzustellung zu dem Notrufdienst 110 und 112.

Die Leistungen werden jeweils über Interconnection-Anschlüsse realisiert. Nicht in Betracht kommt die Anrufzustellung zu Diensterrufnummern. In Deutschland werden diese Dienste auf dem Markt nicht angeboten; vielmehr kauft der Betreiber der technischen Plattform der Mehrwertdienste diese Leistungen ein.

a. Terminierung zu geographischen Rufnummern

Bei dieser Leistung, welche für den vorliegenden Zweck als „B.1 Terminierung“ bezeichnet werden soll, stellt der jeweilige Netzbetreiber über die vereinbarten ICAs an den VE:N der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene vollautomatisch aufgebaute Verbindungen aus dem Telefonnetz der Zusammenschaltungspartner zu Telefonanschlüssen im eigenen nationalen Telefonnetz mit geographischer Zielrufnummer (Ortsnetzkennzahl und Teilnehmernummer) her.¹⁶ Die Leistung setzt sich dabei zusammen aus dem Verbindungsaufbau über den Signalisierungskanal, einer Signalisierungsanfrage an eine zentrale Datenbank (RNPS) und dem Durchschalten und Halten des Nutzkanals der Verbindung vom Netzübergang bis zum Teilnehmeranschluss.¹⁷

Die genannte Verbindungsleistung tritt in Form von zwei unterschiedlichen Verbindungstypen auf: Soweit die Leistung von dem Anbieter auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene übernommen wird, handelt es sich um eine Terminierungsleistung („B.1 Terminierung“).

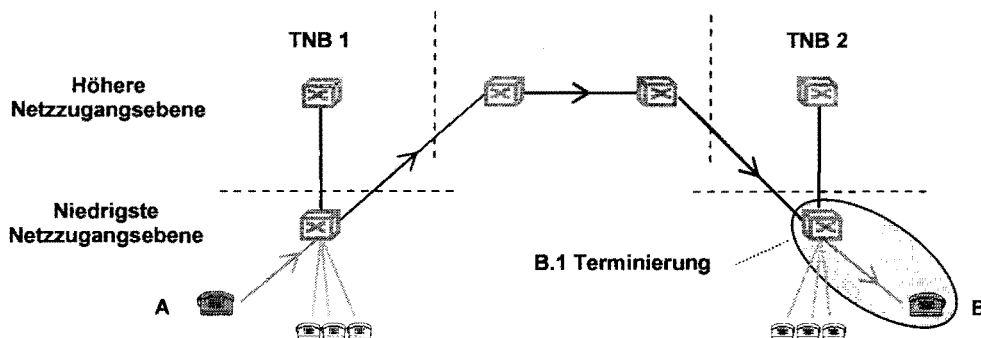


Abbildung 10: Terminierung

Soweit die Leistung auf einer darüber liegenden Netzzugangsebene übernommen wird, handelt es sich um Transit plus Terminierung, welche zumindest bei der DT AG in den Tarifstufen II (single transit) oder III (double transit) abgerechnet werden.

b. Terminierung zu Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 0(32))

¹⁶ Vergleiche Ziffer 1.1 der Leistungsbeschreibung T-Com-B.1 im Standardzusammenschaltungsvertrag der DT AG, Anlage C – Dienstportfolio, Stand: 01.01.2008; vergleiche dort ferner Ziffer 1.1 der Leistungsbeschreibung ICP-B.1.

¹⁷ Vergleiche Ziffer 1.4 der Leistungsbeschreibung T-Com-B.1 im Standardzusammenschaltungsvertrag der DT AG, Anlage C – Dienstportfolio, Stand: 01.01.2008; vergleiche dort ferner Ziffer 1.3 der Leistungsbeschreibung ICP-B.1.

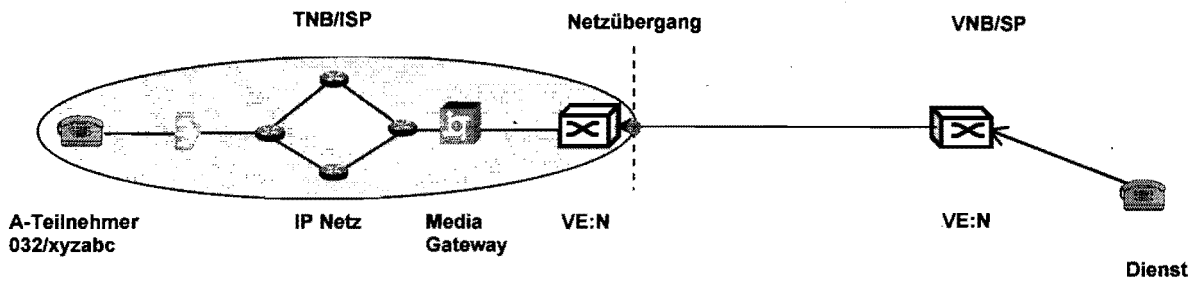


Abbildung 11: Beispiel für eine Terminierung in die Rufnummerngasse 0(32). Die Terminierung beginnt mit der Übergabe am Netzübergang und nicht am Media-Gateway.

Das Abliefern von Gesprächen auf eine 0(32)er-Rufnummer unterscheidet sich von der Anrufzustellung auf geographische Rufnummern dadurch, dass für den Nachfrager der Terminierungsleistung der spezielle geographische Bezug der Rufnummer nicht herleitbar ist. Anders ausgedrückt, der Anrufer weiß zu Beginn des Gespräches nicht, an welcher (geographischen) Stelle sich der Angerufene befindet. In der gleichen Weise ist es für den Anrufer nicht ersichtlich, ob der Anruf auf einem festen oder auf einem mobilen Anschluss terminiert wird.

Auch bei der Terminierung einer Nationalen Teilnehmerrufnummer (NTR) aus der 032er-Gasse im eigenen Netz muss erst eine RNPS-Abfrage bei der nächstgelegenen Weitervermittlungsstelle (WVSt) erfolgen. Dies ist notwendig, da von der Nummer in der 032-Gasse nicht auf den die Nummer terminierenden Netzbetreiber geschlossen werden kann. Nach Auswertung der RNPS-Abfrage wird der Verkehr dann am nächstgelegenen Netzübergabepunkt an den terminierenden Zusammenschaltungspartner (ICP) übergeben. Der ICP führt diesen Verkehr nun dem Endkunden zu. Sollte die 0(32)-Nummer auf einen VoIP-Anschluss geschaltet sein, wird vom ICP noch eine Wandlung von PSTN in IP mittels eines Media-Gateways vorgenommen und die Sprachpakete über das eigene IP-Netz oder das öffentliche Internet an die hinterlegte IP-Adresse geroutet.

c. Terminierung zu dem Notrufdienst

Namentlich die DT AG vertreibt darüber hinaus die Leistung „Z.1“ Hierbei terminiert sie – unter Umständen nach vorhergehendem Transit im eigenen Netz – Verbindungen zu an ihrem Netz angeschlossenen Notrufabfragestellen, welche unter den Nummern „110“ oder „112“ angewählt werden können. Unter strukturellen Gesichtspunkten entspricht diese Leistung der Leistung „B.1.“

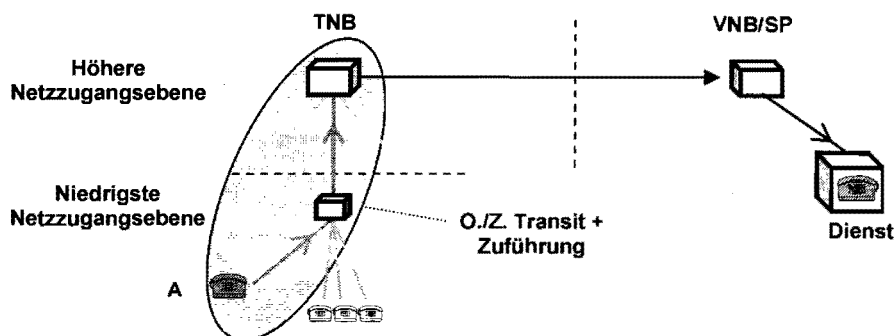


Abbildung 12: Anrufzustellung zu dem Notrufdienst

3. Anbieter

Die Anbieter von Leistungen des Verbindungsaufbaus kommen auch als Anbieter von Terminierungsleistungen zu ihren angeschlossenen Endkunden in Betracht. Insoweit kann hinsichtlich der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Netzstrukturen auf die Ausführungen unter Abschnitt B.II.3 verwiesen werden.

4. Nachfrager

Nachfrager der Terminierungsleistungen sind Verbindungsnetz- und Teilnehmernetzbetreiber, die Verbindungen realisieren.

IV. Transitdienste

1. Allgemein

Transitdienste fallen in Deutschland immer dann an, wenn die Verkehrsübergabe zu Zwecken der Terminierung oder der Zuführung zu Diensten nicht an der untersten Netzkopplungsstelle durchgeführt werden kann und deshalb ein Transit zu einer anderen Netzkopplungsstelle erfolgen muss. Dieser Transit kann entweder von dem die Zuführungs- bzw. die Anrufzustellungsleistung durchführenden Netzbetreiber oder aber von einem dritten Netzbetreiber erbracht werden.

In Deutschland werden Transitdienste - „die Übertragung zwischen Knotenvermittlungen eines bestimmten Netzes, verschiedener Netze oder ausschließlich über ein drittes Netz“ - allerdings nicht gesondert, sondern immer nur im Paket mit Zuführungs- oder Terminierungsleistungen angeboten.¹⁸ Für die nachfolgende Betrachtung sollen diese Einheiten als maßgeblich zugrunde gelegt werden. Denn sowohl das Angebot als auch die Nachfrage in diesem Bereich richten sich jeweils auf die Herstellung einer Verbindung von oder zu einem Teilnehmeranschluss, nicht aber auf das Erbringen einer gesonderten Transitleistung, neben der zusätzlich eine Zuführungs- oder Terminierungsleistung einzukaufen wäre. Ein solcher getrennter Einkauf würde unnötige Transaktionskosten verursachen, weil der Nachfrager neben dem Vertrag mit dem Transitnetzbetreiber einen zusätzlichen Vertrag mit dem jeweiligen Teilnehmernetzbetreiber eingehen und zudem das Zusammenwirken von Transit- und Teilnehmernetzbetreiber kontrollieren müsste. Tatsächlich hat denn auch in den zahlreichen Zusammenschaltungsverfahren vor der Bundesnetzagentur seit 1998 kein einziger Netzbetreiber beantragt, eine pure Transitleistung einzukaufen zu können. Dies zeigt, dass auf Nachfragerseite kein Interesse an einem gesonderten Einkauf der verschiedenen Verbindungsleistungen besteht.

2. Diverse Formen

Unabhängig davon, ob die Transitleistung von einem dritten Netzbetreiber oder aber dem Netzbetreiber erbracht wird, der auch die Zuführungs- oder Terminierungsleistung erbringt, wird in Deutschland jeweils das Kombinationsprodukt aus Transit und Zuführung bzw. Transit und Terminierung verkauft. Sofern der Erbringer der Transitleistung dementsprechend die Terminierungs- oder die Zuführungsleistung nicht vollständig über sein eigenes Netz erbringt, kauft dieser auf der Vorleistungsebene diese Leistung zuvor ein. Ein gesonderter Bezug allein der Transitleistung auf der Vorleistungsebene zuzüglich eines gesonderten Bezu-

¹⁸ Beinhaltet auch den Transit plus Terminierung in Mobilfunknetze und Zuführung aus Mobilfunknetzen plus Transit.

ges der Zuführungs- und Terminierungsleistung wird in Deutschland weder angeboten noch nachgefragt.

Angeboten wird von der DT AG der Transport von einer lokalen Vermittlungsstelle zu einer regionalen Vermittlungsstelle in Kombination mit der Zuführungs- bzw. Terminierungsleistung. Dieser Dienst wird auch als die „regionale Zuführung“ bzw. „regionale Terminierung“ bezeichnet. Wird die Verbindung in einen anderen der insgesamt 23 Grundeinzugsbereiche geführt, so wird auch von der „nationalen Zuführung“ oder der „nationalen Terminierung“ gesprochen. Neben der DT AG bieten auch andere Anbieter Transitdienste mit einem Zuführungs- bzw. Terminierungsanteil an.

Im Transitbereich kommen die nachfolgenden Dienste in Betracht:

- Zuführung plus Transit zur Betreiber(vor)auswahl,
- Zuführung plus Transit zu sonstigen Diensten,
- Zuführung plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse,
- Transit plus Terminierung und
- Transit plus Terminierung in die Rufnummerngasse 0(32).

Nicht in Betracht kommen reine Transitdienste. Wie bereits dargestellt, werden Transitdienste in Deutschland jeweils nur zusammen mit Zuführungsleistungen bzw. Terminierungsleistungen angeboten und verkauft.

a. Zuführung plus Transit zur Betreiber(vor)auswahl

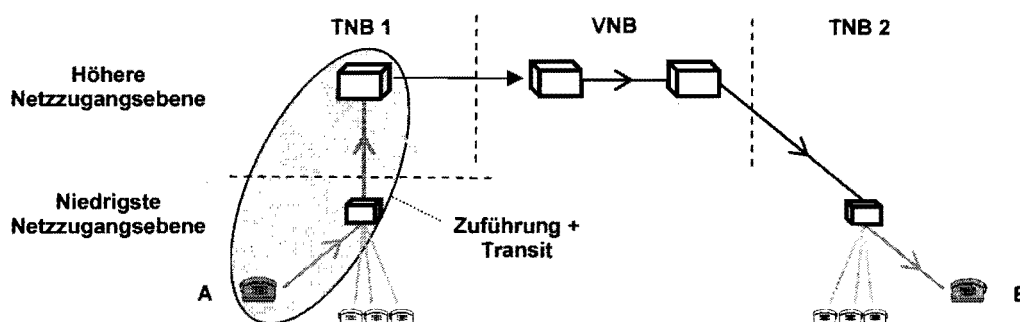


Abbildung 13: Zuführung plus Transit zur Betreiber(vor)auswahl¹⁹

b. Zuführung plus Transit zu Mehrwertdiensten

Weiterhin gibt es die optionalen und die zusätzlichen Leistungen. Dabei sind zwischen „O.“ und „Z.“-Leistungen kategoriale Unterschiede nicht zu entdecken.

Mit der Leistung „O.2“ werden Verbindungen über das Telefonnetz des Anbieters zu anderen nationalen Festnetzen hergestellt.²⁰ Es handelt sich hierbei um Transitleistungen, welche zumindest bei der DT AG in den Tarifstufen I bis III tarifiert werden.

¹⁹ Der „TNB 2“ kann mit dem „TNB 1“ identisch sein.

²⁰ Das entsprechende Angebot der DT AG nennt sich „T-Com-O.2.“ Unter der Bezeichnung „O.1“ vertreiben Netzbetreiber Transitleistungen plus Terminierung in ausländische Festnetze und Mobilfunknetze. Die Leistung „O.1“ wird in der vorliegenden Untersuchung nicht weiter berücksichtigt.

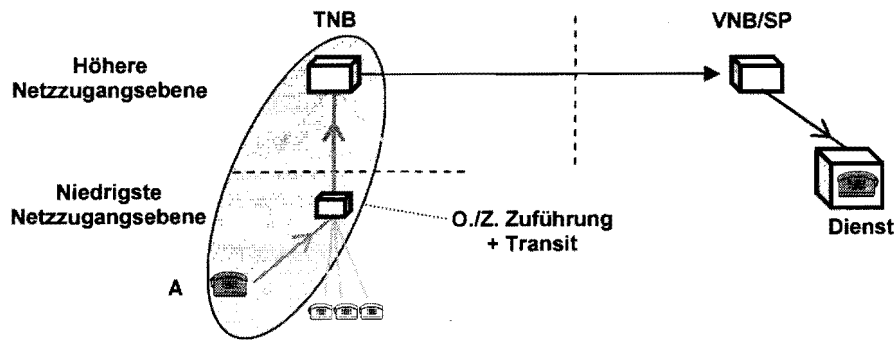


Abbildung 14: „O.Z. Zuführung plus Transit von Verbindungen mit Ursprung im eigenen Netz“

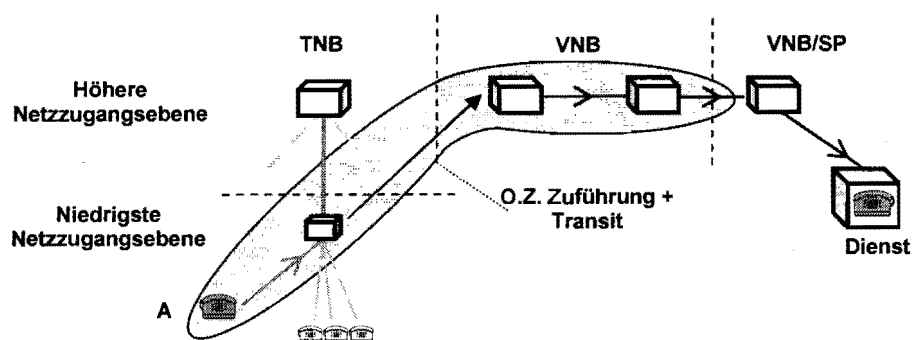


Abbildung 15: „O.Z. Zuführung plus Transit von Verbindungen mit Ursprung in einem nationalen Dritt-netz“

c. Transit plus Terminierung

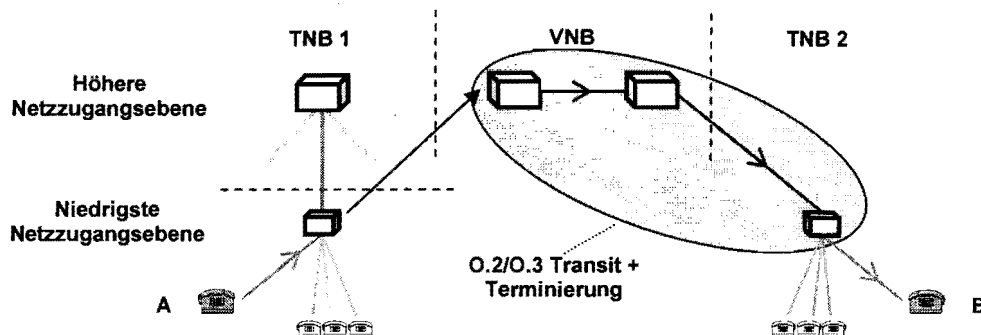


Abbildung 16: „O.2 / O.3 Transit plus Terminierung“²¹

Die Leistung O.2 betrifft Verbindungen über das Telefonnetz national der T-Com zu anderen nationalen Festnetzen. Verbindungen über das Telefonnetz der T-Com in die nationalen Mo-

²¹ Der „TNB 2“ kann mit dem „TNB 1“ nicht identisch sein. Nicht mehr dargestellt, ist die Leistung Transit plus Terminierung mit Ziel und Ursprung in nationalen Mobilfunknetzen. Diese Leistung wurde in der letzten Marktanalyse als eigener Markt abgegrenzt und wegen wettbewerblicher Verhältnisse dort bereits aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen.

bilfunknetze werden mit der Bezeichnung O.3 gekennzeichnet. Verbindungen in das Telefonnetz national der T-Com aus dem Telefonnetz von ICP, die auf einer höheren Netzebene als der untersten Vermittlungsstelle mit Netzübergangsfunktion übergeben werden, betreffen zumindest bei der DT AG die Tarifstufen II und III der Leistung B.1.

d. Transit plus Terminierung in die Rufnummerngasse 0(32)

Da der Nationalen Teilnehmerrufnummer jeglicher geographische Bezug fehlt, ist für den Transit und die Terminierung immer eine Rufnummern-Portierungsdaten-Server (RNPS) Abfrage notwendig.

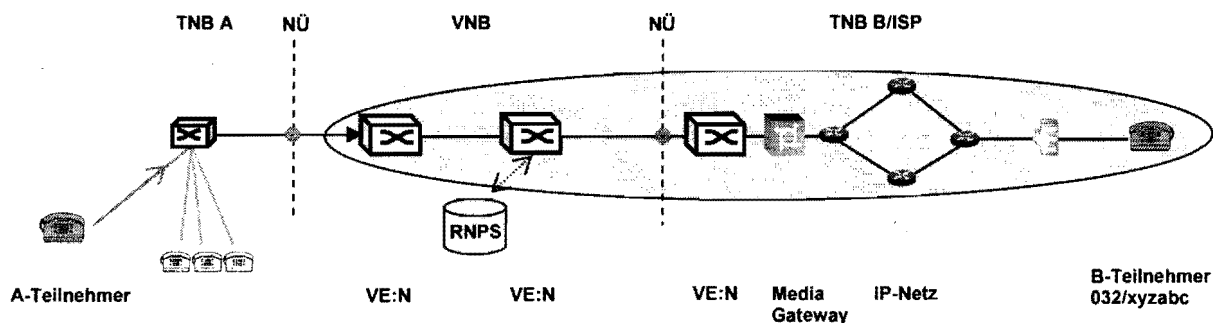


Abbildung 17: Terminierung von einer NTR plus Transit (im IP-Festnetz)

Im Gegensatz zu geographischen Rufnummern, wo die RNPS-Abfrage erst am Übergabepunkt im Ziel Ortsnetz erfolgt muss bei der NTR diese Abfrage vorher erfolgen. Um den Aufwand und die Kosten für die Einrichtung der 0(32) RNPS-Abfrage möglichst gering zu halten, ist dies nur an den Weitverkehrsvermittlungsstellen (WVSt) der 23 GEZB möglich. Der gesamte Verkehr in der NTR-Gasse 0(32) wird immer erst zur nächstgelegenen WVSt geführt. Nach Auswertung der RNPS-Abfrage wird der Verkehr dann am nächstgelegenen Netzübergabepunkt an den terminierenden Zusammenschaltungspartner (ICP) übergeben. Der ICP führt diesen Verkehr nun dem Endkunden zu. Sollte die 0(32)-Nummer auf einen VoIP Anschluss geschaltet sein wird, vom ICP noch eine Wandlung von PSTN in IP mittels eines Media-Gateways vorgenommen und die Sprachpakete über das eigene IP-Netz oder das öffentliche Internet an die hinterlegte IP-Adresse geroutet.

3. Anbieter

Als Anbieter von Transitleistungen mit einem Zuführungs- bzw. Terminierungsanteil kommen Verbindungsnetzbetreiber in Betracht, die diese Leistung entweder mit eigenen Zuführungs- bzw. Terminierungsanteilen kombinieren oder die Zuführungs- oder Terminierungsleistungen in Drittnetzen zukaufen.

4. Nachfrager

Nachfrager nach Transitleistungen mit einem Zuführungsanteil sind regelmäßig Verbindungsnetzbetreiber mit einer angeschlossenen Dienstplattform. Transitleistungen mit einem Terminierungsanteil werden in aller Regel von Teilnehmernetzbetreibern nachgefragt.

C. Gang der Ermittlungen

I. Auswahl der Märkte

Die neue Märkteempfehlung ist am 28.12.2007 im EG-Amtsblatt veröffentlicht worden und am Tag danach in Kraft getreten. Damit wird die bislang gültige Empfehlung ersetzt. Während die Märkte für den Verbindungsaufbau und die Anrufzustellung in öffentlichen Telefonfestnetzen weiterhin für eine sektorspezifisch Regulierung vorgesehen sind, geht die Kommission für den Bereich der Transitdienste im öffentlichen Telefonfestnetz davon aus, dass diese auf EU-weiter Basis nicht mehr länger als regulierungsbedürftig gelten. Werden Märkte aus der Empfehlung gestrichen, wird sowohl für die Durchführung von Marktanalysen als auch für die Geltung von Regulierungsmaßnahmen die Frage relevant, wie der Übergang von der bisherigen zu einer überarbeiteten Empfehlung zu handhaben ist. Dazu ist allgemein auszuführen, dass sich das Übergangsprocedere danach bestimmt, ob die Märkte bislang reguliert worden sind oder nicht. Wurden Märkte in der Vergangenheit reguliert, sollen aber zukünftig nicht mehr von der Empfehlung umfasst sein, ist für diese dennoch eine Marktuntersuchung erforderlich. Sind nämlich Maßnahmen auf solchen Märkten auferlegt worden, die nicht mehr in der Empfehlung enthalten sind, kann eine Rücknahme der Maßnahmen nur auf Grundlage einer erneuten Marktuntersuchung gerechtfertigt werden. Ist hingegen ein Markt nicht mehr in der Empfehlung enthalten, der auch schon zuvor weder als regulierungsbedürftig erachtet worden war noch eine Feststellung von beträchtlicher Marktmacht enthielt, trifft die Regulierungsbehörde keine Verpflichtung zur erneuten Überprüfung. Diese Vorgaben sind nach deutschen TKG geltende Rechtslage und ergeben sich unmittelbar aus § 13 Abs. 1 TKG.

Unter Berücksichtigung der o.g. Ausführungen bedeutet dies für die Durchführung der hier in Rede stehenden Marktanalyse, dass auch im Falle des Entfernens des bisherigen Marktes Nr. 10 aus der Märkte-Empfehlung 2003 eine Marktuntersuchung durchzuführen ist, soweit diese Märkte bislang einer Regulierung unterlagen.

Dies trifft auf die folgenden Märkte im Bereich der festnetzbasieren Zusammenschaltungsleistungen zu:

- Verbindungsaufbau zur Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl,
- Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten,
- Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse,
- Verbindungsaufbau plus Transit zur Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl,
- Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten,
- Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse,
- Terminierungsleistungen zu Teilnehmeranschlüssen mittels geographischen Rufnummern als auch zu Notrufabfragestellen plus Transit.

Bei diesen Märkten ist die Bundesnetzagentur in den jeweiligen Festlegungen zu dem Schluss gekommen, dass diese Märkte regulierungsbedürftig sind und hat der Deutschen Telekom AG bzw. im Falle der Märkte für die Anrufzustellung in einzelne Netze auch alternativen Teilnehmernetzbetreibern jeweils Verpflichtungen auferlegt. Daher war hier in jedem Fall eine Abfrage vorzunehmen, um eine Marktanalyse erstellen zu können.

Anders verhält es sich bei den Märkten für Terminierungsleistungen plus Transit und Zuführungsleistungen plus Transit mit Ziel bzw. Ursprung im Ausland sowie für Terminierungsleistungen plus Transit mit Ursprung und Ziel in nationalen Mobilfunknetzen. In diesen Fällen

hatte die Bundesnetzagentur bereits im Rahmen der letzten Marktanalyse festgestellt, dass diese Märkte nicht mehr regulierungsbedürftig sind und infolgedessen keine Maßnahmen auferlegt.²² Maßgeblich vor diesem Hintergrund und zusätzlich unter dem Aspekt, dass zum damaligen Sachstand die Verbindungsmärkte aller Wahrscheinlichkeit nach nicht in die überarbeitete Märkte-Empfehlung aufgenommen würden, so dass hier eine Marktanalyse entbehrlich ist, konnte in diesen Fällen auf die Untersuchung auch dieser Märkte verzichtet werden.

II. Auskunftsersuchen

Zur Aufklärung des Sachverhaltes wurde mit Schreiben vom 27.06.07 an 168 Unternehmen ein formelles Auskunftsersuchen gemäß § 127 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 TKG mit Frist bis zum 03.08.2007 gesandt. Die Auswahl der Unternehmen erfolgte hierbei derart, dass diejenigen, die zum damaligen Zeitpunkt über einen Zusammenschaltungsvertrag mit der DT AG verfügten, unabhängig davon, ob dieser auf freiwilliger Basis oder auf der Basis einer Anordnung zustande gekommen ist, berücksichtigt wurden. Des Weiteren wurden die größten Unternehmen erfasst, die als mögliche Anbieter von Zusammenschaltungsleistungen auf Basis des Internet-Protokolls in Frage kommen könnten. Die Zusammenstellung der betroffenen Adressaten beruhte hierbei im Wesentlichen auf der Übersicht der Zusammenschaltungspartner der DT AG und auf der Liste der Unternehmen, die im Rahmen der Erhebung zum Tätigkeitsbericht 2006/2007 angeschrieben wurden.

Der Inhalt des Fragebogens lässt sich wie folgt beschreiben:

Der allgemeine Teil des Fragebogens bezieht sich auf die von der Bundesnetzagentur ausführlich erläuterte Leistungsbeschreibung, das Leistungsangebot, die Finanzkraft sowie die gesellschaftlichen Verbundenheiten. Daran anschließend ist die Netz- und Zusammenschaltungsstruktur darzulegen.

Im Bereich der Marktdefinition werden zunächst allgemeine Fragen bezogen auf die Einschätzung von Substitutionsprozessen zu Breitband-Zuführung, Mobilfunk, Bitstrom bzw. sonstigen Produkten und Verbindungsleistungen über IP-basierte Netze sowie zur technischen Entwicklung gestellt. Daran anschließend wird um allgemeine Auskünfte zur geographischen Marktabgrenzung gebeten. Schließlich werden für die einzelnen Bereiche Verbindungsaufbau, Anrufzustellung und Transit spezielle, die jeweiligen Bereiche betreffende Fragen gestellt.

Im Bereich der Prüfung der beträchtlichen Marktmacht werden zunächst die Außenumsatzerlöse und Außenabsatzmengen sowie die Innenumsatzerlöse und Innenabsatzmengen für die Jahre 2005, 2006 und 1. Quartal 2007 sowie die jeweiligen Preise erfasst.

Die weiteren Fragen betreffen den Zugang zu den Beschaffungsmärkten, die entgegenstehende Nachfragemacht, Größen- und Verbundvorteile, den potenziellen Wettbewerb, die vertikale Integration sowie sonstige Aspekte.

Zur Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit wird nach Art und Umfang möglicher Wettbewerbsprobleme gefragt.

Die Beantwortung der Fragen 4.3, 4.5, 5.3, 6.5, 7.2, 8.8.2 und 8.10 ist dabei den Unternehmen anheim gestellt worden.

²² Vgl. Anlage zu der Regulierungsverfügung gegenüber der DT AG im Bereich der Verbindungsleistungen im öffentlichen Festtelefonnetz BK 4c-05-002/R, ABI. BNetzA 2005, 1461. vom 05.10.05.

Das Auskunftersuchen war erforderlich, da ohne die Angaben dieser Unternehmen keine Aussagen zu möglicherweise vorliegenden marktmächtigen Stellungen der DT AG bzw. anderer Teilnehmernetzbetreiber bei den hier relevanten Leistungen getroffen werden konnte.

Als Ergebnis der Ermittlungen ist festzuhalten, dass

- 168 Unternehmen mit Sitz im Inland befragt wurden;
- vier Unternehmen teils unter verschiedenen Namen doppelt bzw. einmal dreifach an-
geschrieben wurden;²³
- von den 163 verbleibenden Unternehmen sechs Unternehmen auf das Auskunftser-
suchen nicht geantwortet haben;²⁴
- von den 157 verbleibenden Unternehmen sich vier Unternehmen im Insolvenzverfah-
ren befanden;²⁵
- von den 153 verbleibenden Unternehmen ein Unternehmen erloschen ist;²⁶
- von den 152 verbleibenden Unternehmen ein Unternehmen als Wiederverkäufer tätig
ist;²⁷
- von den 151 verbleibenden Unternehmen ein Unternehmen im Abfragezeitraum kei-
nen Wirkbetrieb durchführte;²⁸
- von den 150 verbleibenden Unternehmen zwei Unternehmen verkauft wurden und
unter neuem Namen weiterhin berücksichtigt wurden;²⁹
- von den weiterhin 150 verbleibenden Unternehmen 18 Unternehmen als reine Nach-
frager tätig sind;
- die restlichen 132 Unternehmen zum Teil als Anbieter und Nachfrager und zum Teil
nur als Nachfrager tätig sind.

Eine weitere Differenzierung ist von Seiten der Bundesnetzagentur nur insoweit erforderlich, dass die Unternehmen aufgeführt werden, die als Anbieter von Terminierungsleistungen in ihr eigenes Netz auftreten. Diese werden im Rahmen der Untersuchung später aufgeführt. Ansonsten ist eine weitere Differenzierung auch nicht möglich, da einige Unternehmen für mehrere verbundene Unternehmen geantwortet haben, ohne stets im Detail zu differenzieren, ob die jeweiligen Unternehmen nur als Anbieter und zugleich Nachfrager bzw. nur als Nachfrager auftreten. So hat [B.u.G.] für drei Unternehmen,³⁰ [B.u.G.] für vier Unterneh-
men,³¹ [B.u.G.] für fünf Unternehmen,³² [B.u.G.] für 4 Unternehmen³³, [B.u.G.] für zehn Un-

²³ [B.u.G.]

²⁴ [B.u.G.]

²⁵ [B.u.G.]

²⁶ [B.u.G.]

²⁷ [B.u.G.]

²⁸ [B.u.G.]

²⁹ [B.u.G.]

³⁰ [B.u.G.]

³¹ [B.u.G.]

³² [B.u.G.]

³³ [B.u.G.]

ternehmen³⁴, [B.u.G.] für zehn Unternehmen³⁵ und [B.u.G.] für vier Unternehmen³⁶ geantwortet. Bei [B.u.G.] hat jedes Unternehmen³⁷ einzeln geantwortet.

Somit ist im Ergebnis davon auszugehen, dass insgesamt 152 Unternehmen die Leistungen anbieten und/oder nachfragen.

Aus verschiedenen Gründen wie etwa missverständlichen oder lückenhaften Angaben waren vielfach Nachfragen und Fristverlängerungen erforderlich. Die Nacherhebung fehlender Daten sowie die Klärung ungenauer oder unklarer Angaben mit den jeweiligen Unternehmen hat sich bis zu Beginn des 2. Quartals 2008 erstreckt. Die Fragen, die bis zuletzt unbeantwortet blieben, wurden durch Schätzungen dieser Daten vervollständigt, soweit dies erforderlich, möglich und zulässig war.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass bei der verbindlichen Bestimmung der Marktanteile der einzelnen Wettbewerber Korrekturen durch Schätzung vorzunehmen waren, da die Antworten zum Teil unvollständig waren. Die Schätzung erfolgte hierbei in der Regel in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurden die Umsätze bzw. Absätze der Wettbewerber der DT AG auf die jeweiligen Entfernungszonen bzw. auf die Zahl der genutzten Vermittlungsstellen verteilt, sofern solche Angaben von den Unternehmen nicht getätigt werden konnten. In einem zweiten Schritt wurde das so geschätzte gesamte Marktvolumen um eine bestimmte Anzahl von Prozentpunkten erhöht, um zu gewährleisten, dass auch Umsätze bzw. Absätze erfasst werden, die durch die Existenz tatsächlicher bzw. möglicherweise weiterer Anbieter entstehen. Zu den Einzelheiten der erforderlichen Schätzungen wird insoweit auf die jeweiligen Ausführungen verwiesen.

Ferner ist zu bemerken, dass in der folgenden Untersuchung auch die Ansichten von Parteien berücksichtigt worden sind, welche im Rahmen der Untersuchung zwar nicht als Anbieter, wohl aber als Nachfrager geantwortet haben.

Zum anderen erfordern die Komplexität der Materie und die Durchführung von Konsultations- und Konsolidierungsverfahren per se eine gewisse Bearbeitungszeit. Das im dritten und vierten Quartal 2007 bei der Bundesnetzagentur eingegangene Datenmaterial durfte daher der hiesigen Untersuchung zugrunde gelegt werden, ohne dass nochmals umfangreiche Nachermittlungen durchzuführen waren.

³⁴ [B.u.G.]

³⁵ [B.u.G.]

³⁶ [B.u.G.]

³⁷ [B.u.G.]

D. Vorbringen der Adressaten

Nachfolgend wird zunächst das Vorbringen der DT AG als Hauptbetroffene jeweils themenbezogen dargestellt. Daran anschließend erfolgt hinsichtlich des Vorbringens der übrigen Unternehmen ebenfalls jeweils eine themenbezogene Zusammenfassung in Analogie zu dem Vorbringen der DT AG. Wegen des erheblichen Umfangs ist es nicht möglich, die Stellungnahme jedes Unternehmens zu jedem Thema wiederzugeben. Da eine Reihe von Unternehmen zu verschiedenen Themen keine Erkenntnisse hatten, handelt es sich bei Angaben über die Anzahl der Unternehmen – sofern eine derartige vorgenommen wird – immer nur um diejenigen, die jeweils zu einer Frage substantiiert vorgetragen haben.

Im Einzelnen wird hierbei zu folgenden Themenkomplexen Stellung bezogen:³⁸

- I. Verständnis der Leistungsbeschreibung und des Leistungsangebots,
- II. Netz- und Zusammenschaltungsstruktur,
- III. Marktdefinition (allgemein),
- IV. Marktdefinition Verbindungsaufbau,
- V. Marktdefinition Anrufzustellung,
- VI. Marktdefinition Transit,
- VII. Zugang zu den Beschaffungsmärkten,
- VIII. Entgegenstehende Nachfragemacht,
- IX. Potenzieller Wettbewerb,
- X. Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit.

I. Verständnis der Leistungsbeschreibung und des Leistungsangebots

Die DT AG stimmt den Ausführungen der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Leistungsbeschreibung von Verbindungsaufbau, Anrufzustellung und Transitleistungen im PSTN grundsätzlich zu. Hinsichtlich IP-basierter Netze sei die Realisierung über Next Generation Networks (NGN) von der Realisierung über das öffentliche Internet zu unterscheiden. Next Generation Networks seien gemanagte Multi-Service-Netze, die dem jeweiligen Dienst und dessen Anforderungen Rechnung tragen, indem sie die dem Dienst entsprechende Quality of Service, Sicherheit und Verfügbarkeit sowie die jeweiligen Leistungsmerkmale gewährleisten. Das öffentliche Internet dagegen sei ein ungemanagtes Netz, bei dem im Gegensatz zum NGN und PSTN keine Qualität, Sicherheit, Verfügbarkeit oder bestimmte Leistungsmerkmale gewährleistet würden. Im Extremfall führe der Diensteanbieter lediglich die Signalisierung durch und der eigentliche Transport der Datenpakete werde durch einen von ihm unabhängigen Transportnetzbetreiber erbracht. Der Diensteanbieter habe hierbei keinerlei Einfluss auf den Transport. Der Transportnetzbetreiber erkenne seinerseits wiederum nicht, welchen Inhalt das Paket hat, so dass eine Unterscheidung der Datenpakete nach Inhalten und damit nach bestimmten Transportanforderungen nicht möglich sei. Aus diesem Grund handele es sich beim NGN-Transport bzw. bei NGN-Verbindungsleistungen und dem Transport/Verbindungsleistungen über das öffentliche Internet um unterschiedliche Leistungen, deren Substituierbarkeit nicht ausreichen würde, um sie einem gemeinsamen Markt zuzuordnen. NGNs würden dabei nicht das Internet ersetzen, sondern parallel existieren. Zukünftig gäbe es deshalb auch zwei verschiedene Arten von IP-basierten Sprachdiensten parallel. Voice over NGN (VoNGN) und Voice over Internet (VoInternet/Internettelefonie).

Die Wettbewerber der DT AG stimmen in der Mehrzahl der Leistungsbeschreibung der Bundesnetzagentur zu.

³⁸ Die Reihenfolge ergibt sich aus dem Fragenkatalog des Auskunftersuchens.

Einige Wettbewerber stimmen den Ausführungen nur für den Bereich der Ausführungen zum PSTN zu, sehen aber bei der Darstellung der IP-Zusammenschaltung noch offene Punkte. Insbesondere sei dort eine Differenzierung nach Voice over Next Generation Network (VoNGN) und Voice over Internet (VoInternet) erforderlich. Zudem fordert hier beispielsweise [B.u.G.] auch getrennte Märkte für Wandlungsleistungen.

Wenige Wettbewerber stehen der Leistungsbeschreibung komplett kritisch gegenüber. So ist es beispielsweise aus Sicht von [B.u.G.] nicht zutreffend, dass jedes Netz entweder dem Bereich IP oder aber dem Bereich PSTN exakt zuzuordnen sei. Vielmehr können an ein Netz, in dem die Kommunikation zwischen den Vermittlungsstellen IP-basiert ablaufe, durchaus PSTN-Teilnehmer angeschlossen sein und umgekehrt. Der Transport von Sprachverkehren auf der Basis von IP-basierten Netzen sei gegen den Transport von Sprachverkehren auf der Grundlage der herkömmlichen PSTN-Technologie somit vollständig austauschbar. Bereits heute mache es keinen Unterschied, auf welcher Grundlage die Gespräche transportiert würden. Auch kommerziell sei diesbezüglich kein Unterschied festzustellen. Bereits heute sei es nicht entscheidungserheblich, auf welcher Technologie ein Zusammenschaltungspartner die Verbindungsleistung erbringe.

Regelmäßig sei es für den Nachfrager von Zusammenschaltungsleistungen auch nicht transparent, welche Technologien ein Zusammenschaltungspartner innerhalb seines Netzes hinter der eigenen sichtbaren Schnittstelle einsetze. Vor diesem Hintergrund sei von einer vollständigen Austauschbarkeit auf der Nachfragerseite auszugehen.

Weiterhin werde davon ausgegangen, dass Kunden mit Breitbandanschluss stets über ein IP-Netz und im Gegensatz dazu Kunden mit herkömmlichen Telefonen stets über ein PSTN-Netz angebunden seien. Dies entspreche nicht den Tatsachen. Hierbei entscheide im Regelfall allein der Kundenwunsch darüber, welche Technologie zur Anbindung verwendet würde.

II. Netz- und Zusammenschaltungsstruktur

Unter diesen Punkt werden hier Aussagen zu Endkundenanschlüssen, zum Verbindungsnetz, zu den Netzkoppelungen, zu Wandlungsleistungen zwischen IP- und PSTN-Ebene und zum Migrationsprozess zusammengefasst.

Die DT AG gibt an, sie biete derzeit unter Verwendung der Rufnummerngasse (0)32 einen VoIP-Dienst an. Da dieser aufgrund der heutigen technischen Netzgegebenheiten noch nicht alle Bedingungen hinsichtlich der Gewährleistung von Qualität bzw. noch nicht alle heute im PSTN bekannten Leistungsmerkmale biete, stelle er lediglich eine Vorstufe für einen VoNGN-Dienst dar. Die Transitleistungen für andere Unternehmen würden ausschließlich über PSTN realisiert. Weiterhin betreibe sie derzeit [B.u.G.] Media Gateways an [B.u.G.] Media-Gateway-Standorten, die den PSTN-Sprachverkehr in IP konvertierten und umgekehrt. Diese seien an den [B.u.G.] Weitervermittlungsstellen (GEZB) im PSTN angeschaltet. [B.u.G.]. Die damit erbrachte Wandlungsleistung sei eine von Endkundenanschlüssen losgelöste Leistung, die für Wettbewerber nachbildbar sei und für die wirksamer Wettbewerb herrsche. [B.u.G.]

Einige Wettbewerber haben angegeben, sie hätten bereits mit der Migration auf das IP-Netz begonnen. Die Mehrzahl der Wettbewerber nutzt derzeit allerdings noch das PSTN-Netz. Eine Vielzahl von Unternehmen plant allerdings, auf IP umzustellen. Voraussetzung hierfür sei aber auch, dass die DT AG eine entsprechende Umstellung der Zusammenschaltungsleistungen auf IP-Basis vornehme. Wenige Wettbewerber nutzten bereits ein IP-Netz mit der Ausnahme entsprechender Schnittstellen für die PSTN-Zusammenschaltung.

III. Marktdefinition (allgemein)

Unter diesem Punkt werden hier Aussagen zu möglichen Substituten wie Breitband-Zuführung, Verbindungsleistungen über Mobilfunk oder Bitstrom bzw. sonstigen Produkten, zu Verbindungsleistungen über IP-basierte Netze sowie zur technischen Entwicklung und zur geographischen Marktabgrenzung subsumiert.

Bei der Marktabgrenzung – so die DT AG – habe die Bundesnetzagentur den grundsätzlichen Unterschied zwischen Zuführungs- und Terminierungsleistungen zu beachten. Das Angebot von Terminierungsleistungen sei bereits zur Gewährleistung des netzübergreifenden Ende-zu-Ende-Verbundes von Diensten erforderlich. Die Auflage von Zuführungsleistungen sei dagegen regulatorisch induziert und solle den Wettbewerb auf der Verbindungsebene stimulieren, solange der Wettbewerb auf der Anschlussebene als nicht ausreichend eingeschätzt werde.

Ausgangspunkt dieser Leistungen sei also die Feststellung beträchtlicher Marktmacht bei den genutzten Anschlüssen und es fände entsprechend eine gemeinsame Betrachtung aller Teilnehmernetzbetreiber statt. Teilnehmernetzbetreiber hätten keinen Anreiz zum Angebot von Zuführungsleistungen, die ihre Kunden zur Auswahl eines anderen Anbieters von Verbindungsleistungen befähigten, – jedenfalls nicht zu kostenorientierten Preisen; denn es sei für die Teilnehmernetzbetreiber lohnenswerter, die Verbindungen selbst an ihre Endkunden zu vermarkten **[B.u.G.]**. Zum Angebot von Terminierungsleistungen beständen dagegen Anreize, da jeder Anbieter ein vitales Interesse der umfassenden Erreichbarkeit habe.

Bei der Betrachtung von VoIP-Diensten seien weitere Besonderheiten zu beachten. An Anschlüssen, an denen VoInternet genutzt werde, könne bereits ohne Weiteres auf andere VoInternet-Angebote ausgewichen werden, sofern der genutzte Breitbandanschluss eine offene Internetkonnektivität aufweise, **[B.u.G.]**. Die Auflage von Zuführungsleistungen auf Basis von VoInternet entbehre damit jeglicher Grundlage.

Ähnliches gelte für VoNGN, das über Breitbandanschlüsse in Anspruch genommen werde. Zum Angebot alternativer VoNGN-Dienste bräuchten alternative Anbieter zwar Kontrolle über den Anschluss, der Wettbewerb bei Breitbandanschlüssen selbst sei aber bereits ausreichend, so dass keine regulatorische Notwendigkeit für die Herbeiführung von zusätzlichem Wettbewerb auf der nachgelagerten VoIP-Ebene existiere.

Hinsichtlich der Austauschbarkeit aus Nachfrager- und Anbietersicht seien Breitbandzuführung, Verbindungsleistungen über Mobilfunk oder Bitstrom und sonstige Produkte keine Alternativen zu den hier relevanten Zusammenschaltungsleistungen. Dies gelte ebenso für Verbindungsleistungen über IP-basierte Netze.

Zur Verbindungsleistung über IP-basierte Netze wird von Seiten der DT AG ausgeführt, dass VoNGN denselben Leistungsumfang, dieselbe Qualität, aber auch Sicherheit bieten solle wie die heutigen PSTN-Sprachdienste. VoNGN stelle damit eine vergleichbare Leistung zum heutigen PSTN-Sprachdienst dar. Dagegen könne bei VoInternet aufgrund der Realisierung über das ungemanagte öffentliche Internet nicht derselbe Leistungsumfang, dieselbe Qualität und Sicherheit, aber auch nicht die ständige Verfügbarkeit wie bei den heutigen PSTN-Sprachdiensten gewährleistet werden. Aus diesem Grund seien VoInternet-Dienste von den heutigen PSTN-Sprachdiensten abzugrenzen.

Hinsichtlich der Substituierbarkeit führen einige Unternehmen aus, dass es durchaus eine Option aus Nachfragersicht gäbe. Hier sei vor allem die Breitbandzuführung zu nennen. Allerdings müssten bestimmte Qualitäten – vergleichbar dem PSTN – eingehalten werden. Hinsichtlich der technischen Entwicklung sei aus Sicht einiger Unternehmen zukünftig eine NGN-Zusammenschaltung als Alternative zur PSTN-Zusammenschaltung zu sehen, wobei Qualitätsstandards zu gewährleisten seien.

Andere Unternehmen führeri hingegen an, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität zwischen Mobilfunk, Breitbandzuführung und den anderen genannten Vorleistungsprodukten und den Leistungen auf den relevanten Märkten gerade nicht bestehe, weil es sich bei diesen Vorleistungsprodukten technisch wie ökonomisch um ein Aliud handele.

Ein Unternehmen führte aus, dass Gegenstand der Marktabgrenzung der hier relevanten Märkte die Abgrenzung „Vorleistungen mit den Qualitätsmerkmalen der leitungsvermittelten Sprachübertragung“ gegenüber anderen Vorleistungen im Bereich der Zusammenschaltungsleistungen sein solle. Anders ausgedrückt, die Einhaltung und Gewährleistung der gleichen Quality of Service (QoS) bei IP- wie auch bei Time-Division-Multiplex (TDM)-basierter Sprachübermittlung sei entscheidend für die Substituierbarkeit der Vorleistungen.

IV. Marktdefinition Verbindungsaufbau

Die DT AG ist der Ansicht, dass es sich beim Markt für den Verbindungsaufbau um einen schrumpfenden Markt handeln würde. Der Erfolg des TAL-basierten Wettbewerbs führe dazu, dass Endkunden mit einem PSTN-Anschluss bei der DT AG, wo sie auch Betreiber(vor)auswahl betreiben können, vermehrt zu solchen Wettbewerbern wechselten, die die Anschlüsse komplett übernehmen. Da diese Anbieter durchweg Betreiber(vor)auswahl ausschlossen, gingen diese Anschlüsse für die Geschäftsmodelle auf Basis der Betreiber(vor)auswahl verloren. Damit spiele sich der Wettbewerb um Sprachverbindungen zunehmend auf der Anschlussebene ab, was die Bedeutung des Geschäftsmodells der Verbindungsnetzbetreiber immer weiter abschwäche. Der Markt für Verbindungsaufbauleistungen sei daher schrumpfend und werde nahezu ausschließlich von der DT AG bedient, die als Einzige dazu verpflichtet sei.

Da die Bundesnetzagentur bislang die Eigenrealisierung durch Wettbewerber bei der Bestimmung der Marktanteile ausblende, werde die DT AG in diesem Markt einen überragenden Marktanteil behalten, der dann wiederum zur Begründung einer beträchtlichen Marktmacht herangezogen werde, auch wenn die Zuführungsleistungen für den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt tatsächlich unbedeutend geworden seien. Daher sei die Berücksichtigung von Eigenrealisierung durch die Wettbewerber – zumindest im Rahmen der Marktmachtprüfung – angemessen. Bei rückläufigen Märkten sei außerdem eine Deregulierung anhand des 3-Kriterien-Tests geboten, da die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts als ausreichend betrachtet werden könne. Der Rückzug des Verbindungsnetzbetreibermodells werde außerdem durch das Angebot von VoNGN über Breitbandanschlüsse beschleunigt, das in Zukunft auch von Wettbewerbern mit wenig eigener Infrastruktur durch Komplettangebote über entsprechende Vorleistungen realisiert werden könne.

Im Wesentlichen wird von Seiten fast aller Wettbewerber kein großer Anpassungsbedarf hinsichtlich der bisherigen Marktabgrenzung für den Bereich des Verbindungsaufbaus gesehen.

Aus Sicht eines Unternehmens erfordere die Zusammenschaltung zweier Netze mit unterschiedlichen Übertragungsverfahren zur Erbringung von Sprachdiensten zusätzlich die Abgrenzung der Märkte „Wandlungsleistung IP nach PSTN“ und „Wandlungsleistung PSTN nach IP“, welche zur Wandlung der Sprachdaten zwischen den beiden Technologien erforderlich seien. Diese Märkte seien getrennt von den Märkten Verbindungsaufbau bzw. Zuführung zu betrachten, da es den Marktteilnehmern freizustellen sei, die Wandlungsleistung selbst zu erbringen oder einzukaufen. Es handele sich bei „Wandlungsleistung PSTN nach IP“ bzw. „Wandlungsleistung PSTN nach IP“ um zwei separate Märkte, da die Richtung der Wandlung nicht substituierbar sei.

V. Marktdefinition Anrufzustellung

Unter diesem Punkt werden Aussagen zur klassischen Terminierung, zu Verbindungsleistungen zu nichtgeographischen 032er Rufnummern und zu Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern zu anderen Zwecken als der Erreichung von endkundenseitigen Teilnehmeranschlüssen subsumiert.

Hinsichtlich der netzbezogenen Abgrenzung bei der Anrufzustellung der Märkte seien, so führt die DT AG aus, keine zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen bekannt. Allerdings werde darauf hingewiesen, dass die Stufen „single transit“ und „double transit“ dem Transitmarkt zuzuordnen wären. Die Terminierung zu VoNGN bilde aufgrund der Vergleichbarkeit der Leistung einen gemeinsamen Markt mit der PSTN/ISDN-Terminierung desselben Netzbetreibers. Für VoNGN komme lediglich eine Netzübergabe mittels NGN-Schnittstelle hinzu. Bezüglich einer ggf. gewünschten Wandlungsleistung herrsche Nachbildbarkeit und wirksamer Wettbewerb.

Aufgrund der Auflösung des Bezugs geografischer Rufnummern zu einem Teilnehmeranschluss im Festnetz durch die Bundesnetzagentur könne anhand der Rufnummer keine Unterscheidung zwischen den mit geografischen Rufnummern oder 032er Rufnummern adressierten Diensten getroffen werden.

Soweit unter Anwahl der geografischen Rufnummer kein Teilnehmeranschluss erreicht werde, sondern ein Mehrwert- oder Onlinedienst, sei auch in Bezug auf die Nutzungsprofile keine Vergleichbarkeit mit Verbindungen zu PSTN-Anschlüssen gegeben. Solche Konstruktionen führten zur Umgehung der Nummerierungsregeln und würden die Anbieter von Sprach-Flatrates für inländische Telefonate zu geografischen Rufnummern belasten, die nicht für die Nutzung von Mehrwert- und Onlinediensten in anderen Netzen kalkuliert seien. Weiterhin könnten Anbieter von Terminierung zu VoInternet, Online- oder Mehrwertdiensten unter geografischen Rufnummern nicht ohne Weiteres ihr Angebot auf Terminierung zu Telefonanschlüssen im PSTN umstellen, da sie hierfür nicht nur ein Verbindungsnetz benötigten, sondern die Kontrolle über Teilnehmeranschlüsse haben müssten.

Ergänzend sei hier anzumerken, dass bei zahlreichen Zusammenschaltungsleistungen beträchtliche Marktmacht inzwischen nicht mehr vorläge. Dies gelte insbesondere für Terminierungsleistungen der Tarifzone II und III. Hier bestehe bereits ein ausgeprägter Wettbewerb. Die hier von der Bundesnetzagentur bislang festgestellte beträchtliche Marktmacht der DT AG sei nicht mehr haltbar. Der intensive Netzausbau vieler Carrier zeuge von einem seit Jahren funktionierenden Infrastrukturwettbewerb. So würden bereits Wettbewerber, die sich an den 23 GEZB mit der DT AG zusammengeschaltet hätten, keine Leistungen der Tarifzone III mehr benötigen. Der erfolgte Netzausbau der Wettbewerber an den 23 GEZB belege also seit mehreren Jahren die Möglichkeit eines Markteintritts und den ökonomischen Vorteil eines derartigen Vorgehens. Keinesfalls könne daher von der Existenz unüberwindbarer Markteintrittsbarrieren gesprochen werden. Dementsprechend könne sich die DT AG aufgrund des Substitutionsdrucks bei ihrer Preisgestaltung nicht unabhängig von ihren Wettbewerbern verhalten.

Diese Argumentation gelte in gleicher Weise für die Leistungen der Tarifzone II. Mehrere große Wettbewerber hätten sich in der vergangenen Zeit an den 474 LEZBs mit der DT AG zusammengeschaltet. Sie würden bundesweit und flächendeckend nur noch Zuführungs- bzw. Terminierungsleistungen der Tarifzone I benötigen und könnten aufgrund von Zusammenschaltungsverträgen mit anderen Carriern ihre Transitleistungen Dritten zur Verfügung stellen. Somit bestehe für die Transportleistung oberhalb der LEZB-Ebene inzwischen funktionierender Wettbewerb. Die DT AG könne sich auch nach Aufhebung der Regulierung hier nicht unabhängig von ihren Wettbewerbern verhalten.

Im Wesentlichen bestehen von Seiten der Unternehmen keine Bedenken gegen die netzbezogene Markt-Abgrenzung. Allerdings sei es aus Sicht eines Unternehmens sinnvoll zwischen

den Teilleistungen Transport und Signalisierung zu trennen, da dies nach dem derzeitigen Stand der Technik eine effiziente Leistungserbringung darstelle.

Einige Unternehmen führen aus, dass die (0)32-Rufnummern technologieneutral sowohl am PSTN- als auch IP-basierten Anschluss realisiert werden könnten. Die Terminierung erfolge derzeit primär PSTN-basiert, aber auch NGN-basiert mit QoS. Im Bereich der Zusammenschaltung für die entsprechenden Leistungen zu (0)32 NTR werde, resultierend auf einer auf die 23 GEZB beschränkte Annahme/Übergabe von Verkehren von bzw. zu (0)32 Rufnummern, ein technischer und ökonomischer Nachteil gegenüber geographischen Rufnummern im Vorleistungs- und Endkundenbereich deutlich. Grundsätzlich sei eine Substituierung nur bei gleichen Qualitäten gegeben. Ökonomisch sei aus Nachfragersicht eine Substituierung von geographischen Rufnummern durch (0)32 Rufnummern allerdings nicht gegeben, da die Entgeltdifferenzen der Vorleistungen zu hoch seien. Für andere Unternehmen wiederum sei sowohl aus Nachfrager- als auch Anbietersicht eine Austauschbarkeit der 032-Rufnummern gegeben.

Aus Sicht der meisten Wettbewerber bestünden aufgrund der unterschiedlich hohen Terminierungskosten für (0)32 Rufnummern im Vergleich zu geografischen Rufnummern keine homogenen Wettbewerbsbedingungen.

Bei den Terminierungsleistungen zu Notrufabfragestellen fände derzeit eine Diskriminierung der PSTN-Netzbetreiber statt.

Hinsichtlich der Nachfrage von Terminierungsleistungen zu geografischen Rufnummern zu anderen Zwecken als der Erreichung von endkundenseitigen Teilnehmeranschlüssen ergibt sich aus dem Vorbringen der Unternehmen ein unterschiedliches Bild. So sehen einige eine Austauschbarkeit, andere wiederum nicht. Gleiches gilt für entsprechende Aussagen zur Angebotsumstellungsflexibilität. Allerdings geht die Mehrzahl der Unternehmen durchaus von homogenen Wettbewerbsbedingungen aus, da rein preislich keine Differenzierung erfolge.

VI. Marktdefinition Transit

Die von der Bundesnetzagentur festgestellte beträchtliche Marktmacht auf dem nationalen Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonnetz plus Zuführung von Orts-, Fern-, NTR-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl oder in festgelegter Vorauswahl vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber und mit Ursprung im eigenen nationalen Netz (gem. Ziffer 4. des Tenors der Regulierungsverordnung BK4-05-002/R), auf dem nationalen Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonnetz plus Zuführung von Verbindungen mit Ursprung in nationalen Netzen zu Diensten (gem. Ziffer 5. des Tenors der Regulierungsverordnung BK4-05-002/R) und auf dem nationalen Markt für Transitdienste im öffentlichen Telefonnetz plus Terminierung von Verbindungen in nationale Netze mit Ausnahme von Verbindungen mit Ursprung und Ziel in nationalen Mobilfunknetzen (gem. Ziffer 6. des Tenors der Regulierungsverordnung BK4-05-002/R) besteht nach Ansicht der DT AG nicht mehr.

Diese Situation könne die Bundesnetzagentur bereits im Rahmen der Marktabgrenzung durch Einbeziehung der Eigenrealisierung der Wettbewerber abbilden. Sollte die Eigenrealisierung der Wettbewerber dennoch nicht bereits in die Marktabgrenzung mit einbezogen werden, so müsse sie jedoch spätestens bei der Beurteilung der Marktmacht z. B. über die Nachfragemacht entsprechend berücksichtigt werden. Die von zahlreichen VNB aufgebauten, deutschlandweiten Verbindungsnetze stünden in direkter Substitutionsbeziehung mit dem Transitangebot der DT AG. Die entsprechenden VNBs wären durch Nutzung ihres eigenen Transportnetzes nicht mehr auf Leistungen der DT AG angewiesen. Zusätzlich stünden dritten Carriern die Möglichkeit offen, sich direkt mit diesen VNB zusammenzuschalten bzw. innerhalb der Carrierverbände direkt IC-Verkehr auszutauschen, so dass eine Nachfrage nach Transitleistungen bei der DT AG nicht mehr erforderlich sei.

Als Folge der infrastrukturbasierten Substitutionsmöglichkeiten sei der Anteil der Verbindungsminuten der DT AG für Leistungen der Tarifzonen II und III sowie für Transitleistungen nachweislich stark gefallen, so dass die DT AG für diese Leistungen nicht mehr als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingestuft werden könne. Zudem sei festzuhalten, dass Transitleistungen grundsätzlich Leistungen wären, die keinen Engpass darstellten, sondern vielmehr von anderen erbracht werden könnten. Damit bestehe bei Transitleistungen grundsätzlich kein Regulierungsbedarf.

Für die Wettbewerber ergeben sich für die Marktabgrenzung beim Transitmarkt auch vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklungen keine Erfordernisse zu einer Anpassung der oben dargestellten Marktabgrenzung.

VII. Zugang zu den Beschaffungsmärkten

Bei dem Zugang zu den Beschaffungsmärkten bestehen nach Ansicht der DT AG bei den Terminierungsleistungen anderer Teilnehmernetzbetreiber im Festnetz Hindernisse: Trotz festgestellter beträchtlicher Marktmacht jedes Teilnehmernetzbetreibers (TNB) für Terminierung in sein eigenes Netz und auferlegter Regulierungsmaßnahmen könnten die alternativen TNB Marktmacht ausüben. Insbesondere bei den Entgelten bestehe aufgrund der ex-post Kontrolle für diese TNB Spielraum, ihre Marktmacht durch überhöhte Preisforderungen auszuspielen. Als Nachfrager bestehe keine Möglichkeit, diese Leistung zu substituieren oder im Rahmen von Verhandlungen bzw. im Entgeltgenehmigungsverfahren Erfolg versprechend Einfluss auf die Preishöhe zu nehmen. Zudem sei der Bezug von Zuführungsleistungen durch die DT AG nicht möglich, da die alternativen TNB das Angebot dieser Leistung verweigerten. Zudem werde das Angebot der Zuführungsleistung für die Betreiber(vor)auswahl von den Wettbewerbern verweigert.

Einige Unternehmen geben an, sie seien beim Bezug einiger Vorleistungen ausschließlich auf die DT AG angewiesen. In der Regel seien die Preise der von der DT AG eingekauften Leistungen aufgrund deren marktbeherrschenden Stellung überhöht.

VIII. Entgegenstehende Nachfragemacht

Aufgrund der lediglich ex-post regulierten Marktmacht der jeweiligen Teilnehmernetzbetreiber ist die DT AG der Ansicht, dass für sie als ex-ante reguliertes Unternehmen keine Verhandlungsspielräume mehr bestehen würden. Die DT AG führt vielmehr aus, dass sie gezwungen sei, die regulatorisch bedingten Zuschläge für alternative Netze ohne entsprechende Mehrleistung zu entrichten, was eine Behinderung der DT AG und anderer Nachfrager darstelle.

Bezüglich Transitleistungen sei außerdem eine deutliche Zunahme der direkten Zusammenschaltung aller Netzbetreiber untereinander zu beobachten, was auch dadurch erheblich erleichtert werde, dass die Kollokationsräume nach Anordnung der Bundesnetzagentur inzwischen auch zur Zusammenschaltung der Wettbewerber untereinander genutzt werden dürften. Damit und angesichts der rapiden Anschlusszuwächse der Teilnehmernetzbetreiber verliere die DT AG zunehmend an Bedeutung als Zusammenschaltungspartner. Somit hätten die alternativen Teilnehmernetzbetreiber eine Ausweichmöglichkeit, die eine entsprechende Verhandlungsmacht bedeute. [B.u.G.], steige diese Verhandlungsmacht weiter an, auch für Terminierungsleistungen in das jeweilige (wachsende) Netz. Im Sinne einer vorausschauenden Marktanalyse, wie sie der gültige EU-Rechtsrahmen vorsehe, sei dies schon im Zeitraum dieser Marktanalyse zu berücksichtigen.

Im Wesentlichen führen die Wettbewerber der DT AG aus, dass der Bezug von Vorleistungen der Anrufzustellung bei Drittcarriern der Regulierung zu nicht-reziproken Entgelten unter-

liege, so dass somit kein Verhandlungsspielraum bestehe. Dies gelte auch für die Leistungen der DT AG. Im Falle der Nichtregulierung wäre die Angebotsmacht der DT AG infolge der höheren Teilnehmerzahl wesentlich größer als die Nachfragemacht. Einige Wettbewerber sehen Verhandlungsspielräume bei der Nachfrage von Transitleistungen.

IX. Potenzieller Wettbewerb

Hierunter werden insbesondere Aussagen zu möglichen Marktzutrittsschranken und Barrieren für einen Anbieterwechsel subsumiert.

Das Neugeschäft mit Telekommunikationsanschlüssen an festen Standorten ist nach Ansicht der DT AG [B.u.G.] des Breitbandmarktes getrieben. Hierbei könne die DT AG nur [B.u.G.] gewinnen. Mit der zunehmenden Erschließung von Anschlusskunden und den damit ermöglichten Komplettangeboten (double oder triple play) seien die Wettbewerber zur Vermarktung von Verbindungsleistungen immer weniger auf Zuführungsleistungen der DT AG angewiesen.

Einige Wettbewerber sehen in den hohen Investitionskosten eine mögliche Marktzutrittsschranke. Zudem ließen die fallenden Endkundenpreise und die damit verbundenen gesunkenen Margen kaum neue Markteintritte zu. Auch bestünden einige Barrieren bei einem Wechsel zu einem anderen Anbieter, wie z. B. damit verbundenen Kosten für erforderliche Zusammenschaltungsstrukturen.

X. Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit

Wettbewerbsprobleme entstünden nach Auffassung der DT AG dann, wenn die Bundesnetzagentur die wettbewerbliche Entwicklung verkenne und Regulierungsaufgaben nicht rechtzeitig zurückziehe. Dadurch würde die DT AG in unzulässiger Weise an der chancengleichen Teilnahme am Wettbewerb gehindert und infrastrukturarmer Wettbewerber zum Schaden des ganzen Systems bevorteilt.

Einige der Wettbewerber der DT AG sehen bei fehlender Regulierungsbedürftigkeit insbesondere die Implementierung bzw. Realisierung von Preis-Kosten-Scheren, Preishöhenmissbrauch und Preisdiskriminierung durch das marktmächtige Unternehmen. Weiterhin seien sowohl eine Verweigerung von Zusammenschlungsvereinbarungen als auch eine Verschärfung der Zugangsbehinderungen zu erwarten.

E. Nationale Konsultation

[leer]

F. Einvernehmen des Bundeskartellamtes gemäß § 123 Abs. 1 TKG
[leer]

G. Europäisches Konsolidierungsverfahren
[leer]

H. Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur hat unter weitestgehender Berücksichtigung der Empfehlung und der Leitlinien³⁹ die sachlich und räumlich relevanten Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts abzugrenzen, § 10 Abs. 1 TKG, der Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie (RRL)⁴⁰ umsetzt. Als eine Empfehlung im Sinne von Art. 249 Abs. 5 EG besitzt die Märkte-Empfehlung zwar keine originäre Rechtsverbindlichkeit. Doch entspricht es schon generell der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dass Empfehlungen der Kommission einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte unterliegen, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht erlassender innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.⁴¹ Dies gilt erst recht, wenn in Umsetzung von Art. 15 Abs. 3 RRL das nationale Recht in § 10 Abs. 2 Satz 3 TKG ausdrücklich die „weitestgehende“ Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung vorsieht.⁴²

Nach summarischer Prüfung der EU-Kommission kommen die in der Märkteempfehlung aufgeführten Märkte in der Regel für eine Regulierung in Betracht und begründen eine Art „Anfangsverdacht“ für ein regulatorisches Einschreiten.⁴³ Nunmehr hat auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass Art. 15 Abs. 1, 3 RRL i.V.m. § 10 Abs. 2 Satz 3 TKG eine gesetzliche Vermutung dafür begründet, dass diese Märkte ebenso in Deutschland potentiell (d.h. vorbehaltlich der noch durchzuführenden Marktanalyse) regulierungsbedürftig seien.⁴⁴ Die weitestgehende Berücksichtigung erfordert daher, dass Ausgangspunkt und wichtigster Maßstab der Marktabgrenzung zunächst die Märkteempfehlung ist, weil ihr eine Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zukommt. Liegen jedoch ausnahmsweise etwaige vom europäischen Standard abweichende spezifische nationale Besonderheiten vor, kann dies ein Abweichen von der Märkteempfehlung rechtfertigen.⁴⁵

In Bezug auf die Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes steht der Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG ein Beurteilungsspielraum zu.⁴⁶ Dies trägt u.a. dem Umstand Rechnung, dass den im Rahmen von §§ 10 f. TKG zu treffenden Entscheidungen in hohem Maße wertende Elemente anhaften.⁴⁷ Auch die Kommission ist der Auffassung, dass den nationalen Regulierungsbehörden bei der Ausübung ihrer (sämtlichen) Befugnisse gemäß Art. 15 und 16 RRL „aufgrund der komplizierten ineinandergreifenden Faktoren (wirtschaftlicher, sachlicher und rechtlicher Art), die bei der Definition relevanter Märkte und bei der Ermittlung von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gewürdigt werden müssen“, ein weit reichender „Ermessensspielraum“⁴⁸ zuzubilligen sei.⁴⁹

³⁹ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Leitlinien), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. C 165/6.

⁴⁰ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002, Nr. L 108/33.

⁴¹ EuGH, Urteil vom 13.12.1989 – Rs. C-322/88, Grimaldi – Slg 1989, 4407 Rn. 18.

⁴² BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

⁴³ Elkettani, K & R Beilage 1/2004, S. 11, 13.

⁴⁴ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13.

⁴⁵ Leitlinien, Fußnote 18; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von Märkteempfehlung und Abweichung aufgrund nationaler Besonderheiten, VG Köln, 1 K 2924/05, S. 16.; BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 14.

⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

⁴⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 11.

⁴⁸ Dabei handelt es sich nach deutscher Rechtsterminologie um einen Beurteilungsspielraum, vgl. BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 10.

⁴⁹ Leitlinien, Rn. 22 und Rn. 71.

Nachfolgend wird überprüft, ob der Märkteempfehlung gefolgt wird, oder ob es aufgrund nationaler Besonderheiten unumgänglich erscheint, von der Märkteempfehlung abzuweichen. Vorab wird nochmals darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um eine erstmalige Prüfung des in Rede stehenden Marktes handelt, sondern dass hier eine Überprüfung der Ergebnisse einer bereits für diesen Markt vorliegenden Marktdefinition und Marktanalyse nach § 14 TKG durchgeführt wird. Dies zeigt sich nachfolgend darin, dass teilweise Passagen der vorhergehenden Marktdefinition und –analyse beibehalten bzw. auf diese verwiesen werden, soweit sich die den dortigen Ergebnissen zugrunde liegenden Gesichtspunkte und Marktgegebenheiten (Austauschbarkeit der Leistungen aus Anbieter-/ Nachfragersicht, Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen, technologische Innovationen, Geschäftsmodelle der Wettbewerber etc.) seit der letzten Untersuchung nicht maßgeblich geändert haben.

I. Der Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene

1. Vorgaben der Märkte-Empfehlung

Die Märkte-Empfehlung 2007 führt unter Nr. 2 folgenden Markt auf: „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst der Verbindungsaufbau die Weiterleitung auf lokaler Ebene und ist so abzugrenzen, dass er der Abgrenzung der Märkte für Transitverbindungen und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“

2. Bisherige Regulierung

Die Marktkategorie für Verbindungsaufbauleistungen in das öffentliche Telefonfestnetz umfasst nach den Feststellungen der ersten Marktanalyse vom 05.10.05 drei eigenständige Märkte:

- Verbindungsaufbau zur Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl,
- Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten sowie
- Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.

Die Märkte für Verbindungsaufbauleistungen sind netzübergreifend ausgestaltet und erfassen räumlich das Gebiet von Deutschland. Alle drei Märkte erfüllen nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur die Kriterien für die Regulierungsbedürftigkeit. Auf allen relevanten Märkten gilt die DT AG als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht. Auf der Grundlage der Festlegungen wurden der Deutsche Telekom AG auf den Märkten für Verbindungsleistungen mit Regulierungsverfügung BK 4c-05-002/R vom 05.10.05 verpflichtet,

- die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz zu ermöglichen,
- Verbindungsleistungen gegenüber zusammengeschalteten Betreibern zu erbringen,
- Kollokation und Zutritt zu den Kollokationseinrichtungen zu gewähren,
- Kooperationen im Rahmen der Kollokationsgewährung zuzulassen,
- ihre Zugangsvereinbarungen diskriminierungsfrei auszugestalten,
- die Entgelte genehmigen zu lassen und
- ein Standardangebot für die ihr auferlegten Zugangsleistungen zu veröffentlichen.

Speziell für den Bereich der Verbindungsleistungen zu Online-Diensten erließ die Bundesnetzagentur mit Entscheidung BK 4a-05-005/R vom 16.11.05 eine eigenständige Regulierungsverfügung, die sowohl den Markt für Verbindungsleistungen als auch den Markt für

Transitleistungen betrifft. In dieser Entscheidung wurden der DT AG die folgenden Verpflichtungen auferlegt:

- Diskriminierungsverbot,
- Transparenzverpflichtung,
- Verpflichtung zur transparenten Gestaltung der Vorleistungspreise; weiterhin
- unterliegen die Zugangsentgelte der nachträglichen Regulierung nach § 38 TKG.

3. Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung

Die Kommission empfiehlt in Ziffer 1. ihrer Märkte-Empfehlung in Verbindung mit Nr. 2 des zugehörigen Anhangs den nationalen Regulierungsbehörden, bei der Festlegung relevanter Märkte gemäß Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie den Markt für „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene“ zu prüfen.

Hiervon ausgehend ist im Folgenden zu untersuchen, ob Anhaltspunkte für ein Abweichen von der vorgegebenen Marktdefinition vorliegen, d.h. also, wie der oder die sachlichen Märkte für die in Bezug genommenen Zuführungsleistungen unter Berücksichtigung eventueller nationaler Besonderheiten abzugrenzen sind.

Wie bereits in der Leistungsbeschreibung unter Abschnitt B.II.2. dargestellt, sind bei den Zuführungsleistungen drei grundsätzliche Arten von Leistungen zu unterscheiden: Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl, zu Mehrwertdiensten und zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse. Während die DT AG das gesamte Portfolio von Zuführungsleistungen auf dem Markt anbietet, erbringen die alternativen Wettbewerber allein Zuführungsleistungen zu Mehrwertdiensten, wobei auch hier die Breite des Angebotes von Netzbetreiber zu Netzbetreiber verschieden ausgestaltet ist. Die Dienste zur Bereitstellung von Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl oder auch zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse werden von den alternativen Anbietern demgegenüber nicht angeboten.

Im Rahmen der hiesigen Untersuchung setzte sich die Bundesnetzagentur insbesondere mit den nachfolgenden Fragestellungen auseinander:

- a. Zuführungsleistungen jedenfalls nicht in einem Markt mit Terminierungsleistungen und dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung
- b. Zählen auch Zuführungsleistungen, die im Zugangsbereich auf der DSL-Technologie basieren, zu dem relevanten Markt?
- c. Zählen auch Zuführungsleistungen über Breitband-Kabelnetze, die auf PSTN-Ebene übergeben werden, zu dem relevanten Markt?
- d. Zählen auch Zuführungsleistungen, die auf IP-Ebene übergeben werden, zu diesem Markt?
- e. Kein Einbezug von Kooperationsformen auf Dienste-Ebene?
- f. Zählen auch Zuführungsleistungen über Mobilfunknetze zu diesem Markt?
- g. Handelt es sich bei dem Zuführungsmarkt um einen netzübergreifenden Markt oder sind Zuführungsleistungen aus jedem Netz einzeln zu betrachten?
- h. Bilden Zuführungsleistungen zu einem bestimmten Dienst einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen zu anderen Diensten?
- i. Zuführungsleistungen zur festen und wahlweisen Verbindungsnetzbetreiberauswahl und zu sonstigen Diensten in einem Markt?
- j. Zuführungsleistungen über Interconnection-Anschlüsse und über Primärmultiplex-Anschlüsse in einem Markt?
- k. Bilden Zuführungsleistungen zu sonstigen Diensten und Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse jeweils einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen plus Transitanteil?

- l. Sonderfall: Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl und Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl plus Transit in einem Markt?
- m. Zählen auch Zuführungsleistungen mit Ursprung in Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 0(32)) zu den relevanten Märkten?
- n. Räumlich relevanter Markt

a. Zuführungsleistungen jedenfalls nicht in einem Markt mit Terminierungsleistungen und dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung

Bereits vorweg kann auch im hiesigen Verfahren in negativer Abgrenzung ausgeschlossen werden, dass die hier gegenständliche Leistung einem gemeinsamen Markt mit Terminierungsleistungen oder dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung angehört.

Zuführungs- und Terminierungsleistungen unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht. Zwar handelt es sich in beiden Fällen um Vorleistungsprodukte, die zum Angebot von Sprachdiensten auf Endkundenmärkten verwendet werden. Dabei steht die Zuführungsleistung für den Verbindungsaufbau vom Endkundenanschluss bis zur untersten zusammenschaltungsfähigen Netzkoppelungsstelle und die Terminierungsleistung für die Anrufzustellung von der letzten Netzkoppelungsstelle bis zum Netzabschlusspunkt. Die Leistungen sind daher bereits ihrem Zweck nach unterschiedliche Leistungen.

So sind die hier relevanten Zuführungsleistungen anderen Endkundendiensten zugeordnet als die hier relevanten Terminierungsleistungen. Bei den Zuführungsleistungen handelt es sich um Leistungen des Verbindungsaufbaus zur Betreiberauswahl, zu Mehrwertdiensten sowie zu Online-Diensten. Bei den Terminierungsleistungen handelt es sich um Leistungen der Anrufzustellung zu geographischen Rufnummern, zu Nationalen Teilnehmerrufnummern und zum Notrufdienst an festen Standorten. Den Terminierungsleistungen stehen somit auf der Endkundenebene Inlandsverbindungen gegenüber, während den Zuführungsleistungen einerseits Verbindungen über die Betreiberauswahl bzw. Betreibervorauswahl und andererseits Mehrwertdienste gegenüberstehen.

Ebenso wenig stellen die Einrichtung eines neuen oder der Kauf bzw. die Anmietung eines vorhandenen Netzzugangs am Standort des Endnutzers eine beachtenswerte Alternative dar. Denn um eine der Zuführung vergleichbare Leistung (grundsätzliche Erreichbarkeit durch alle netzangehörigen Teilnehmer) zu erhalten, müsste der Nachfrager letztendlich sämtliche von dem Zuführungsanbieter betriebenen Teilnehmeranschlussleitungen übernehmen bzw. doppeln – ein wirtschaftlich sinnloses Unterfangen, sofern es allein um das Ziel ginge, die Inanspruchnahme von Zuführungsleistungen zu vermeiden.

Da somit auch die Marktstrukturen jeweils unterschiedlicher Art sind und insofern also keine homogenen Wettbewerbsbedingungen vorliegen,⁵⁰ sind die Zuführungsleistungen jedenfalls nicht einem gemeinsamen Markt mit Terminierungsleistungen oder dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zuzurechnen.

Schließlich haben auch alle nationalen Regulierungsbehörden im Bereich der elektronischen Kommunikation, die die Zuführungsmärkte in ihren jeweiligen Ländern unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts analysiert haben, festgestellt, dass die Zuführung von Gesprächsverbindungen über Zusammenschaltungspunkte gegenüber dem Aufbau eigener bzw. angemieteter Anschlusssysteme etwa mittels der Nutzung entbundelter Teilnehmeranschlüsse und anderer Vorleistungsprodukte, die zur Anbindung des Endkunden genutzt werden können, selbst bei prospektiver Betrachtung getrennte relevante Märkte darstellen.

⁵⁰ Siehe zu den Wettbewerbsbedingungen bei Terminierungsleistungen unten Abschnitt H.I.2. - Marktabgrenzung, zu dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung die entsprechende Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur.

Die Schlussfolgerung dieser Behörden beruhte auf ähnlichen wie den bereits dargestellten Erwägungen. In Deutschland gibt es keine Besonderheiten, die eine anderweitige Schlussfolgerung rechtfertigen würde; für diese Bewertung spricht auch, dass auch die Kommission in ihrer Empfehlung festgestellt hat, dass selbst bei zukunftsgerichteter Bewertung Zuführungsleistungen von Gesprächen und entbündelte Teilnehmeranschlüsse bzw. Mietleitungen oder Bitstromangebote nicht substituierbar sind.⁵¹

Weiterhin sind diese Zuführungsleistungen auch von sonstigen breitbandigen Zuführungsprodukten abzugrenzen. Unter Breitband-Zuführungsleistungen wird die Zuführung von Datenverkehr der Breitbanddienste-Nutzer vom Breitbandanschluss herrührend über das Konzentratornetz und gegebenenfalls über das Kernnetz bis zum Breitband-Point of Presence Standort (Breitband-PoP Standort) des Zuführungsnachfragers verstanden, die die Datenübertragung in beide Richtungen gestattet. Vorliegend geht es hingegen um die Zuführung von Verbindungen zu bestimmten Sprachdiensten, wie etwa der Betreiberauswahl oder zu Mehrwertdiensten. Breitbandige Zuführungsleistungen sind hingegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Sie wurden in einer eigenständigen Marktanalyse untersucht und behandelt.

b. Zählen auch Zuführungsleistungen, die von DSL-Anschlüssen herrühren und auf PSTN-Ebene übergeben werden zu dem relevanten Markt?

Zuführungsleistungen zu den hier relevanten Diensten wurden zu Beginn der Liberalisierung und in den ersten Jahren danach fast ausnahmslos über PSTN-basierte Netzstrukturen erbracht. Zwischenzeitlich haben allerdings auch Anbieter von DSL-Anschlüssen damit begonnen, ihren Endkunden Sprachdienste anzubieten. Der Verbindungsaufbau beim Endkunden und der Transport im Anschlussnetz erfolgen dabei zunächst IP-basiert. Die Übergabe des Verkehrs an einen nachfolgenden Netzbetreiber erfolgt dann in der Regel auf PSTN-Basis nach vorheriger Wandlung in einem Media Gateway.⁵²

Fraglich ist, ob auch Zuführungsleistungen, die von DSL-Anschlüssen herrühren und auf PSTN-Ebene übergeben werden, zu demselben Markt zählen, wie Zuführungsleistungen, die vollständig PSTN-basiert erbracht werden.

Der Prüfung der Austauschbarkeit steht im Übrigen nicht entgegen, dass Zuführungsleistungen über DSL-Technologien derzeit erst eingeschränkt auf dem Markt vertreten sind.

So werden etwa Zuführungsleistungen von DSL-Anschlüssen zur Verbindungsnetzbetreiberauswahl bislang nicht angeboten, weil es an entsprechenden Endkundenprodukten fehlt. Dies könnte sich allerdings zukünftig ändern, insbesondere sofern der DT AG eine Verpflichtung zur Ermöglichung der Betreiberauswahl bzw. Betreibervorauswahl auch hinsichtlich der von ihr angebotener DSL-Anschlüsse auferlegt werden sollte. Diese Frage wird – abhängig von den Festlegungen der Präsidentenkammer im Rahmen der Marktdefinition und der Marktanalyse – Gegenstand der Regulierungsverfügung zu Markt Nr. 1 sein.

Angeboten werden allerdings bereits heute von verschiedenen Netzbetreibern in unterschiedlichem Umfang Zuführungsleistungen über DSL-Anschlüsse zu Mehrwertdiensten. Zu welchen der Dienste in diesen Fällen die Erreichbarkeit sichergestellt wird, richtet sich nach dem individuellen Geschäftskonzept des jeweiligen Netzbetreibers. Die Wahl der Anschluss-technologie spielt bei der Entscheidung, welche der einzelnen Mehrwertdienste konkret er-

⁵¹ Vgl. die Nummern 2, 4, 5 und 6 des Anhangs der Märkte-Empfehlung und den Entwurf zur Begründung zur neuen Märkte-Empfehlung.

⁵² Zuführungsleistungen, die auf IP-Ebene übergeben werden, sind Gegenstand von Abschnitt H.I.3.d.

reicht werden soll - soweit ersichtlich - keine besondere Rolle. So bieten Betreiber mit beiden Anschlussformen ihren Endkunden in aller Regel ein identisches Portfolio an erreichbaren Mehrwertdiensten an.

Weil die Art der technischen Ausgestaltung des Anschlussnetzes auf die Ausgestaltung des über diese Anschlusstechnologie erreichbaren Dienste keinen Einfluss hat, steht das derzeit nur beschränkt vorhandene Angebot von Zuführungsleistungen über DSL-Anschlüsse einer gemeinsamen Prüfung der Austauschbarkeit der Technologien in Hinsicht auf alle Zuführungsleistungen nicht entgegen.

Verständnis der Kommission

Die Kommission geht bei ihren Marktabgrenzungen im Vorleistungs- wie im Endkundenbereich grundsätzlich davon aus, dass es auf die Infrastruktur, über die bestimmte Leistungen oder Dienste erbracht werden, nicht ankommt. Deshalb wird bei der Abgrenzung der Märkte Nr. 2 und Nr. 3 jeweils der Begriff des „öffentlichen Telefonnetzes an festen Standorten“ verwendet. Ein solches „öffentliches Telefonnetz“ ist nach Art. 2 lit. b Universaldienst-RL ein „elektronisches Kommunikationsnetz, das zur Bereitstellung öffentlich zugänglicher Telefondienste genutzt wird“. Das spricht dafür, dass die abgegrenzten Märkte alle Netze einschließen sollen, welche die Durchführung von Sprachtelefonie an festen Standorten ermöglichen, also sowohl das herkömmliche Telefonfestnetz als auch Kabelnetze, soweit diese technisch entsprechend modifiziert wurden.

Austauschbarkeit aus Nachfragersicht

Für die Feststellung, welche Produkte und Leistungen miteinander in Konkurrenz stehen, kann zunächst darauf abgestellt werden, inwieweit diese Produkte und Leistungen gegeneinander aus Sicht ihrer Nachfrager austauschbar (substituierbar) sind. Zur Ermittlung der Nachfragesubstitution wird regelmäßig das so genannte Bedarfsmarktkonzept ins Feld geführt. Dieses Konzept zielt im Wesentlichen darauf ab, diejenigen Waren und Dienstleistungen zu ermitteln, die zur Befriedigung eines bestimmten Bedarfs dienen.⁵³

Die Austauschbarkeit von Produkten wird vor allem durch ihre Eigenschaften und dem ihnen zugedachten Verwendungszweck aus der Sicht der Nachfrager bestimmt. Ausschlaggebendes Kriterium ist neben den äußeren Merkmalen die Verwendbarkeit der Produkte für den jeweiligen Kundenkreis. Dabei setzt die funktionelle Austauschbarkeit nicht voraus, dass die angebotenen Produkte in physikalisch-technischer Hinsicht vollkommen identisch sind. Ausreichend für die Annahme der Substituierbarkeit ist, dass die Produkte sich nach Eigenschaften, Verwendungszweck und Einkaufsbedingungen so nahe stehen, dass ein verständiger Nachfrager sie als für die Deckung eines bestimmten Bedarfs gleichermaßen geeignet ansieht.

Sowohl Zuführungsleistungen über das klassische PSTN als auch Zuführungsleistungen über DSL-Technologien können von den Netzbetreibern für die Bereitstellung der gleichen Endkundendienste (festnetzbasierende Sprachverbindungen, Verbindungen zu Mehrwertdiensten) genutzt werden und sind daher unter funktionalen Aspekten austauschbar.

Sofern die Verkehrsübergabe bei den zu vergleichenden Produkten einheitlich über die gleichen Schnittstellen erfolgt, bestehen aus der Sicht des nachfragenden Netzbetreibers zwischen den relevanten Zuführungsleistungen keine Unterschiede: In beiden Fällen übernimmt

⁵³ Dirksen, in: Langen/Bunte, Kommentar zum Kartellrecht, Band 1, Aufl. 2001, Art. 82 Rdnr. 20; Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Band I, Aufl. 1997, Art. 86 Rdnr. 43.

der nachfragende Netzbetreiber den Verkehr PSTN-basiert und zu wirtschaftlich vergleichbaren Konditionen.

Unterschiede bestehen allein hinsichtlich der technischen Realisierung des Transports bis zum Netzübergabepunkt (Point of Interconnection, „Pol“). Dies dürfte für den nachfragenden Netzbetreiber indes von nachrangiger Bedeutung sein, weil der Zweck der Zuführungsleistungen im Verbindungsaufbau von den Anschlüssen des anbietenden Netzbetreibers mit dem Ziel der Verkehrsübergabe zu sehen ist. Der nachfragende Anbieter ist somit in erster Linie daran interessiert, Verkehr mit bestimmten Zielen auch von Anschlüssen des anbietenden Netzbetreibers übernehmen zu können. Zuführungsleistungen, die von DSL-Anschlüssen herrühren sind daher geeignet, die Preissetzungsmöglichkeiten der Anbieter von schmalbandigen Zuführungsleistungen zu beschränken.

Die Prüfung der Austauschbarkeit auf der Nachfragerseite spricht aufgrund der Einheitlichkeit der Nachfragebedingungen für die Annahme eines Gesamtmarktes für Zuführungsleistungen aus beiden Netzen.

Austauschbarkeit aus Anbietersicht

Zur Marktabgrenzung kann ferner das Kriterium der Angebotssubstitution (auch Angebotsumstellungsflexibilität) herangezogen werden. Danach ist zu prüfen, welche Anpassungsreaktionen der Anbieterseite bei einer geringen, aber signifikanten, dauerhaften Preiserhöhung erfolgen. Inwieweit die Anbieter als Reaktion auf eine geringe Preiserhöhung kurzfristig ihre Produktion auf das betreffende Produkt bzw. ein nahes Substitut ohne spürbare Zusatzkosten oder Risiken umstellen können, ist demnach bei der Abgrenzung des relevanten Marktes zu berücksichtigen. Eine Substituierbarkeit müsste dabei unmittelbar gegeben sein (oder sich kurzfristig abzeichnen), da der tatsächliche Wettbewerbsdruck bestimmt werden soll, dem das Unternehmen ausgesetzt ist.

Inwieweit dies hier der Fall ist, lässt sich nicht hinreichend sicher bestimmen. Zwar wird der Ausbau von Schmalbandanschlüssen zu DSL-Anschlüssen durch eine entsprechende Marktnachfrage und der Möglichkeit zur Erweiterung des eigenen Angebotes schon seit längerer Zeit intensiv getrieben; gleichwohl erfordert der Ausbau des Netzes seitens der Netzbetreiber einen entsprechenden ökonomischen und zeitlichen Aufwand, so dass zumindest in der Fläche eine kurzfristige Umstellung eher unwahrscheinlich ist.

Ergebnis

Die verschiedenen Zugangsplattformen, über die Zuführungsleistungen bereitgestellt werden (über DSL-Technologie oder über klassische PSTN-Netze), sind aus Sicht des die Zugangsleistung nachfragenden Netzbetreibers im Allgemeinen substituierbar. Auf der Nachfrageseite können Vorleistungsprodukte auf PSTN-Basis und auf DSL-Technologie als Substitute betrachtet werden, da mit beiden Technologien Standard-Zuführungsdienste für die hier relevanten Dienste bereitgestellt werden und weil beide Technologien einen identischen Leistungsumfang bei vergleichbaren Kosten bieten.

Eine angebotsseitige Substitution zwischen der PSTN-Technologie und der DSL-Technologie konnte hier zwar weder hinreichend sicher ausgeschlossen noch angenommen werden. Die Nachfragesubstituierbarkeit ist jedoch hinreichend, um die Einbeziehung der DSL-Technologie zu den relevanten Vorleistungsprodukten zu rechtfertigen.

- c. Zählen auch Zuführungsleistungen über Breitband-Kabelnetze, die auf PSTN-Ebene übergeben werden, zu dem relevanten Markt?**

Verbindungsleistungen im Bereich der Zuführung erfolgten zu Beginn der Liberalisierung und bis in die ersten Jahre fast ausnahmslos über PSTN-basierte Netzstrukturen. Zwischenzeitlich haben allerdings auch Kabelnetzbetreiber damit begonnen, ihre Netze auch für die Erbringung von Sprachdiensten zu nutzen.

Sofern die Verbindung auf PSTN-Ebene übergeben wird, ist es aus Sicht des nachfragenden Netzbetreibers grundsätzlich gleich, mittels welcher Technologie der Datentransport vom Endkundenanschluss bis zu dem Übergabepunkt erfolgt (vgl. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen unter Abschnitt H.I.3.b.).

Tatsächlich fügt sich damit die Entwicklung der Alternativtechnologie nahtlos in das bestehende Zusammenschaltungsregime ein. So haben Kabelnetzbetreiber Zusammenschaltungen auf PSTN-Ebene mit einer Vielzahl an Telefonnetzbetreibern realisiert. Der technische, finanzielle und zeitliche Aufwand für die Realisierung einer Zusammenschaltung auf PSTN-Ebene mit Kabelnetzbetreibern unterscheidet sich prinzipiell nicht von dem Aufwand, der im Rahmen einer Zusammenschaltung mit einem PSTN-Netzbetreiber erforderlich ist. Notwendig sind jeweils Anbindungen an das Netz des Kabelnetzbetreibers, die Kollokation und der Implementierungsaufwand für die physische und logische Zusammenschaltung. Die Entwicklung der Alternativtechnologie über Kabelnetze fügt sich damit – auch in Hinsicht auf die Kosten - nahtlos in das bestehende Zusammenschaltungsregime ein. Auch der Umstand, dass die Kabelnetze jeweils auf bestimmte Regionen begrenzt sind, so dass für eine möglichst weite Verbreitung Verträge mit möglichst vielen Kabelnetzbetreibern erforderlich sind, entspricht letztlich der Situation, wie sie auch bei den PSTN-Netzen gegeben ist, wobei die Anzahl der Teilnehmernetzbetreiber im PSTN gegenüber der Anzahl an Kabelnetzbetreibern noch wesentlich höher liegt.⁵⁴ Auch hier gilt jeweils, dass es bei der Frage der Austauschbarkeit der einzelnen Teilnehmernetze nicht auf die konkrete Austauschbarkeit der Netze etwa in Hinsicht auf die erreichbare Kundenzahl ankommt, sondern die Substitutionsprüfung nach abstrakten Kriterien, d.h. der Geeignetheit für das eigene Geschäftsmodell vorzunehmen ist.

Die Angebotssubstituierbarkeit zwischen Zuführungsleistungen, die über das PSTN-Festnetz erfolgen und solchen, die über Kabelnetze erbracht werden, ist nicht gegeben, weil sie mit der Notwendigkeit einherginge, eine neue Kabelinfrastruktur bzw. ein neues PSTN-Netz zu betreiben, was einen erheblichen Investitionsaufwand erfordern würde.

Die verschiedenen Zugangsplattformen, über die Zuführungsleistungen bereitgestellt werden (über entsprechend nachgerüstete Fernseekabelnetze oder über klassische PSTN-Netze), sind aus Sicht des die Zugangsleistung nachfragenden Netzbetreibers substituierbar. Eine angebotsseitige Substitution zwischen der PSTN-Technologie und der Kabelmodem-Technologie ist zwar nicht möglich. Die Nachfragesubstituierbarkeit ist jedoch hinreichend, um die Einbeziehung der Kabelmodem-Technologie zu den relevanten Vorleistungsprodukten zu rechtfertigen.

d. Zählen auch Zuführungsleistungen, die auf IP-Ebene übergeben werden, zu diesem Markt?

Der Unterschied von Zuführungsleistungen, bei denen Verbindungen IP-basiert übergeben werden, zu Zuführungsleistungen, bei denen die Verbindungen PSTN-basiert übergeben werden, ist der unterschiedliche Netzübergang mit seinen unterschiedlichen Schnittstellen. Insofern entfällt hier im Vergleich zu den vorangegangenen Abschnitten ein wesentliches Kriterium zugunsten der Austauschbarkeit aus Sicht des Nachfragers. Bestehen für den nachfragenden Wettbewerber bei einer Übergabe auf PSTN-Basis keine Unterschiede hinsichtlich

⁵⁴ So existieren 4 Kabelnetzbetreiber, die Verbindungsleistungen auf der Vorleistungsebene über PSTN-basierte Schnittstellen realisieren, gegenüber etwa 60 PSTN-Betreibern.

der Übernahme des Verkehrs ergibt sich bei der IP-basierten Übergabe ein wesentlicher Unterschied in der technisch-betrieblichen Realisierung zu anderen Zuführungsleistungen, die PSTN-basiert erbracht werden.

Abgesehen davon werden Zuführungsleistungen jedenfalls zu den Diensten, die hier relevant sind, mit IP-basierter Übergabe, zumindest zum Zeitpunkt des Abschlusses der Marktanalyse nach den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur noch nicht zu kommerziellen Zwecken am Markt angeboten.

Es ist davon auszugehen, dass zukünftig vermehrt auch Zuführungsleistungen mit IP-basierter Übergabe angeboten werden. Haben diese Zuführungsleistungen die hier relevanten Dienste zum Ziel, spricht einiges für eine Zugehörigkeit dieser Produkte in die hier sachlich relevanten Zuführungsmärkte. Diese Feststellung bedarf jedoch einer konkreten Prüfung anhand tatsächlicher Produkte.

Zuführungsleistungen, bei denen Verbindungen auf IP-Ebene übergeben werden, sind daher nicht Gegenstand der jeweiligen Teilmärkte für Zuführungsprodukte.

Dieser Einschätzung steht auch nicht entgegen, dass Zuführungsprodukte mit Übergabe auf PSTN-Basis den Märkten zugeordnet werden, auch wenn diese Dienste teilweise noch nicht angeboten werden.

Denn durch die Übergabe auf PSTN-Basis sind die schnittstellenrelevanten Spezifikationen der Produkte bekannt. Sie werden lediglich aus unterschiedlichen Gründen nicht angeboten. Hingegen sind Zuführungsleistungen – etwa zu Mehrwertdiensten – mit IP-basierter Übergabe in ihrer technischen Ausgestaltung noch nicht abschließend vorhersehbar. Im Gegenteil sind hier – etwa nach Ansicht der Mehrwertdiensteanbieter – noch viele Fragen zu klären. Aus diesem Grund können derartige Produkte nicht prospektiv in die Zuführungsmärkte aufgenommen werden, sondern müssen sich erst tatsächlich entwickeln, um verlässlich bewertet werden zu können.

e. Kein Einbezug von Kooperationsformen auf Dienste-Ebene?

Unter dem Begriff der „Zusammenschaltung auf Dienste-Ebene“ werden häufig unterschiedliche Kooperationsformen genannt. Am häufigsten wird dabei auf die so genannte Callserver-Kopplung abgestellt. Dabei werden von den Callservern Funktionen der Signalisierung übernommen und unabhängig vom eigentlichen Transport der Verbindung ausgetauscht. Dies folgt aus der in IP-basierten Netzen möglichen Trennung von Dienst und Transport.

Ob es sich vorliegend um eine physische und logische Zusammenschaltungsleistung handelt, kann dahinstehen, weil es sich bei den hier genannten Leistungen zumindest nicht um Leistungen im Sinne des Marktes Nr. 2 handelt. Ein Verbindungsaufbau im Sinne einer Weiterleitung auf lokaler Ebene setzt den Transport einer Verbindung voraus. Der Transport ist jedoch nicht Bestandteil von Leistungen wie der Callserver-Kopplung. Die Callserver-Kopplung sowie andere Kooperationsformen können daher nicht Gegenstand dieser Märkte sein.

f. Zählen auch Zuführungsleistungen über Mobilfunknetze zu diesem Markt?

Fraglich ist, ob auch Zuführungsleistungen, die über Mobilfunknetze erfolgen, einem gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen über Festnetze zuzurechnen sind. Beide Leistungen ermöglichen es Netzbetreibern, Kunden, die an anderen Telefonnetzen angeschlossen sind, Zugang zu den in ihren Netzen implementierten Diensten zu verschaffen.

Die Kommission geht sowohl im Vorleistungs- als auch im Endkundenbereich grundsätzlich von getrennten Märkten für mobile Dienste einerseits und an festen Standorten erbrachter Dienste andererseits aus.⁵⁵

Auch in Deutschland führte die erste Marktuntersuchung zu dem Ergebnis, dass Verbindungsleistungen im Bereich der Endkundenmärkte für Sprachtelefondienste, die über ein Mobilfunknetz erfolgen, keine Alternative für Verbindungsleistungen über ein Festnetz darstellen. Unter funktionalen Aspekten bieten sich ausschließlich Zuführungsleistungen über das öffentliche Telefonfestnetz als Vorleistungselement für Sprachverbindungen im Bereich der Endkundenmärkte für Festnetzgespräche an. Sofern ein Netzbetreiber dementsprechend andere Zuführungsleistungen als solche einkauft, die über das Festnetz realisiert werden, wie etwa Mobilfunkverbindungen, kann der Netzbetreiber damit keine Sprachtelefondienste im Festnetzbereich anbieten.

Auch bei Anwendung des von der Kommission zur Begründung der in der Empfehlung festgelegten Marktabgrenzungen herangezogenen Kriteriums der Angebotsumstellungsflexibilität gelangt man zu diesem Ergebnis: Der Eintritt von Festnetzanbietern in den Mobilfunkmarkt ist nicht ohne weiteres möglich. Wegen der bestehenden Frequenzknappheit wäre ein Markzutritt mit selbst betriebenen Netzen nur durch Übernahme etablierter Mobilfunknetzbetreiber möglich.

Weiterhin kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass homogene Wettbewerbsbedingungen vorliegen würden. Eine Leistung „Zuführung von Verbindungen mit Ursprung in Mobilfunknetzen“ würde jedenfalls anderen Wettbewerbsbedingungen als die Leistung „Zuführung von Verbindungen mit Ursprung in Festnetzen“ unterliegen. So sind die Festnetzmärkte im Gegensatz zu dem Mobilfunksektor von einer ehemals monopolistischen Anbieterstruktur geprägt. Bei unterschiedlichen Marktstrukturen aber sind homogene Wettbewerbsbedingungen nicht mehr gegeben.

Zuführungsleistungen, die über Mobilfunknetze erbracht werden, sind anderen Märkten zuzurechnen als festnetzbasierende Verbindungsleistungen. Dies bereits im Vorverfahren festgestellte Ergebnis steht zugleich in Übereinstimmung mit Empfehlung der Kommission.

g. Handelt es sich bei den relevanten Zuführungsleistungen um einen netzübergreifenden Markt oder sind Zuführungsleistungen aus jedem Netz einzeln zu betrachten?

Zuführungsleistungen aus verschiedenen Netzen stehen in einem Substitutionsverhältnis zueinander. Kaufen Netzbetreiber die Zuführungsleistung nicht ein, so verstoßen sie damit nicht in einem Drittverhältnis gegen eine Erreichbarkeitsgarantie. Folglich sind für den Nachfrager Zuführungsleistungen aus unterschiedlichen Netzen untereinander austauschbar; entscheidend ist für ihn nicht, dass ein konkreter Endkunde seinen Dienst erreichen kann. Allein maßgeblich ist, dass eine genügende Anzahl an Endkunden seine Dienste nutzen kann, um sein Geschäftsmodell rentabel betreiben zu können. Damit unterscheidet sich die Situation im Falle der Zuführungsleistungen in einem zentralen Punkt von der Ausgangssituation bei den Terminierungsleistungen. Im Falle der Anrufzustellung ist der Teilnehmernetzbetreiber darauf angewiesen, dass er eine Verbindung zu genau dem Endkunden realisiert, den der Anrufer angewählt hat.

Ebenso wenig wie nach den Einzelnetzen ist nach der Zuführung aus dem Netz der DT AG einerseits und aus anderen Netzen andererseits zu unterscheiden. Bei der Identifikation der

⁵⁵ Vgl. für die erste Märkte-Empfehlung: Märkte Nr. 1 bis 10 einerseits, Märkte Nr. 15 bis 17 andererseits. Für die neue Märkte-Empfehlung: Märkte Nr. 1., Nr. 2 und Nr. 3 einerseits sowie Markt Nr. 7 andererseits.

relevanten Märkte ist eine von den konkreten Marktanteilen abstrahierende Betrachtungsweise zugrunde zu legen, d.h. es wird nicht untersucht, ob für den Nachfrager das Netz der DT AG mit dem Netz eines konkreten anderen Netzbetreibers austauschbar ist, sondern vielmehr, ob Teilnehmernetze einander generell ersetzen können. Ob an einem konkreten Geschäftspartner am Ende nicht vorbeizukommen ist, ist im Rahmen der Marktanalyse zu klären.

Bestätigt wird das bereits in der letzten Marktanalyse entwickelte und auch in diesem Verfahren vertretene Ergebnis durch die Märkte-Empfehlung der Kommission, welche den Markt für den Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene eben nicht – wie bei den Terminierungsleistungen des Marktes Nr. 3 – in dem Sinne definiert, dass die Zuführung aus einzelnen öffentlichen Telefonnetzen erfolgen müsste, sondern vielmehr auf den Verbindungsaufbau aus allen Festnetzen abstellt.

h. Bilden Zuführungsleistungen zu einem bestimmten Mehrwertdienst einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen zu anderen Mehrwertdiensten?

Zuführungsleistungen zu einer bestimmten Art von Dienst, die mittels Interconnection-Anschlüsse übergeben werden, sind mit Ausnahme der unter dem Abschnitt H.I.3.a.i. nachfolgend beschriebenen Leistung der Zuführung zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl, mit Zuführungsleistungen zu anderen Diensten austauschbar. Zwar besteht hinsichtlich der verschiedenen Dienste keine Austauschbarkeit aus Nachfragersicht: dem Nachfrager ist nicht damit gedient, wenn er Anrufe in anderen Rufnummerngassen als denjenigen erhält, in denen ein Dienst an seinem Netz geschaltet ist. Allerdings sind die Produkte aus Anbietersicht austauschbar. So geht es am Ende immer um den Aufbau von Verbindungen von einem am nationalen Telefonnetz des jeweiligen Netzbetreibers geschalteten Anschluss bis zu einer VE:N auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene in einer Gasse für Diensternummern.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H.I.1.b. (4) der Festlegung BK 1-04/002 vom 24.06.2005 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

Zu diesem Markt zählen auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

i. Zuführungsleistungen zur festen und wahlweisen Verbindungsnetzbetreiberauswahl und zu sonstigen Diensten in einem Markt?

Eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass Zuführungsleistungen zu verschiedenen Diensten einen gemeinsamen Markt bilden, trifft auf die Leistung „B.2 Zuführung zu dem Dienst der festen und wahlweisen Betreiberauswahl“ zu. Anders als bei den Verbindungsleistungen zu sonstigen Diensten besteht bei diesem Dienst in Deutschland aus Anbietersicht keine Austauschbarkeit zu anderen Diensten.

Die Sonderstellung des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl gegenüber anderen Diensten ergibt sich aus dem Umstand, dass der Erbringer von Zuführungsleistungen zu anderen Diensten auch bei einer kleinen, aber signifikanten und anhaltenden Erhöhung der Preise für die Leistung „B.2 Zuführung“ die letztgenannte Leistung nicht (vermehrt) anbieten würde. Dabei ist nicht die objektive Fähigkeit entscheidend, die jeweiligen Leistungen anbieten zu können; wer Zuführungsleistungen zu Diensten erbringt, wird tatsächlich auch Zuführungs-

leistungen zur VNB-Auswahl erbringen können. Maßgeblich ist vielmehr die subjektive Bereitschaft potenzieller Anbieter zu einem derartigen Angebot. Eine Bereitschaft zum zusätzlichen Angebot von Zuführungsleistungen zur VNB-Auswahl ist aber jedenfalls in Deutschland bei den Anbietern von Zuführungsleistungen zu Diensten nicht vorhanden. Letzteres hängt mit der in Deutschland vorfindlichen generellen Ablehnung der Leistung „B.2 Zuführung“ zusammen. Denn mit dem Angebot der Leistung „B.2 Zuführung“ ermöglicht der jeweilige Netzbetreiber zugleich eine von ihm unerwünschte „Kannibalisierung“ seiner eigenen Sprachtelefonieprodukte. Denn der Verbindungsnetzbetreiber tritt auf dem oder den Sprachtelefoniemärkten in unmittelbare Konkurrenz zu dem Teilnehmernetzbetreiber. Dieser wäre – mit einem bundesweiten Netz – jedoch ohne weiteres selbst in der Lage, den Auftrag des Endkunden zur Herstellung einer Verbindung (eventuell unter Zukauf einer Terminierungsleistung) zu erfüllen. Dementsprechend gering ist dann auch das Interesse von Teilnehmernetzbetreibern an einem entsprechenden Leistungsangebot.

Bestätigt wird diese bereits in der Ausgangsuntersuchung vertretene Annahme auch durch das derzeitige Angebotsverhalten der Marktparteien. Aufgrund regulatorischer Vorgaben muss zwar die DT AG die Leistung „B.2 Zuführung“ erbringen. Im Gegenzug hatte sie auch andere Teilnehmernetzbetreiber durch Reziprozitätsklauseln zu einem solchen Angebot ihr gegenüber verpflichten können. Sonstige Angebote von „B.2 Zuführung“ sind dagegen nicht zu entdecken; selbst vergleichsweise große Unternehmen wie die [B.u.G.] oder die [B.u.G.] bieten die Leistung „B.2 Zuführung“ am Markt nicht an. Der einzige Anbieter der Leistung „B.2 Zuführung“ ist daher die DT AG. Aus den dargestellten Gründen wird deshalb ein Anbieter von Zuführungsleistungen zu Diensten auch bei einer kleinen, aber signifikanten und anhaltenden Erhöhung der Preise für die Leistung „B.2“-Zuführung“ nicht (vermehrt) die letztgenannte Leistung anbieten. Eine Angebotsumstellungsflexibilität besteht daher nicht.

Die Leistung „B.2“-Zuführung“ gehört wie auch bislang keinem gemeinsamen Markt mit den Zuführungsleistungen zu Diensten an. Vielmehr ist es aufgrund der festgestellten nationalen Besonderheiten unumgänglich, im Rahmen des Marktes Nr. 2 der Märkte-Empfehlung, der sämtliche Zuführungsleistungen umfasst, einen eigenen Teilmarkt für „B.2“-Zuführungsleistungen zu bilden.

Zu diesem Markt zählen auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

j. Zuführungsleistungen über Interconnection-Anschlüsse und über Primärmultiplex-Anschlüsse in einem Markt?

Bei den Leistungen „AfOD“ und/oder „OVF“ werden Online-Diensteanbietern schmalbandige Verbindungen über Primärmultiplex-Anschlüsse zugeführt. Die auch im hiesigen Verfahren vorzunehmende Abgrenzung eines Sondermarktes für die Zuführungsleistung zu den beiden Diensten basieren auf der fehlenden Austauschbarkeit der beiden Leistungen. So handelt es sich bei der Entscheidung darüber, ob Verkehr über Interconnection-Anschlüsse (O.12 Zuführung) oder aber über Primärmultiplex-Anschlüsse (AfOD/OVF) abgenommen wird, um eine Systementscheidung.⁵⁶ Der Nachfrager nutzt für die Herstellung von Verbindungen zu Online-Diensten grundsätzlich entweder ICAs oder PMXAs, nicht aber beide Anschlussarten parallel.

⁵⁶ Siehe zu Systementscheidungen auch die Entscheidung der Kommission vom 21. Februar 2002 in der Sache Nr. COMP/M.2495 – *Haniel/Fels*, veröffentlicht im Amtsblatt der EG 2003, Nr. L 282/1, Rn. 52; ferner die Entscheidung der Kommission vom 9. Februar 2000 in der Sache COMP/M.1641 – *Linde/AGA*, veröffentlicht im Amtsblatt der EG 2002, Nr. L 120/1, Rn. 18.

Aufgrund der gänzlich unterschiedlichen Anschlusstechniken scheidet auch eine Angebots- substitution aus. Selbst wenn aber eine solche bestehen sollte, würde sie durch die hetero- genen Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen beiden Anschlusstechniken überdetermi- niert werden. Sowohl der unterschiedliche Anbieterkreis – nur wenige der Netzbetreiber bie- ten neben „O.12“ auch „AfOD“ an – als auch der unterschiedliche Nachfragerkreis – ICAs werden nur von Netzbetreibern benutzt, PMXAs sowohl von Netzbetreibern als auch von Endkunden – sowie die technische Höherwertigkeit von ICAs verhindern das Entstehen der- artiger Bedingungen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H.I.1.b. (4) der Festlegung BK 1-04/002 vom 24.06.2005 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Ver- fahren weiter festgehalten wird.

Aufgrund der in Deutschland beobachtbaren Trennung von über ICAs und über PMXAs er- brachten Leistungen ist eine entsprechende Unterteilung des Marktes Nr. 2 der Märkte- Empfehlung unausweichlich.

k. Bilden Zuführungsleistungen zu sonstigen Diensten und Zuführungs- leistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse jeweils einen gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen plus Transitanteil?

Schließlich ist, wie bereits in der letzten Marktuntersuchung, von getrennten Märkten für die Leistungen „Zuführung zu Diensten“ bzw. „Zuführung zu Online-Diensten über Primärmulti- plex-Anschlüsse“ einerseits und den entsprechenden Leistungen mit Übergabe auf einer hö- heren Netzebene, d.h. „Transit plus Zuführung zu Diensten“ bzw. „Transit plus Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse“ auszugehen. Die letztgenannten Leistun- gen stellen keine Zuführungsleistungen dar, sondern vielmehr Transitleistungen mit Zufüh- rungsanteil (siehe oben Abschnitt B. – Leistungsübersicht).

Die Leistung der „Zuführung“ kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Nachfrager über eine Zusammenschaltung auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangs- ebene verfügt. In diesem Fall jedoch ist er an einer Zuführung auf darüber liegenden Netz- zugangsebenen nicht interessiert: nicht nur müsste er dann einen höheren Tarif bezahlen; vielmehr würden dann auch die von ihm beschafften Übertragungskapazitäten auf der nied- rigeren Ebene nicht in dem geplanten Maße ausgelastet werden.

Ein gemeinsamer Markt für Zuführungsleistungen und Transitleistungen plus Zuführung ließe sich allerdings möglicherweise unter dem Gesichtspunkt des „Sortimentsgedankens“ rechtfertigen. So kann ein Markt auch mehrere an sich nicht austauschbare Produkte mit unter- schiedlichen Bedarfszwecken umfassen, die aber zusammen ein einheitliches Sortiment darstellen. Dies setzt voraus, dass die Gesamtheit als solche nachgefragt wird und kann ins- besondere bei der Nachfrage nach einem Gesamtportfolio im Zusammenschaltungsbereich relevant werden.⁵⁷

Zwar ist hinsichtlich der aus einem bestimmten Grundeinzugsbereich stammenden und an einem bestimmten Zusammenschaltungspunkt übergebenen Verbindungen keine Aus- tauschbarkeit zwischen den Tarifstufen gegeben. Wohl aber wird von denjenigen Nachfra- gern, die Zuführungsleistungen in Anspruch nehmen, am jeweiligen Zusammenschaltungs- punkt ein umfassendes Angebot an Zuführungsleistungen plus regionaler und nationaler Transit unabhängig davon erwartet, ob es sich um „local“, „single“ oder „double“ tarifierte

⁵⁷ Vergleiche etwa die „Eckpunkte zur sachlichen und räumlichen Abgrenzung von Märkten und der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung,“ ABl. RegTP 2000, S. 555 (559).

Verbindungen handelt, d.h. um Verbindungen aus dem direkt erschlossenen Einzugsbereich oder aber einem weiteren Einzugsbereich bzw. Grundeinzugsbereich.

So wird im Rahmen von Großhandelsbeziehungen zwischen den Netzbetreibern die Gesamtheit der anfallenden Verbindungsleistungen mit Zuführungsanteil an einem bestimmten Standort als Mengenbündel nachgefragt und angeboten.

Auch wenn die tatsächliche Nachfragesituation eine einheitliche Marktabgrenzung nahe zu legen scheint, sind die beiden Leistungen allerdings durch grundlegend unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen geprägt, die eine mögliche Austauschbarkeit aus Nachfragersicht jedenfalls überdeterminieren würden: Mag der Transitanteil der Leistungen „Zuführung plus Transit“ jedenfalls grundsätzlich durch Eigenrealisierung oder Fremdbezug ersetzt werden können und damit einen Markteinstieg bzw. eine Expansion des Angebotes externer Zuführungs- plus Transitdienste grundsätzlich ermöglichen, so scheidet diese Möglichkeit bei der Leistung der reinen „Zuführung“ von vornherein weitgehend aus: die Anmietung aller zu einem bestimmten Netz gehörenden Teilnehmeranschlussleitungen würde unwirtschaftliche Investitionen erfordern.

Zuführungsleistungen mit Ursprung in Festnetzen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse und zu sonstigen Diensten bilden jeweils einen eigenen Markt. Die Transitleistungen auf höheren Netzzugangsebenen mit zusätzlicher Zuführung sind in Übereinstimmung mit der Wertung der Kommission diesem Markt hingegen nicht zuzurechnen. Diese Leistungen werden im weiteren Verlauf dieser Untersuchung im Rahmen der Transitmärkte (Nr. 10 der Märkte-Empfehlung 2003) berücksichtigt.

I. Sonderfall: Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl und Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl plus Transit in einem Markt?

Speziell für den Bereich der Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl ist demgegenüber eine Ausnahme von dem Grundsatz gerechtfertigt ist, wonach Zuführungsleistungen und Zuführungsleistungen plus Transit jeweils getrennten Märkten zuzurechnen sind.

Anders als bei den Zuführungsleistungen zu Mehrwertdiensten liegen bei den Zuführungsleistungen zur Betreiber(vor)auswahl und Zuführungsleistungen plus Transit „homogene Wettbewerbsbedingungen“ vor. Zwar sind auch bei diesen Leistungen die Hürden für die Eigenrealisierung des Transitanteils der Verbindungsleistung wegen des auf höherer Netzebene grundsätzlich zu erwartenden vermehrten Verkehrsaufkommens zunächst niedriger als im Bereich der Zuführungsleistungen (vgl. insoweit die Ausführungen unter Abschnitt H.I.1.k.). Anders als bei den Zuführungsleistungen zu Mehrwertdiensten und zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse ermöglicht vorliegend allerdings auch die Eigenrealisierung der Transitstrecken keinen Eintritt in den Markt für das Angebot von Verbindungsleistungen zu Diensten der Betreiber(vor)auswahl.

So kann der jeweilige Nachfrager die Leistung „B.2 Zuführung“ jedenfalls in Deutschland nicht in dem gleichen Maße verwerten wie andere Zuführungsleistungen. Bei Zuführungsleistungen zu Mehrwertdiensten ist der Zusammenschaltungspartner des jeweiligen Netzbetreibers in der Lage, die zugeführten Verbindungen nach einem Transit im eigenen Netz an dritte Netzbetreiber weiter zu veräußern und somit als so genannter „Carrier's Carrier“ tätig zu werden. Eine derartige Verwertungsmöglichkeit besteht im Fall der Leistung „B.2 Zuführung“ gerade nicht. Denn bei dieser Leistung ist das so genannte „CIC [Carrier Identification Code]-Hosting“, d.h. die Hintereinanderschaltung von Verbindungsnetzbetreibern, aus technischen Gründen nicht möglich. Die Standards sehen eine Übergabe von VNB-Kennziffern über

Netzgrenzen hinweg nicht vor.⁵⁸ Nach dem Kenntnisstand der Bundesnetzagentur gab es bislang auch keine Versuche von Seiten der Marktteilnehmer, eine solche nachträgliche Spezifikation für das „CIC-Hosting“ in den dafür zuständigen Gremien festlegen zu lassen. Diese prinzipielle Beschränkung der Verwertungsmöglichkeit betrifft einen Umstand, der die Angebotsbedingungen für die Leistung „B.2 Zuführung“ einerseits und die Zuführung von Verbindungen zu Diensten mit Ursprung im nationalen Netz des jeweiligen Netzbetreibers spürbar beeinflusst.

Die einzige Möglichkeit in den Markt für Verbindungsleistungen zu Diensten der Betreiber(vor)auswahl einzusteigen, besteht daher in Deutschland darin, dass der Transitnetzbetreiber zugleich auch die Zuführungsleistung erbringt, was voraussetzt, dass er den Anrufer an seinem eigenen Netz angeschlossen hat. Teilnehmernetzbetreiber haben in Deutschland allerdings schon aus grundsätzlichen Erwägungen kein Interesse daran, ihren Kunden die Möglichkeit der Betreiber(vor)auswahl anzubieten, weil sie damit Gefahr laufen würden, ihre eigenen Einkünfte im Bereich Sprachtelefonie auf Endkundenebene zu reduzieren (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Abschnitt H.I.3.i).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass als Anbieter von Diensten der Zuführung und der Zuführung plus Transit zur Betreiberauswahl in Deutschland ein Unternehmen in Betracht kommt, welches aufgrund regulatorischer Maßnahmen zu der Erbringung dieses Dienstes auf der Grundlage von § 40 Abs. 1 TKG verpflichtet ist. Zumindest für die voraussichtliche Geltungsdauer dieser Festlegung sind keine Änderungen bei der derzeit geltenden Gesetzeslage zu erwarten, so dass für den Dienst der Betreiber(vor)auswahl für den Bereich der reinen Zuführung und der Zuführung auf höherer Netzebene d.h. einschließlich eines Transitanteils jeweils von identischen Wettbewerbsverhältnissen auszugehen ist.

Wegen des Vorliegens homogener Wettbewerbsbedingungen erscheint es aus Sicht der Bundesnetzagentur unerlässlich, dass der Markt für Zuführungsleistungen zur Betreiberauswahl sowohl die Verkehrsübergabe auf lokaler als auch höherer Netzebene, d.h. einschließlich der Transitleistung, umfasst. Auf die Frage, ob auch nach dem Sortimentsgedanken aus Nachfragersicht eine einheitliche Behandlung gerechtfertigt ist (vgl. hierzu die Ausführungen unter Abschnitt H.I.1.i) kommt es daher vorliegend nicht an.

m. Zählen auch Zuführungsleistungen mit Ursprung in Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 0(32)) zu den relevanten Märkten?

Die Bundesnetzagentur hat untersucht, inwieweit die Herkunft des Anrufes die Zuordnung zu unterschiedlichen Zuführungsmärkten beeinflusst.

Aus Nachfragersicht ist zunächst festzustellen, dass die Anbieter von Diensten in aller Regel ein Interesse daran haben werden, sowohl für Endkunden erreichbar zu sein, die über geographische Rufnummern erreichbar sind, als auch für Teilnehmer, die über einen Anschluss aus dem Bereich der Nationalen Teilnehmerrufnummern verfügen. Die Art des Anschlusses, über den der Anrufer den Dienst anwählt, spielt für den Betreiber des Netzes, in dem der Dienst implementiert ist, keine Rolle. Maßgeblich ist für den Diensteanbieter vielmehr, dass er seine Leistung gegenüber dem Endkunden vollumfänglich abrechnen kann. Weil dies im Falle von Anrufen von Nationalen Teilnehmerrufnummern in der gleichen Weise möglich ist, wie bei herkömmlichen Anrufen, unterstützt dies die Annahme einer weiten Abgrenzung.

⁵⁸ Vergleiche den Beschluss BK 4e-02-017/16.05.02 vom 25.7.2002, S. 36 des amtlichen Umdrucks.

Die genannten Leistungen können zwar aus technischer und kostenmäßiger Sicht je nach der konkreten Form der Realisierung in gewisser Weise divergieren, letztlich aber überwiegen die Gemeinsamkeiten die Unterschiede. Am Ende geht es immer um den Aufbau von Verbindungen von einem am nationalen Telefonnetz des jeweiligen Netzbetreibers geschalteten Anschluss bis zu einer VE: N auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene in einer Gasse für Diensterufnummern. Aus Anbietersicht stellen sich die Zuführungsleistungen aus der Rufnummerngasse 0(32) und klassischen Zuführungsleistungen als austauschbar dar.

Einer Zuordnung der Zuführungsleistungen aus der Rufnummerngasse 0(32) zu dem Markt für Zuführungsleistungen aus dem öffentlichen Telefonfestnetz steht auch nicht entgegen, dass nach den Zuteilungsregeln für Nationale Teilnehmerrufnummern⁵⁹ die Nutzung des Rufnummernbereiches sowohl für Gespräche mit Ursprung im klassischen Festnetz als auch aus dem Mobiltelefonnetz oder dem öffentlichen Internet möglich ist.

Die umfassende Verwendungsmöglichkeit und damit auch die Möglichkeit zum Wechsel des Anschlusses, von dem der Anruf aufgebaut wird, kennzeichnet eine der Besonderheiten der Nationalen Teilnehmerrufnummer. Für den die Zuführungsleistung nachfragenden Netzbetreiber ist allerdings weder ersichtlich noch von Interesse, von welcher konkreten Anschlussform der Anruf jeweils initiiert wird. So ist auch der Anbieter normalerweise nicht in der Lage, die Leistungsbedingungen für die Zuführung von Anrufen von verschiedenen Anschlüssen aus seinem Netz bzw. Einflussgebiet zu variieren, so dass die Wettbewerbsverhältnisse für Zuführungsleistungen aus der Gasse 0(32) als homogen anzusehen sind. Eine Differenzierung der Märkte im Bereich der Zuführungsleistungen aus der Gasse 0(32) nach der konkret gewählten Anschlussform (klassisches Festnetz, Mobilfunk oder öffentliches Internet), würde zu einer künstlichen, weil von den Angebots- und Nachfragebedingungen nicht gedeckten, Aufteilung der Märkte führen und ist daher abzulehnen. Auch Zuführungsleistungen, die von mobilen Anschlüssen zugeführt werden, sind daher den relevanten Märkten zuzuordnen.

Als Ergebnis ist Folgendes festzuhalten:

Die Austauschmöglichkeiten aus Nachfrager- und Anbietersicht zwischen Zuführungsleistungen von geographischen Rufnummern und solchen, die aus dem Dienst 0(32) initiiert werden, rechtfertigen den Einbezug von Zuführungsleistungen von geographisch nicht gebundene Nummern aus der Rufnummerngasse 0(32), unabhängig von der konkret gewählten Anschlussform, zu Markt Nr. 2 und damit die Definition eines gemeinsamen Marktes für solche Zuführungsleistungen. Die weite Marktabgrenzung entspricht zugleich der Wertung der Kommission, die von einem einheitlichen Markt für Leistungen des Verbindungsaufbaus zu Diensten ausgeht.

n. Räumlich relevanter Markt

Mit Blick auf die räumlich relevanten Märkte für Zuführungsleistungen legt die Anwendung des Bedarfsmarktkonzepts zunächst die Bildung lokaler oder regionaler Märkte nahe. Abgenommen werden die Zuführungsleistungen nämlich über örtlich festgelegte Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion, denen jeweils ein bestimmter lokaler Einzugsbereich zugeordnet ist. Die räumliche Ausdehnung einer Nachfrage nach Zuführungsleistungen beschränkt sich folglich auf die durch die Zusammenschaltung jeweils erschlossenen lokalen Einzugsbereiche.

⁵⁹ Veröffentlicht im Amtsblatt, BNetzA, Nr. 23/2004.

Möglicherweise sind diese lokalen Einzugsbereiche jedoch für die Nachfrager untereinander insofern austauschbar, als es – vergleichbar der Argumentation bei der sachlichen Marktabgrenzung – den Nachfragern weniger auf eine Erschließung aller oder jedenfalls bestimmter lokaler Einzugsbereiche als vielmehr auf eine Erschließung möglichst vieler, lokal jedoch unbestimmter Einzugsbereiche ankommen könnte. Ob dies der Fall ist, braucht im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht weiter erforscht zu werden. Jedenfalls nämlich herrschen auf den verschiedenen sachlichen Märkten für Zuführungsleistungen bundesweit homogene Wettbewerbsbedingungen vor.

Dass Wettbewerber in verschiedenen Städten wie etwa Hamburg, Berlin oder Köln namentlich Zuführungsleistungen zu Diensten in erheblichem Umfang erbringen, kann nicht davon ablenken, dass insgesamt doch noch bundesweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten für Zuführungsleistungen gelten. So konnten bei den bundesweit tätigen Anbietern bisher keine räumlich unterschiedlichen Produkt-, Preis- oder Rabattdifferenzierungen beobachtet werden. Dies und der Umstand, dass gerade bei netzgebundenen Märkten mit der Abgrenzung zu kleiner Teilmärkten ansonsten eine verfälschte Wiedergabe der Wettbewerbsbedingungen droht,⁶⁰ führen zu der Definition von jeweils national abgegrenzten Märkten für Zuführungsleistungen.

Im Ergebnis gehören die Zuführungsleistungen zu sonstigen Diensten und die Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse daher ebenso zu einem nationalen Markt, wie die Zuführungsleistungen (plus Transit) zum Dienst der Betreiber(vor)auswahl.

i. Ergebnisse zur Marktabgrenzung im Bereich der Verbindungsaufbau-dienste

Folgende nationale Märkte sind abzugrenzen:

- Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl, für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl oder in festgelegter Vorauswahl vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber über Interconnection-Anschlüsse.

Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummernzone 0(32). Zu diesem Markt gehören auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

- Verbindungsaufbau zu sonstigen Diensten über Interconnection-Anschlüsse der nachfolgenden Art:
 - Verbindungen zum Freephone-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0800,
 - Verbindungen zum Shared Cost Service 0180 von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen zum ICP-Vote-Call von ICP - im Online-Billing-Verfahren - ,
 - Verbindungen zum Service 0700 von ICP - im Online-Billing-Verfahren - ,

⁶⁰ Siehe dazu Wendland, in: Beck'scher TKG Kommentar, hrsgg. von Büchner u.a., 2. Auflage 2000, vor § 33 Rn. 50.

- Verbindungen mit Ursprung im Telefonnetz national der T-Com zum Online-Dienst am Telefonnetz von ICP,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum Auskunftsdienst von ICP unter der Dienstekennzahl 118xy - im Offline-Billing-Verfahren,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum VPN-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0181-0189 - im Offline-Billing-Verfahren,
- Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zu einem innovativen Dienst von ICP unter der Dienstekennzahl 012 - im Offline-Billing-Verfahren – sowie
- Verbindungen zum Service 0900 von ICP - im Offline-Billing-Verfahren.

Zukünftig angebotene weitere Zuführungsleistungen zu Diensten sind diesem Markt ebenfalls zuzurechnen. Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32).

Zu diesem Markt gehören auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

- Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.

Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32).

Zu diesem Markt gehören auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

Auf Gründen einer vereinfachten Darstellung wird der Dienst nachfolgend auch als „Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse“ bezeichnet.

II. Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung

1. Vorgaben der Märkte-Empfehlung

Die Märkte-Empfehlung führt unter Nr. 3 des Anhangs folgenden Markt auf: „Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst die Anrufzustellung die lokale Anrufweiterleitung und ist so abzugrenzen, dass sie der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbau und Transitverbindungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.“

Nach der Märkte-Empfehlung handelt es sich bei der Anrufzustellung um eine Vorleistung, die im Einklang mit den Märkten für Transit- und Verbindungsaufbaudiensten abzugrenzen ist. Wie in Markt Nr. 2 hängt die genaue Grenze zwischen Terminierung⁶¹ und Transit von der Netztopologie des ehemaligen Monopolisten ab. Spiegelbildlich zum Verbindungsaufbau umfasst die Anrufzustellung die Weiterleitung von Gesprächen einer zusammenschaltungsfähigen Vermittlungsstelle bis zu einem Netzabschlusspunkt i.S.d. Artikel 2 lit (e) URL.

2. Bisherige Regulierung

Der Markt für Anrufzustellung wurde netzbezogen definiert („Ein-Netz-ein-Markt-Konzept“). Bestandteile des sachlich relevanten Marktes sind

- Terminierungsleistungen zu Teilnehmeranschlüssen mittels geographischen Rufnummern als auch zu Notrufabfragestellen.

Mit der letzten Marktanalyse wurde festgestellt, dass die alternativen Teilnehmernetzbetreiber wie auch die DT AG auf dem Vorleistungsmarkt "Terminierung in einzelne feste öffentliche Teilnehmernetze" im Sinne der ersten Märkte-Empfehlung der Kommission jeweils über beträchtliche Marktmacht verfügen.⁶²

Auf der Grundlage der Festlegungen wurden der DT AG auf den Märkten für Verbindungsleistungen im Bereich der Terminierung mit Regulierungsverfügung BK 4c-05-002/R vom 05.10.05 verpflichtet,

- die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz zu ermöglichen,
- Verbindungsleistungen gegenüber zusammengeschalteten Betreibern zu erbringen,
- Kollokation und Zutritt zu den Kollokationseinrichtungen zu gewähren,
- Kooperationen im Rahmen der Kollokationsgewährung zu zulassen,
- ihre Zugangsvereinbarungen diskriminierungsfrei auszugestalten,
- die Entgelte genehmigen zu lassen und
- ein Standardangebot für diejenigen ihr auferlegten Zugangsleistungen zu veröffentlichen.

Am 29.05.06 erließ die Bundesnetzagentur gegenüber 47 alternativen Teilnehmernetzbetreibern im Bereich der Anrufzustellung (BK4d-05-016 (bis 067) /R) Regulierungsverfügungen.

⁶¹ Die Begriffe "Anrufzustellung" und "Terminierung" werden synonym verwendet.

⁶² Vgl. die Anlage zur Regulierungsverfügung gegenüber der DT AG, BK 4c-05-002/R, ABI. BNetzA 2005, S. 1461, vom 05.10.05 und die Anlage zu Regulierungsverfügungen gegenüber einzelnen Teilnehmernetzbetreibern, (BK4d-05-016 (bis 067)/R, ABI. BNetzA 2006, S. 1650), vom 29.05.06.

Nach diesen jeweils inhaltlich identisch ausgestalteten Entscheidungen sind die alternativen Teilnehmernetzbetreiber verpflichtet,

- die Zusammenschaltung mit ihren öffentlichen Telefonnetzen zu ermöglichen,
- Verbindungsleistungen zu erbringen,
- Kollokation und Zutritt zu den Kollokationseinrichtungen zu gewähren,
- ihre Zugangsvereinbarungen diskriminierungsfrei auszugestalten und
- bestimmte Informationen zu veröffentlichen.
- Die Zugangsentgelte unterliegen der nachträglichen Regulierung.

3. Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung

In Nr. 3 des Anhangs der Märkte-Empfehlung empfiehlt die Kommission, wie bereits ausgeführt, den nationalen Regulierungsbehörden, bei der Festlegung relevanter Märkte gemäß Art. 15 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie den Markt für „Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetzen an festen Standorten“ (einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung) zu prüfen. Im Folgenden ist wiederum zu untersuchen, ob sich Anhaltspunkte für ein Abweichen von der vorgegebenen Marktabgrenzung finden. Dazu sollen der oder die sachlich relevanten Märkte für die entsprechenden Terminierungsleistungen abgegrenzt werden.

Die Abgrenzung nimmt ihren Ausgang von der kleinsten angebotenen Leistungseinheit eines bestimmten Netzbetreibers. Als eine solche Grundeinheit ist die Leistung „B.1“, soweit sie auf der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene erbracht wird, anzusprechen. Die Leistung „B.1 Terminierung“ gehört jedenfalls keinem gemeinsamen Markt mit Zuführungsleistungen oder dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung an (siehe dazu die insoweit übertragbare Erwägungen zu den Kosten des Aufbaus einer neuen Anschlussinfrastruktur unter dem Abschnitt H.I.3.a.).

Im Bereich der Anrufzustellung sind die nachfolgenden Fragestellungen relevant:

- a. Terminierungsleistungen in das Festnetz eines bestimmten Netzbetreibers?
- b. Einbezug von Terminierungsleistungen, die über Breitbandnetze (Kabelnetz, DSL) erfolgen?
- c. Einbezug von Terminierungsleistungen mit IP-basierter Übergabe?
- d. Einbezug von Kooperationen auf Diensteebene?
- e. Fallen Terminierungsleistungen in einzelne nationale Festnetze und in einzelne nationale Mobilfunknetze in einen gemeinsamen Markt?
- f. Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern und zu Notrufabfragestellen in einem Markt?
- g. Terminierungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 032) ebenfalls in diesem Markt?
- h. Terminierungsleistungen und Transit plus Terminierung in einem Markt?
- i. Fallen auch Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern in einzelne Festnetze in diesen Markt, bei denen der Teilnehmer in einem nachfolgenden Dritt-netz angeschlossen ist („Scheinterminierung“)?
- j. Räumlich relevanter Markt

a. Terminierungsleistungen in das Festnetz eines bestimmten Netzbetreibers?

Bei der Festlegung des relevanten Marktes für Anrufzustellung ist zu prüfen, inwieweit die Terminierungsleistung in ein bestimmtes Netz mit der Terminierung in ein anderes Netz austauschbar ist.

Nachfrage- und Angebotssubstitution

Im Gegensatz zu Zuführungsleistungen aus verschiedenen Festnetzen sind Terminierungsleistungen in verschiedene Festnetze für die Nachfrager untereinander nicht austauschbar. Den Nachfragern nach einer Terminierung in ein bestimmtes Festnetz ist mit dem Angebot der Terminierung in ein anderes Festnetz nicht gedient.

Ein Beispiel macht diesen Gegensatz zwischen Zuführungs- und Terminierungsleistungen deutlich. Ein Verbindungsnetzbetreiber, der eine VNB-Auswahl anbieten will, kann – ein entsprechendes Angebot der Teilnehmernetzbetreiber vorausgesetzt – jedenfalls prinzipiell frei entscheiden, von welchem Teilnehmernetzbetreiber er eine „B.2“-Zuführungsleistung einkauft. Solange er rentabel arbeitet, wird es ihm grundsätzlich gleichgültig sein, welche Endkunden bei welchem Teilnehmernetzbetreiber er genau bedient. Demselben Verbindungsnetzbetreiber kann es aber nicht einerlei sein, von welchem Teilnehmernetzbetreiber er eine Terminierungsleistung einkaufen kann. Denn im Wettbewerb mit anderen Verbindungsnetzbetreibern auf dem Endkundenmarkt wäre es ein entscheidender Nachteil, den Endkunden – die prinzipiell alle anderen geschalteten Anschlüsse erreichen können wollen – kein umfassendes Angebot auf Verbindungsherstellung machen zu können. Jedenfalls erscheint es schwer vorstellbar, dass Anschlusskunden eines Teilnehmernetzbetreibers eine Preselection für einen bestimmten Verbindungsnetzbetreiber einrichten lassen, wenn sie damit rechnen müssen, nicht grundsätzlich alle Gesprächsteilnehmer auf diesem Wege erreichen zu können. Letzteres gilt erst recht für Teilnehmernetzbetreiber, die sowohl auf dem Endkundenmarkt für Telefonanschlüsse als auch demjenigen für Inlandsverbindungen auftreten; wer Anschlüsse anbietet, von denen aus im Prinzip nicht alle Inlandsverbindungen aus aufgebaut werden können, wird im Wettbewerb kaum bestehen können. Aufgrund dieser Umstände dürften deshalb Terminierungsleistungen aus verschiedenen Netzen aus Nachfragersicht nicht austauschbar sein.

Darüber hinaus ist aber auch nicht ersichtlich, dass dritte Netzbetreiber durch das Umschwenken von Produktionskapazitäten die hier gegenständlichen Leistungen – Terminierungsleistungen in ein ganz bestimmtes Festnetz – herstellen könnten.

Es besteht daher unter den Gesichtspunkten der Nachfrage- und Angebotssubstitution kein gemeinsamer Markt für Terminierungen in alle Festnetze.

Homogene Wettbewerbsbedingungen

Es bleibt die Möglichkeit, dass Terminierungsleistungen in Festnetze aufgrund homogener Wettbewerbsbedingungen zu einem einheitlichen Markt zu rechnen sind.

Aus Angebotssicht sind diese Leistungen vorderhand tatsächlich miteinander vergleichbar: es geht jeweils um die Anrufzustellung in öffentliche Telefonnetze an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung. Darüber hinaus ist aus Nachfragersicht zu bedenken, dass die jeweils nachgefragte Leistung für den gleichen abstrakten Verwendungszweck – nämlich Terminierung – benötigt wird.

Bei diesen Erwägungen ist indes auch zu berücksichtigen, dass die bisherigen Marktergebnisse in hohem Maße eine Folge regulatorischer Maßnahmen oder Einflussnahmen sind. Ohne Regulierung würde dem Grundsatz nach etwas anderes gelten. Der Umstand nämlich, dass der Anrufer auf der Endkundenebene gemäß dem „Calling-Party-Pays“-Prinzip den Anruf bezahlt, der terminierende – und damit die Terminierungsleistung anbietende – Netzbetreiber aber von dem Angerufenen ausgesucht wird, schränkt die Reaktionsmöglichkeiten des Nachfragers auf unangemessene Konditionen und Preise in grundsätzlicher Weise ein: Will er den anrufenden Endkunden bedienen, muss er zwangsläufig die Leistung eines ganz bestimmten Terminierungsanbieters einkaufen. Folglich ist es für einen Anbieter von Terminierungsleistungen durchaus rational, sich eher an seinen individuellen Geschäftszielen

denn an leistungsübergreifenden Marktgegebenheiten zu orientieren, wenn es um die Festlegung der Marktstrategien geht. Eine demgegenüber nachrangige Frage ist es dann, ob ein individuelles Geschäftsverhalten auch gegen jeden nachfragenden Netzbetreiber durchsetzbar ist; diese Frage wird erst im Rahmen der Marktanalyse zu beantworten sein.

Homogene Wettbewerbsbedingungen, welche den Anbietern von Terminierungsleistungen jeweils vergleichbare Marktstrategien aufzwingen würden, liegen damit nicht vor. Die Annahme der Kommission, als sachlich relevanter Markt sei die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen anzusehen, konnte nicht widerlegt werden.

Ergebnis

Im Falle von Terminierungsleistungen ist jedes Teilnehmerfestnetz als ein eigener Markt zu betrachten.

b. Einbezug von Terminierungsleistungen zu Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) mit Übergabe auf PSTN-Basis?

Ende 2007 gab es in Deutschland knapp vier Millionen Nutzer von VoIP-Diensten⁶³, die 2007 etwa 16 Milliarden Verbindungsminuten erzeugten. Dies entspricht etwa 10 % des Gesamtvolumens⁶⁴. Auch wenn sich die Zahl der Verbindungsminuten auf abgehende Gespräche beziehen, ist davon auszugehen, dass ein vergleichbarer Anteil der in Deutschland erbrachten Terminierungsleistungen aus Anrufen bestand, die zu Breitbandanschlüssen zugestellt wurden. Diese Anrufe werden meist PSTN-basiert übergeben. Die Übergabe auf PSTN-Basis ist dabei aus technischer Sicht nicht zwingend erforderlich, entspricht jedoch den vorherrschenden Marktgegebenheiten.

In technischer Hinsicht unterscheiden sich diese Terminierungsleistungen von herkömmlichen Terminierungsleistungen zu schmalbandigen Anschlüssen nur dadurch, dass der Transport der Verbindung im Netz des terminierenden Netzbetreibers auf andere Weise realisiert wird. Hier kann auf die Ausführungen bei den Zuführungsleistungen Bezug genommen werden. Es ist im Sinne der Technologieneutralität grundsätzlich gleichgültig, mittels welcher Technologie eine Leistung erbracht wird, sofern der Nachfrager sie als austauschbar betrachtet.

Aus der Sicht des Nachfragers, also des abgebenden Netzbetreibers besteht kein Unterschied zwischen beiden Leistungen. Ob die zu terminierende Verbindung zu einem Schmalbandanschluss oder einem Breitbandanschluss zugestellt werden soll, ist dem abgebenden Netzbetreiber nicht bekannt und es ist auch anhand der Rufnummer nicht ersichtlich.

Aus Sicht des Nachfragers erfüllen beide Leistungen denselben Endzweck, nämlich die Zustellung eines Anrufs eines Teilnehmers des nachfragenden Netzbetreibers zu dem Anschluss, dem die von ihm gewählte Rufnummer zugeordnet ist. Dies kann der Schmalbandanschluss oder der Breitbandanschluss des Angerufenen sein, kann aber etwa im Rahmen einer vom Angerufenen eingerichteten Anrufweiterleitung auch ein beliebiger dritter Anschluss sein. All dies ist für den Nachfrager nicht von Bedeutung, denn er übergibt lediglich den Anruf.

Auch angebotsseitig wird nicht differenziert, sondern in beiden Fällen die Terminierungsleistung „B.1“ angeboten und verkauft. Auch hieraus ergeben sich somit keine Differenzierungs-

⁶³ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2007, S. 70.

⁶⁴ Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2007, S. 79.

kriterien für den Nachfrager der Leistung. Daraus folgt auch, dass bei den jeweiligen Terminierungsleistungen von homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgegangen werden kann.

Terminierungsleistungen, bei denen Anrufe PSTN-basiert übergeben werden und Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) zugestellt werden, sind somit als Terminierungsleistungen zu Teilnehmeranschlüssen mittels geographischen Rufnummern Bestandteil des sachlich relevanten Marktes.

c. Einbezug von Terminierungsleistungen mit IP-basierter Übergabe?

Terminierungsleistungen, bei denen Verbindungen IP-basiert übergeben werden, erfordern andere Netzübergänge und dementsprechend auch unterschiedliche Schnittstellen als Terminierungsleistungen mit PSTN-Übergabe. Insofern entfällt auch hier – wie bereits bei den Zuführungsleistungen – ein wesentliches Argument für die Austauschbarkeit aus Sicht des Nachfragers. Bestehen für den nachfragenden Wettbewerber bei einer Übergabe auf PSTN-Basis keine Unterschiede hinsichtlich der Übergabe des Verkehrs, ergibt sich bei der IP-basierten Übergabe ein wesentlicher Unterschied in der technisch-betrieblichen Realisierung zu anderen Terminierungsleistungen, die PSTN-basiert erbracht werden.

Darüber hinaus ist bei der IP-basierten Übergabe von Verbindungen wie folgt zu differenzieren:

Einerseits gibt es bereits seit mehreren Jahren Zusammenschaltungsleistungen mit IP-basierter Übergabe (z.B. Peering, Internet-Knoten). Diese Zusammenschaltungsleistungen haben in der Regel lediglich den Austausch von Verkehr zum Gegenstand, unabhängig davon, welche Dienste diesen Verkehr erzeugen. Die entsprechenden Zusammenschaltungsleistungen sind dienstneutral und unterscheiden sich in diesem zentralen Punkt von Ausgangsprodukten des hier relevanten Marktes, die telefondienstspezifisch sind. Dienstneutrale Zusammenschaltungsleistungen wie Peering-Vereinbarungen sind bislang unreguliert, weil hier in der Regel von wettbewerblichen Verhältnissen ausgegangen wird. Anhaltspunkte dafür, dass sich daran etwas geändert haben könnte, liegen derzeit nicht vor.

Ein Einbezug dieser Leistungen in den hier sachlich relevanten Markt kommt daher aus zwei Gründen nicht in Betracht: Erstens fehlt den Produkten der konkrete Bezug zum Telefondienst. Zweitens kann hier auch weiterhin von wettbewerblichen Verhältnissen ausgegangen werden. Die Frage, inwieweit es sich bei diesen Zusammenschaltungsleistungen um Zuführungs-, Terminierungs- oder eher um Transitleistungen handelt, muss daher an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Andererseits gibt es am Markt mittlerweile Überlegungen, speziell für den Telefondienst konzipierte Terminierungsleistungen mit IP-basierter Übergabe einzuführen. Bei diesen unter dem Begriff „Voice over NGN“ diskutierten Zusammenschaltungsprodukten soll die Zusammenschaltung unter Einsatz von Session Border Controllern erfolgen und eine PSTN-ähnliche Verbindungsqualität bis zum Endkunden gewährleistet werden.

Um diese Produkte näher zu spezifizieren, hat der Arbeitskreis für technische und betriebliche Fragen der Nummerierung und Netzzusammenschaltung AKNN, in dem zahlreiche Telekommunikationsnetzbetreiber und -hersteller tätig sind, Arbeitsgruppen eingerichtet. Darüber hinaus sind einige Marktteilnehmer in multilateralen Gesprächen mit diesem Thema befasst.

Konkrete Produkte gibt es bislang nach Kenntnis der Bundesnetzagentur noch nicht. Aus diesem Grund lassen sich bislang weder Aussagen zur Frage der Austauschbarkeit aus Nachfragersicht noch zur Angebotsumstellungsflexibilität machen. Beides wird in erheblicher Weise von den Wechselkosten abhängen. Die Frage, welche Kosten sowohl anbieterseits

als auch nachfragerseits durch einen Wechsel von PSTN-basierter Verkehrsübergabe zu IP-basierter Verkehrsübergabe mittels Session Border Controllern entstehen, sind bislang nicht verlässlich zu beantworten.

Weiterhin sind die Überlegungen der Netzbetreiber im Zusammenhang mit der allgemeinen Entwicklung der Telekommunikationsnetze zu Next Generation Networks (NGN) zu sehen. Daher ist angesichts der ohnehin stattfindenden Migration zu NGN langfristig mit der Einführung solcher oder ähnlicher Zusammenschaltungsprodukte zu rechnen. Dabei ist es auch denkbar, dass diese Zusammenschaltungsleistungen die heute für den Telefondienst existierenden Zusammenschaltungsleistungen ersetzen werden. Angesichts des konkreten Bezugs auf den Telefondienst ist es aus heutiger Sicht auch durchaus wahrscheinlich, dass sie demselben sachlich relevanten Markt zugerechnet werden müssten. Diese Feststellung bedarf jedoch einer konkreten Prüfung anhand tatsächlicher Produkte.

Zusammenfassend bilden Terminierungsleistungen mit IP-basierter Übergabe daher keinen gemeinsamen Markt mit Terminierungsleistungen mit PSTN-basierter Übergabe. Bislang ist es auch unter Berücksichtigung des hier anzuwendenden prospektiven Ansatzes nicht möglich, eine abschließende Bewertung der entsprechenden Produkte abzugeben. Hierfür sind vielmehr tatsächliche Produkte erforderlich, die bislang offensichtlich noch keine Marktreife erlangt haben. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, wie sich diese Produkte im Verhältnis zu anderen IP-basierten Zusammenschaltungsleistungen entwickeln werden.

d. Einbezug von Kooperationen auf der Diensteebene?

Entsprechend der Ausführungen im Zusammenhang mit Zuführungsleistungen handelt es sich bei diesen Kooperationen auch nicht um Terminierungsleistungen. Auch hier kann die Frage, ob es sich überhaupt um Zusammenschaltungsleistungen handelt, unbeantwortet bleiben, da auch hier jedenfalls keine Weiterleitung eines Anrufs erfolgt.

e. Fallen Terminierungsleistungen in einzelne nationale Festnetze und in einzelne nationale Mobilfunknetze in einen gemeinsamen Markt?

Im Zusammenhang mit der Abgrenzung der relevanten Märkte für Zuführungsleistungen ist festgestellt worden, dass Zuführungsleistungen aus Mobilfunknetzen einem eigenen Markt angehören (vgl. Abschnitt H.1.2.f.). Die hier dargestellten Gründe finden auch für den Bereich der Terminierungsleistungen vollumfänglich Anwendung, so dass in Einklang mit der Wertung der Kommission von unterschiedlichen Märkten für die Terminierung in einzelne Festnetze und in einzelne Mobilfunknetze auszugehen ist.

f. Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern und zu Notrufabfragen in einem Markt?

Die Leistung „B.1 Terminierung“ bildet zugleich einen gemeinsamen Markt mit der Leistung „Z.1 Terminierung“. Bei dieser Leistung, welche im Übrigen derzeit ausschließlich von der DT AG erbracht wird, stellt der Netzbetreiber vollautomatisch aufgebaute Verbindungen über die vereinbarten ICAs an den Vermittlungseinrichtungen mit Netzübergangsfunktion der niedrigsten erschließbaren Netzzugangsebene (soweit denen gleichzeitig ein GEZB oder ein

SEZB zugeordnet ist) aus dem Telefonnetz von ICP zu den zwischen ICP und den Notrufträgern vertraglich vereinbarten Notrufabfragestellen her.⁶⁵

Beide Leistungen unterliegen aufgrund übereinstimmender Angebots- und/oder Nachfrage-merkmale homogenen Wettbewerbsbedingungen. Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H. I. a. (1). der Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die hier getroffenen Aussagen haben weiterhin Gültigkeit.

g. Terminierungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern (Nummernbereich 032) ebenfalls in diesem Markt?

Die Verwendung von Nationalen Teilnehmernummern beispielsweise im Rahmen von VoIP-Diensten ist in Deutschland ab Januar 2005 möglich. Fraglich ist, ob Verbindungsleistungen zu Nationalen Teilnehmerrufnummern in denselben Markt gehören wie Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern.

Bei der Zustellung von Anrufen an geographisch nicht gebundene Nummern der Rufnummern-gasse 0(32) und der Zustellung zu geographischen Rufnummern bestehen homogene Wettbewerbsbedingungen. So sind aus Angebots-sicht die Leistungen „B.1 Terminierung“ und „B.32 Terminierung“ letztlich tatsächlich von vergleichbarer Natur: es werden jeweils Verbindungen zu Zielen im Netz eines bestimmten Netzbetreibers hergestellt. Auch unter Berücksichtigung der Nachfragerseite sind die beiden Leistungen homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt. Denn in beiden Fällen sehen sich die Nachfrager den gleichen Ausweichmöglichkeiten gegenüber. Soweit sie die Terminierung in ein bestimmtes Netz begehren, kann ihre Nachfrage nur mittels einer Terminierungsleistung des jeweiligen Netzbetreibers befriedigt werden.

Homogene Wettbewerbsbedingungen zeigen sich auch hinsichtlich einer möglichen Reaktion der angeschlossenen Endkunden im Falle einer möglichen Preiserhöhung. Bei beiden Leistungen ist der angerufene Teilnehmer auf Endkundenebene, der mit dem Netz des zustellenden Netzbetreibers verbunden ist, indifferent im Hinblick auf die Kosten der Terminierung. Wegen des "Calling-party-pays-Prinzips" hat nämlich der angerufene Teilnehmer mit einer geographischen Nummer überhaupt keine Kosten für den Anruf zu übernehmen und muss daher auch für die Terminierung nichts bezahlen. Eine Erhöhung der Entgelte für die Anrufzustellung durch den terminierenden Netzbetreiber würde also nicht dazu führen, dass der angerufene Teilnehmer mit einer geographischen Nummer den Netzbetreiber wechselt. Entsprechendes gilt für Teilnehmer, die Rufnummern aus der Gasse 0(32) nutzen. Auch diese müssen die Kosten der Terminierung selber nicht tragen.

Einer Zuordnung der Terminierungsleistungen in die Rufnummern-gasse 0(32) zu dem Markt für Terminierungsleistungen in öffentliche Telefonfestnetze steht auch nicht entgegen, dass nach den Zuteilungsregeln für Nationale Teilnehmerrufnummern⁶⁶ die Nutzung des Rufnummernbereiches sowohl für Ziele im Festnetz als auch für das Mobilfunknetz möglich ist. So können Leistungen der Anrufzustellung zu Rufnummern in der Gasse 0(32) auch auf Anschlüssen im Mobilfunknetz enden. Andernfalls, d.h. im Falle einer Aufteilung des Marktes entsprechend der Zielbestimmung des Anrufes, würde missachtet, dass sich die Leistungen aus Nachfragersicht als gleichartig darstellen. Insoweit kann hier auch auf die Ausführungen

⁶⁵ Vergleiche Ziffer 1.1 der Leistungsbeschreibung T-Com-Z.1 im Standardzusammenschaltungsvertrag der DT AG, Anlage C – Dienstportfolio, Stand: 01.01.2008.

⁶⁶ Veröffentlicht im Amtsblatt, BNetzA, Nr. 23/2004.

unter Abschnitt H.II.3.h. verwiesen werden. Die hier vorgenommenen Erwägungen gelten auch im Bereich der Zustellung zu Rufnummern der Gasse 0(32).⁶⁷

Die Symmetrie in den Wettbewerbsbedingungen zwischen Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern und solchen, die bei dem Dienst 0(32) terminieren, rechtfertigen den Einbezug von Anrufen zu geographisch nicht gebundenen Nummern aus der Rufnummerngasse 0(32) zu Markt Nr. 3 bzw. die Definition eines gemeinsamen Marktes für solche Anrufe. Die weite Marktabgrenzung entspricht zugleich der Auffassung der Kommission, die von einem einheitlichen Markt für Leistungen der Anrufzustellung ausgeht.

h. Terminierungsleistungen und Transit plus Terminierung in einem Markt?

Terminierungsleistungen bilden keinen gemeinsamen Markt mit Transit plus Terminierung. Die entsprechenden Erwägungen im Bereich der Zuführungsleistungen plus Transit können auf das Verhältnis zwischen einer reinen Terminierung einerseits und einer Transit plus Terminierungsleistung andererseits übertragen werden. Terminierungsleistungen in Festnetze bilden deshalb keinen einheitlichen Markt mit Transit plus Terminierung.

i. Fallen auch Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern in einzelne Festnetze in diesen Markt, bei denen der Teilnehmer in einem nachfolgenden Drittnetz angeschlossen ist („Scheinterminierung“)?

In den letzten Jahren sind vermehrt Dienste angeboten worden, bei der der auf der Vorleistungsebene als Erbringer einer Anrufzustellungsleistung zu Endkunden zu geographischen Rufnummern auftretende Netzbetreiber den Anruf an einen Teilnehmer weiterleitet, der nicht in seinem eigenen Netz angeschlossen ist, sondern über ein Drittnetz erreichbar ist. Derartige Geschäftsmodelle ermöglichen, dass Endkunden, die in nationalen Mobilfunknetzen angeschlossen sind oder ihren Telefondienst über das öffentliche Internet realisieren, über eine geographische Rufnummer zu denselben Tarifen wie jede „echte“ Festnetznummer angerufen werden können. Dies ist für Telekommunikationsunternehmen aus dem Mobilfunksektor oder Internet-Service Provider deshalb interessant, weil sie sich dadurch neue Geschäftsfelder erschließen können, indem sie ein integriertes Fest- und Mobilnetzpaket⁶⁸ bzw. Internetpaket anbieten und damit in den traditionellen Endkundenmärkten der Festnetzbetreiber tätig werden können. Der gerufene Teilnehmer profitiert im Allgemeinen durch das Produkt, indem die geographische Rufnummer einen festen Standort indiziert und Telefonieren zu Festnetzpreisen ermöglicht.

„Scheinterminierung“ in ein Mobilfunknetz (Variante 1)

Im Fall der „Scheinterminierung“ in ein Mobilfunknetz wird die Leistung der Anrufzustellung zu den Endkunden zunächst wie jede andere Terminierungsleistung zu geographischen Rufnummern initiiert, d.h. dass der Netzbetreiber des Anrufers (Netzbetreiber A) über eine Abfrage der Rufnummerndatenbank die Kennziffer des Netzbetreibers erfährt, dem die geographische Rufnummer auf der Zusammenschaltungsebene zugeordnet ist (in diesem Fall der Netzbetreiber B). Der als zuständig erkannte Netzbetreiber B übernimmt die Verbindung und

⁶⁷ Vgl. insoweit auch die Entscheidung der niederländischen Regulierungsbehörde zu dem Markt für Terminierungsleistungen in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen vom 21.12.05. S. 49 f. In dieser Entscheidung gelangt Opta zu dem Ergebnis, dass Terminierungsleistungen in die (Rufnummerngasse 0(88)), die in etwa mit der Rufnummerngasse 0(32) in Deutschland vergleichbar ist, jeweils dem Markt für Festnetztelefonie zuzurechnen sind. Dies gilt ausdrücklich unabhängig davon, ob der Anruf schließlich im Festnetz oder Mobilfunknetz endet.

⁶⁸ Vgl. etwa die so genannten „Homezone“-Produkte, die es den Endkunden von Mobilfunknetzbetreibern innerhalb bestimmter Bereiche bzw. Mobilfunkzellen erlauben, zu Festnetzpreisen über eine Festnetznummer zu telefonieren.

sorgt nach Umwandlung der Festnetznummer in eine Mobilfunknummer für die Weiterleitung des Anrufes zu dem Drittnetz (Mobilfunknetzbetreiber C). Der Drittnetzbetreiber (Mobilfunknetzbetreiber C) übernimmt den Verkehr und stellt das Gespräch zu dem angerufenen und in seinem Netz angeschlossenen Kunden durch. Dieser Teil stellt in jedem Fall eine Mobilfunkterminierung dar.

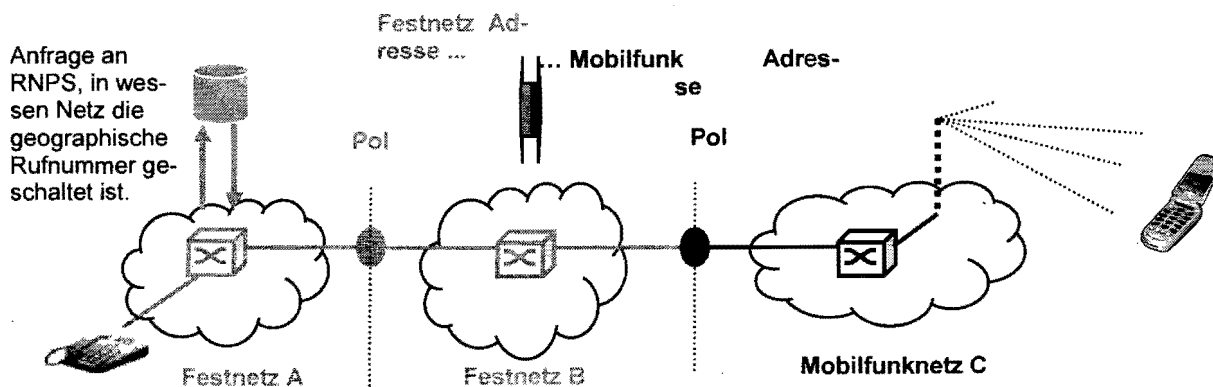


Abbildung 18: Beispiel für die Scheinterminierung in ein Mobilfunknetz (Variante 1)

„Scheinterminierung“ VoIP (Variante 2)

In diesem Fall bieten Internet-Service-Provider (ISP) Teilnehmern über das öffentliche Internet Telefondienste mit Konnektivität zum PSTN an. Der Übergang zum PSTN wird in diesem Fall durch einen Kooperationspartner aus dem Bereich des klassischen PSTN-Festnetzes bereitgestellt werden. So leiten Verbindungsnetzbetreiber ([B.u.G.]) Verkehr, den sie auf der Vorleistungsebene als Terminierungsverkehr erhalten haben, d.h. bei dem die angerufenen geographische Rufnummer auf der Zusammenschaltungsebene ihrem Netz zugeordnet ist, auf die Dienstplattform eines VoIP-Anbieters weiter. Dort wird die geographische Rufnummer in eine IP Adresse umgesetzt, in das öffentliche Internet geführt und so die Verbindung zum Endkunden realisiert.

In beiden Varianten der „Scheinterminierung“ erhält der Netzbetreiber B von dem Netzbetreiber A das Entgelt für eine klassische Terminierung ins Festnetz. Der Netzbetreiber B macht gegenüber dem Netzbetreiber A nicht transparent, dass der Anruf nicht direkt in seinem Netz terminiert. Tatsächlich erbringt der Netzbetreiber B allerdings keine klassische Terminierungsleistung zu Endkundenanschlüssen im eigenen Netz, sondern vielmehr eine „Scheinterminierung“ bestehend aus einem faktischen Transit über das eigene Netz einschließlich einer (ggf. zugekauften) Terminierung in einem Drittnetz, d.h. etwa dem öffentlichen Internet oder dem Mobilfunknetz.⁶⁹

Nachfragesubstituierbarkeit

Für die Feststellung, welche Produkte und Leistungen miteinander in Konkurrenz stehen, kann zunächst darauf abgestellt werden, inwieweit diese Produkte und Leistungen gegeneinander aus Sicht ihrer Nachfrager austauschbar (substituierbar) sind.

Sowohl mittels der klassischen Terminierung als auch mittels der „Scheinterminierung“ wird das gleiche Ziel erreicht: Die Zustellung der Verbindung zu dem angewählten Endkundenan-

⁶⁹ Vgl. auch S. 32 der Marktdefinition und Marktanalyse im Bereich der Anrufzustellung in einzelnen Mobiltelefonnetzen als Anhang zu der Regulierungsverfügung BK 4c-06-004/R vom 30.08.06.

schluss. Weil der Telefonkunde über die Wahl der Telefonnummer das Netz bestimmt, in das sein Gespräch terminiert werden soll, bleibt dem Netzbetreiber des Anrufers in beiden Fällen in aller Regel keine andere Möglichkeit, als die benötigte Terminierungsleistung bei dem Netzbetreiber nachzufragen, dem die Rufnummer auf der Vorleistungsebene über die entsprechende Netzbetreiber-Kennzahl zugeordnet ist. Eine direkte Zustellung über den Drittnetzbetreiber würde voraussetzen, dass der Nachfrager Kenntnis von der tatsächlichen Netzposition des über die geographische Rufnummer adressierten Teilnehmers und die diesem im Drittnetz zugeordnete netztechnische Adresse (z.B. IP-Adresse, Rufnummer) verfügt. Die tatsächliche Anschlusssituation ist für den nachfragenden Netzbetreiber nach den derzeitigen Gegebenheiten allerdings nicht erkennbar.

Neben der funktionalen Identität der gebündelten Leistung mit der klassischen Terminierung sprechen auch die Einkaufsbedingungen für eine einheitliche Marktabgrenzung. So gelten für die Nachfrage nach klassischen Terminierungen und „Scheinterminierungen“ in ein bestimmtes Netz jeweils identische Leistungsbedingungen. Weil auch ein identischer Preis verlangt wird, liegt es nahe, alle diese Terminierungen aus der Sicht der Nachfrager zu einem Produkt zusammenzufassen. Die nachfragenden Netzbetreiber sehen daher alle Terminierungen bzw. Scheinterminierungen in das Zielnetz als einheitlichen Vorgang an.

Die Prüfung der Austauschbarkeit auf der Nachfragerseite gelangt aufgrund der gebündelten Nachfrage von Terminierungen und Scheinterminierungen in ein Netz zu dem Ergebnis, dass die klassische Festnetzterminierungen und die so genannten „Scheinterminierungen“ in das gleiche Netz einem einheitlichen Markt zuzuordnen sind.

Angebotsumstellungsflexibilität

Eine Angebotssubstitution liegt demgegenüber nicht vor. So scheidet eine solche vorliegend bereits daran, dass der Erbringer von Scheinterminierungsleistungen seine Produktion schon mangels physischen Endkundenanschlusses nicht auf eine klassische Terminierung umstellen kann.⁷⁰

Im Ergebnis kommt der fehlenden Angebotsumstellungsflexibilität hier aber nur eine beschränkte Aussagekraft zu. So ist die Angebotssubstituierbarkeit bei der Definition eines relevanten Marktes bereits dann schon grundsätzlich nicht zu berücksichtigen, wenn sie mit der Notwendigkeit einherginge, in erheblichem Umfang bestehende Sachanlagen und immaterielle Aktiva anzupassen, zusätzliche Investitionen vorzunehmen, strategische Entscheidungen zu treffen oder mit Verzögerungen verbunden wäre,⁷¹ was vorliegend wegen dem Erfordernis zum Aufbau eines neuen Anschlussnetzes der Fall wäre.

Homogene Wettbewerbsbedingungen

Bei der Zustellung von Anrufen im Rahmen einer klassischen Terminierung und einer „Scheinterminierung“ bestehen allerdings homogene Wettbewerbsbedingungen. Die Leistungen der klassischen Terminierung und dem faktischen Transit plus Terminierung in ein angeschlossenes Drittnetz sind letztlich tatsächlich von vergleichbarer Natur: In beiden Fällen sehen sich die Nachfrager einer identischen Engpasslage ausgesetzt. Soweit sie die Terminierung in ein bestimmtes Netz begehren, kann ihre Nachfrage nur mittels einer Terminierungsleistung des jeweiligen Netzbetreibers befriedigt werden. Dass der Angerufene tatsächlich nicht unmittelbar in dem Festnetz seinen Anschluss hat, an den der Anruf zur Terminierung übergeben wird, sondern an ein Drittnetz weitergeleitet wird, in dem der Anruf zu-

⁷⁰ Inwieweit eine Umstellung in umgekehrter Richtung, d.h. von einer klassischen Terminierung zu einer „Scheinterminierung“ mit weniger Aufwand ermöglicht werden könnte, bedarf daher keiner näheren Betrachtung mehr.

⁷¹ Vgl. auch die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, 97/C 372/03 („Bekanntmachung über relevante Märkte“), RdNr. 23.

gestellt wird, ist für den Nachfrager nicht erkennbar. Weil auch der identische Festnetzterminierungspreis für die Leistung „B.1“ abgerechnet wird, liegt die Einordnung des „faktischen Transits plus Terminierung“ oder auch der „Scheinterminierung“ als eine klassische Leistung der Anrufzustellung im Festnetz nahe.

Dem steht auch nicht entgegen, dass die Kosten für die Zustellung jeweils variieren können. So ist zu erwarten, dass eine Anbindung von Endkunden über das öffentliche Internet ggf. effizienter sein kann als eine Anbindung in klassischer Form. Wieder anders kann sich die Kostensituation bei dem Zukauf von Terminierungsleistungen aus einem Mobilfunknetz erweisen.

So nutzen Teilnehmernetzbetreiber auch bei der klassischen Form der Terminierung häufig in aller Regel verschiedene Formen der Kundenanbindung. Neben einer Neuverlegung von Teilnehmeranschlüssen, die insbesondere im Rahmen der Erschließung von Neubaugebieten in Betracht kommt, wird insbesondere auch auf die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung der DT AG zurückgegriffen. Teilweise werden die eigenen Anschlussnetze auch im Rahmen einer Übernahme bereits bestehender Netze anderer Unternehmen vergrößert. Neu hinzugetreten ist die Möglichkeit, Endkundenanschlüsse über Bitstromprodukte oder ähnliche Produkte zu realisieren. Letztgenannte Form ermöglicht den Anschluss von Endkunden auch aus solchen Regionen, in denen der Teilnehmernetzbetreiber noch über keine eigene Infrastruktur verfügt (vgl. etwa HanseNet). Für welche Form(en) der Anbindung sich der Teilnehmernetzbetreiber entscheidet, wird maßgeblich von den Umständen des Einzelfalles, wie der konkreten Netzabdeckung, dem Wirtschaftsplan und der Kundenstruktur, abhängen. Unabhängig von dem Zusammentreffen verschiedener Anschlussformen mit jeweils individuellen Kosten innerhalb eines einzelnen Teilnehmernetzes ist bislang kein Netzbetreiber dazu übergegangen, die Entgelte für die Zustellung von Anrufen zu geographischen Rufnummern nach Rufnummern und den dahinter stehenden Anschlussarten zu variieren.

Dass die neuen Formen der Zustellung im Rahmen einer „Scheinterminierung“ die Anbieterseite veranlassen dürfte, eine solche Unterscheidung bei den Preisen für die Zustellung zu geographischen Rufnummern nunmehr erstmals vorzunehmen, ist auch in Anbetracht eingehenden abrechnungstechnischen Aufwandes nach den derzeitigen Erkenntnissen nicht zu erwarten. Sofern sich der Anteil von „Scheinterminierungen“ gegenüber den klassischen Terminierungen im eigenen Netz erhöhen sollte und sich dadurch im Rahmen einer Gesamtbetrachtung Kostenersparnisse ergeben sollten, bietet sich für den Teilnehmernetzbetreiber primär eine Anpassung des allgemeinen Preises; ein Anreiz für eine Differenzierung der Terminierungsentgelte in das eigene Netz nach einzelnen Rufnummern erscheint aus Sicht des Anbieters ebenso wenig sachgerecht, wie auch bislang die unterschiedlichen Realisierungsformen für Direktanschlüsse noch zu keiner Ausdifferenzierung der Preise geführt hat.

Fraglich ist allerdings, ob das Modell der „Scheinterminierung“ wegen der besonderen Stellung des Drittnetzbetreibers eigenständigen Wettbewerbsbedingungen unterliegt, die eine Sonderstellung dieser Leistungen rechtfertigen würde. Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen könnten sich für den Fall ergeben, dass der Drittnetzbetreiber Einfluss auf die Bepreisung der Terminierungsentgelte auf der Vorleistungsebene nehmen könnte. Für die klassischen Terminierungsleistungen zu Endkunden wurde festgestellt, dass der Netzbetreiber bei seiner Preisgestaltung von Seiten anderer Kunden bzw. Netzbetreiber keinem solchen Druck ausgesetzt ist.⁷²

Anders könnte sich die Situation jedoch im Rahmen der „Scheinterminierung“ darstellen. So generiert der Drittnetzbetreiber in aller Regel ein Vielfaches an Verkehr für den Festnetz-

⁷² Vgl. Begründung zur Märkte-Empfehlung 2003, S. 27; gleichlautend auch den Entwurf zur Begründung zur Märkte-Empfehlung 2007, S. 36.

betreiber. Sofern der in das Drittnetz zu übergebende Verkehr eine gewisse Größe überschreitet, erscheint es grundsätzlich vorstellbar, dass der Festnetzbetreiber ein besonderes Interesse daran haben wird, mit diesem Drittnetzbetreiber auch weiterhin zusammen zu arbeiten. Der Drittnetzbetreiber wiederum könnte prinzipiell damit drohen, dass er seinen Kooperationspartner im Festnetz wechselt, wenn dieser nicht den Preis für Anrufe zu den Rufnummern des Drittnetzbetreibers im Verhältnis zu dem Netzbetreiber des Anrufers senkt. Der Vorteil für den Drittnetzbetreiber würde in diesem Fall darin bestehen, dass Anrufe zu Endkunden in seinem Netz auf der Vorleistungsebene günstiger würden und für potenzielle Anrufer damit attraktiver.

Die Kommission hat eine solche Nachfragemacht von Anbietern für Internetzugangsdienste angenommen. Maßgeblich war hierfür insbesondere die Erwägung, dass die Diensteanbieter wegen des bestehenden Konkurrenzkampfes mit anderen Diensteanbietern ein natürliches Interesse an niedrigen Endkundenpreisen für die Anwahl ihrer Dienste haben und daher glaubwürdig damit drohen könnten, den Netzbetreiber für den Fall, dass dieser nicht seine Terminierungsentgelte senkt, zu anderen Anbietern wechseln.⁷³

Im vorliegenden Fall besteht allerdings eine andere Ausgangslage: Zum einen wählt der Drittnetzbetreiber das Modell der „Scheinterminierung“ über einen Festnetzbetreiber gerade deshalb, weil er seinen Dienst dem Angebot einer herkömmlichen Festnetztelefonie annähern möchte. An einer Differenzierung der Entgelte des Endkunden in sein Netz zu niedrigeren Kosten als den typischen Aufwendungen für die Terminierung hat der Drittnetzbetreiber demgegenüber regelmäßig kein Interesse. Hinzu kommt, dass es sich bei der Leistung der „Scheinterminierung“ wiederum um Telefonverbindungen zu Endkunden handelt, bei denen der Anruf zu einem bestimmten Endkunden aus Sicht des Anrufers nicht mit dem Anruf zu einem anderen Teilnehmer substituierbar ist, weil den Nachfragern nach einer Terminierung in ein bestimmtes Festnetz mit dem Angebot der Terminierung in ein anderes Festnetz nicht gedient ist.

Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass eine Ausdifferenzierung der Terminierungsentgelte nach der konkret gewählten Rufnummer mit erheblichen Unwägbarkeiten für die Verhandlungsposition auf der Vorleistungsebene verbunden sein dürfte. So wäre davon auszugehen, dass andere „Großkunden“ ebenfalls eine entsprechende Sonderbehandlung bei Terminierungsleistungen zu ihren geographischen Rufnummern einfordern würden. Der damit verbundene abrechnungstechnische sowie verhandlungsbezogene Mehraufwand dürfte die möglichen Vorteile der Bindung von Großkunden in aller Regel übersteigen.

Die Wettbewerbsbedingungen variieren demnach auch unter dem Aspekt der Position des Drittnetzbetreibers nicht signifikant von denen, die bei klassischen Terminierungsleistungen zu geographischen Rufnummern zu Endkunden zur Anwendung gelangen.

Ergebnis

Verkehrsströme zu geographischen Rufnummern zu Endkunden, die an den Netzbetreiber übergeben werden, dem die Rufnummer auf der Vorleistungsebene zugeordnet ist, d.h. dessen Netzbetreiber-Kennzahl im Rahmen der Datenbankabfrage für die konkret gewählte Rufnummer vorgesehen ist, sind als Terminierungsverkehr zu geographischen Rufnummern zu Endkunden in Telefonnetzen an festen Standorten zu werten. Das gilt unabhängig davon, ob die Anrufe direkt im Netz zugestellt werden oder ob sie zur Zustellung in ein Drittnetz (insbesondere ein nationales Mobilfunknetz oder das öffentliche Internet) weitergeleitet werden. Die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht aufgrund der gebündelten Nachfrage und

⁷³ Vgl. die Begründung zur Märkteempfehlung 2003, S. 26 f.; so auch der Entwurf zur neuen Begründung zur neuen Märkte-Empfehlung 2007, S. 36 f.

das Bestehen von homogenen Wettbewerbsbedingungen überwiegen die fehlende Austauschbarkeit aus Sicht des Anbieters. Beide Verbindungsarten konstituieren in ihrer Gesamtheit einen individuellen Terminierungsmarkt der einzelnen Teilnehmernetzbetreiber.

Aus Gründen der Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass in demjenigen Fall, in dem es sich bei dem nachfolgenden Drittnetz um ein Mobiltelefonnetz handelt (Variante 1; vgl. auch die oben dargestellte Abbildung Nr. 18), die Terminierungsleistung in das Mobiltelefonnetz für sich, wie auch bislang, allein dem Markt für die Anrufzustellung in einzelne Mobiltelefonnetze i. S. d. Marktes Nr. 7 der Märkte-Empfehlung (ehemaliger Markt Nr. 16 der Empfehlung 2003) zu zurechnen ist (Fall 1 der nachfolgenden Abbildung).⁷⁴ Die gebündelte Variante aus dem faktischen Transit einschließlich der Terminierungsleistung, die der Netzbetreiber A auf dem Markt einkauft (Fall 2 der nachfolgenden Abbildung) stellt sich als eine Leistung, dar, die als Bündelprodukt dem Markt für die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonfestnetze (Nr. 3 der Märkte-Empfehlung) zuzuordnen ist.

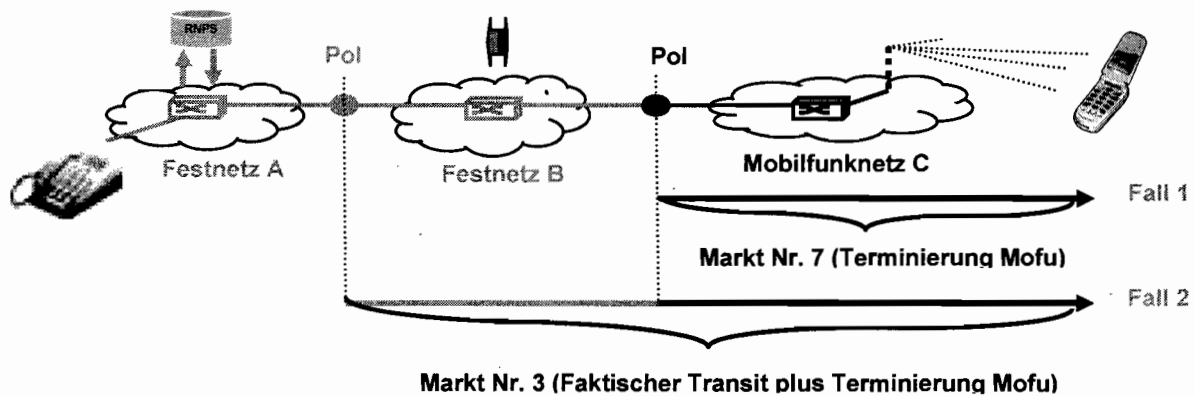


Abbildung 19: Zuordnung der vorhandenen Leistungen zu den einzelnen Märkten.

Das hier zugrunde gelegte Verständnis entspricht zugleich dem Verständnis der österreichischen Regulierungsbehörde in ihrer Bewertung der „Homezone“-Produkte. Auch diese ordnet den Teil der Verbindungsleistung, die in dem Mobilfunknetz erfolgt, dem Markt für Terminierungsleistungen in einzelne öffentliche Mobiltelefonnetze zu.⁷⁵

Vom Ergebnis her anders bewertet die österreichische Regulierungsbehörde allerdings den „faktischen Transit“ im Netz des kooperierenden Festnetzbetreibers, aus dessen Rufnummernpool die geographische Rufnummer stammt. Die Untersuchung der österreichischen Regulierungsbehörde gelangte in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass die Verbindung zwischen der Übernahme des Verkehrs bis zu dem Netzkoppelungspunkt, an dem das Gespräch in das Mobilfunknetz übergeben wird, als eine eigenständige Terminierungsleistung (in ein Telefonfestnetz) anzusehen ist.⁷⁶

Anders als in Österreich steht in Deutschland einer solchen Einordnung entgegen, dass das Vorleistungsprodukt des Netzbetreibers B gegenüber dem Netzbetreiber A immer nur ge-

⁷⁴ Vgl. insoweit auch das Urteil des BVerwG vom 02.04.08, Az.: 6 C 1507, S. 16, in dem die von der Bundesnetzagentur vorgenommenen Zuordnung der Verkehrsführung in dem abschließenden Teilstück im Mobilfunknetz als Terminierungsleistung in einzelne Mobilfunknetze, als zulässige Festlegung der Marktgrenzen ausdrücklich bestätigt worden ist.

⁷⁵ Sache AT/2006/0432.

⁷⁶ Sache AT/2006/0432.

bündelt nachgefragt und angeboten wird, so dass die deutschen Marktverhältnisse die Bildung eines Gesamtmarktes erfordern.

j. Räumlich relevanter Markt

Die räumlich relevanten Märkte für Terminierungsleistungen bestimmen sich nach den Einzelnetzen der verschiedenen Netzbetreiber. Aus Nachfragersicht beschränkt sich die Nachfrage zwar noch weiter auf die jeweiligen lokalen Einzugsbereiche innerhalb dieser Netze. Da aber nicht ersichtlich ist, dass auch nur einer der Teilnehmernetzbetreiber unterschiedliche Marktstrategien je nach Lage der lokalen Einzugsbereiche verfolgt, kann jeweils von netzweit homogenen Wettbewerbsbedingungen ausgegangen werden.

Für das bundesweite Netz der DT AG bedeutet dies etwa, dass auch ein bundesweiter Markt besteht. Die räumlich relevanten Märkte für Terminierungsleistungen der alternativen Netzbetreiber bestimmen sich nach der Reichweite des jeweiligen Netzes.

4. Ergebnis

Für das Netz eines jeden Teilnehmernetzbetreibers besteht damit folgender sachlich relevanter Markt im Sinne von Art. 15 Abs. 3 Rahmenrichtlinie in Verbindung mit Ziffer 1 der Märkte-Empfehlung und Nr. 3 des zugehörigen Anhangs:

- Anrufzustellung in das einzelne öffentliche Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung

über Interconnection-Anschlüsse. Zu dem relevanten Markt zählen Verbindungsleistungen zu geographischen Rufnummern, zu Notrufabfragestellen sowie Verbindungen mit Ziel in der Rufnummerngasse 0(32).

Zu diesem Markt gehören auch Terminierungsleistungen, bei denen Anrufe PSTN-basiert übergeben werden und Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) zugestellt werden.

Zuzurechnen sind diesen Märkten neben Verbindungen zu Endkunden, die direkt am Netz des Anbieters angeschlossen sind, auch Verbindungsleistungen, bei denen der Verkehr, für den nachfragenden Netzbetreiber nicht unmittelbar ersichtlich, zur Terminierung in ein nachfolgendes Drittnetz weitergeleitet wird (so genannte „Scheinterminierung“; vgl. auch die Ausführungen unter Abschnitt H. II.3.h.).

Aus Gründen einer vereinfachten Darstellung wird der Dienst nachfolgend auch als „Terminierung in einzelne Teilnehmernetze“ bezeichnet.

5. Die betroffenen Unternehmen

Soweit hier nicht aufgeführte Unternehmen derzeit oder künftig ebenfalls Terminierungsleistungen in eigene Netze anbieten, begründen auch sie einen sachlich relevanten Markt im Sinne der vorliegenden Untersuchung.

Die betroffenen Unternehmen sind:

- 01024 Telefondienste GmbH, Hamburger Chaussee 2-4, 24114 Kiel
- 01051 Telecom GmbH, Robert-Bosch-Straße 1, 52525 Heinsberg

- 01058 Telecom GmbH, Leopoldstraße 16, 40211 Düsseldorf
- 01063 Telecom GmbH & Co. KG, Mottmannstraße 2, 53842 Troisdorf
- 3U TELECOM AG, Neue-Kasseler-Straße 62F, 35039 Marburg
- accom Gesellschaft für Telekommunikationsnetze u. -dienstleistungen mbH & Co. KG, Grüner Weg 100, 52070 Aachen
- Arcor AG & Co. KG, Alfred-Herrhausen-Allee 1, 65760 Eschborn
- BITel Gesellschaft für kommunale Telekommunikation mbH, Berliner Straße 260, 33330 Gütersloh
- Blatzheim Networks Telecom GmbH, Pennefeldweg 12, 53177 Bonn
- BreisNet Telekommunikations- und Carrier-Dienste GmbH, Sundgaullee 25, 79114 Freiburg
- broadnet AG, Weidestraße 122a, 22083 Hamburg
- BT (Germany) GmbH & Co. OHG, Barthstraße 22, 80339 München
- ChemTel Telekommunikations GmbH Chemnitz, Neefestraße 88, 09116 Chemnitz
- COLT Telecom GmbH, Herriotstraße 4, 60528 Frankfurt am Main
- Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, Willy-Lohmann-Straße 6a, 06844 Dessau
- Deutsche Telekom AG, Friedrich-Ebert-Allee 140, 53113 Bonn
- DNS:NET Internet Service GmbH, Ostseestraße 111, 10409 Berlin
- DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stockholmer Allee 24, 44269 Dortmund
- envia.tel GmbH, Chemnitztalstr. 13, 09114 Chemnitz
- EWE TEL GmbH, Cloppenburg Straße 310, 26133 Oldenburg
- First Communication GmbH, Lyoner Straße 15, 60528 Frankfurt am Main
- freenet Cityline GmbH, Hamburger Chaussee 2-4, 24114 Kiel
- GöTel GmbH, Weender Landstraße 59, 37075 Göttingen
- HanseNet Telekommunikation GmbH, Überseering 33a, 22297 Hamburg
- HEAG MediaNet GmbH, Werner von Siemens Str.3, 64319 Pfungstadt
- HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Hafenstraße 80-82, 59067 Hamm
- HLkomm Telekommunikations GmbH, Nonnenmühlgasse 1, 04107 Leipzig
- htp - Hannovers Telefon Partner GmbH, Mailänder Straße 2, 30539 Hannover
- IN-telegence GmbH & Co. KG, Oskar-Jäger-Straße 125, 50825 Köln
- jetz! Kommunikation GmbH & Co. KG, Göschwitzer Straße 32, 07745 Jena
- Kabel Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Im Breitspiel 2-4, 69126 Heidelberg
- Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG, Betastraße 6-8, 85774 Unterföhring
- KielNET GmbH, Alter Markt, 24103 Kiel
- M"net Telekommunikations GmbH, Emmy-Noether-Straße 2, 80992 München
- MDCC Magdeburg-City-Com GmbH, Weitlingstraße 22, 39104 Magdeburg

- MK Netzdienste GmbH, Marienwall 27, 32423 Minden
- Mr. Net services GmbH & Co. KG, Fördepromenade 16, 24944 Flensburg
- NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Am Coloneum 9, 50829 Köln
- Netzquadrat Gesellschaft für Telekommunikations mbH, Gladbacher- Straße 74, 40219 Düsseldorf
- Next ID GmbH, Willy-Brandt-Allee 20, 53113 Bonn
- nordCom GmbH, Döttlinger Straße 6-8, 28197 Bremen
- osnatel GmbH, Luisenstraße 16, 49074 Osnabrück
- PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Kurfürstenstraße 29, 67061 Ludwigshafen
- QSC AG, Mathias-Brüggen-Straße 55, 50829 Köln
- SDTelecom Telekommunikations GmbH, Heinersdorfer Damm 55 – 57, 16303 Schwedt/ Oder
- sdt.net AG, Ulmer Straße 130, 73431 Aalen
- SNT Multiconnect GmbH & Co. KG, Wilhelm-Hale-Straße 50, 80639 München
- Tele 2 Telecommunication Services GmbH, In der Steele 39, 40599 Düsseldorf
- Telefónica Deutschland GmbH, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München
- Téléos Gesellschaft für Telekommunikation u. Netzdienste Ostwestfalen-Schaumburg mbH & Co. KG, Goebenstraße 3 – 7, 32052 Herford
- TNG- The Next Generation AG, Projensdorfer Straße 324, 24106 Kiel
- toplink-plannet GmbH, Birkenweg 24, 64295 Darmstadt
- Unitymedia NRW GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Unitymedia Hessen GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Ventelo GmbH, Mathias-Brüggen Str. 55, 50829 Köln
- Verizon business GmbH, Kleyerstraße 88-90, 60326 Frankfurt
- Versatel Berlin GmbH, Aroser Allee 72, 13407 Berlin
- Versatel Nord-Deutschland GmbH, Nordstr. 2, 24937 Flensburg
- Versatel West-Deutschland GmbH, Unterste-Wilms-Str. 29, 44143 Dortmund
- Versatel Süd-Deutschland GmbH, Kriegsbergstr. 11, 70174 Stuttgart
- Versatel Ost GmbH, Aroser Allee 72, 13407 Berlin
- Versatel NRW GmbH, Am Alfredusbad 8, 45133 Essen
- Versatel Rhein-Main GmbH, Neue Börsenstraße 6, 60487 Frankfurt / Main
- VSE Net GmbH, Nell-Breuning-Allee 6, 66115 Saarbrücken
- wilhelm.tel GmbH, Heidbergstraße 101 -111, 22846 Norderstedt
- WOBCOM GmbH, Heßlinger Straße 1-5, 38440 Wolfsburg.

III. Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz

1. Vorgaben der Kommission

Schließlich war der Markt für „Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz“ zu untersuchen. Nach der neuen Märkte-Empfehlung ist der Bereich des Transits nicht mehr Bestandteil der Empfehlung. Aus der Sicht der Kommission erfüllt dieser Markt auf Ebene der EU nicht mehr den Drei-Kriterien-Test. Zweifel ergeben sich nach Ansicht der Kommission sowohl in Hinsicht auf das erste Kriterium als auch in Hinsicht auf das zweite Kriterium.

2. Bisherige Regulierung

In Deutschland werden Transitdienste jeweils in Zusammenhang mit den Zuführungs- bzw. Terminierungsleistungen angeboten, weshalb nur Märkte für gebündelte Transitdienste definiert wurden. Insgesamt identifizierte die Bundesnetzagentur fünf sachlich relevante Märkte:

- Verbindungsaufbau plus Transit zur Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl,
- Verbindungsaufbau plus Transit zu sonstigen Diensten,
- Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse,
- Transit zwischen Mobilfunknetzen plus Anrufzustellung mit Ursprung und Ziel in nationalen Mobilfunknetzen und
- Transit plus Anrufzustellung in einzelne Fest- und Mobilnetze in sonstigen Fallgestaltungen.

Bei den Märkten handelt es sich nach den Ergebnissen der ersten Festlegung um nationale Märkte.

Nach den Feststellungen der letzten Marktanalyse erfüllen mit Ausnahme des Transitmarktes „Transit zwischen zwei Mobilfunknetzen plus Anrufzustellung“ alle weiteren der untersuchten Märkte die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 Satz 1 TKG. Mit der besagten Ausnahme wurde auf diesen Märkten jeweils beträchtliche Marktmacht der DT AG festgestellt.

Auf der Grundlage der Festlegungen wurden der DT AG auf den Märkten für Transitdienste mit Regulierungsverfügung BK 4c-05-002/R vom 05.10.05 verpflichtet,

- die Zusammenschaltung mit ihrem öffentlichen Telefonnetz zu ermöglichen,
- Verbindungsleistungen gegenüber zusammengeschalteten Betreibern zu erbringen,
- Kollokation und Zutritt zu den Kollokationseinrichtungen zu gewähren,
- Kooperationen im Rahmen der Kollokationsgewährung zuzulassen,
- ihre Zugangsvereinbarungen diskriminierungsfrei auszugestalten,
- die Entgelte genehmigen zu lassen und
- ein Standardangebot für diejenigen ihr auferlegten Zugangsleistungen zu veröffentlichen.

Speziell für den Bereich der Verbindungsleistungen zu Online-Diensten legte die Bundesnetzagentur mit Entscheidung BK 4a-05-005/R vom 16.11.05 eine eigenständige Regulierungsverfügung auf, die sowohl den Markt für Verbindungsleistungen als auch den Markt für Transitleistungen betrifft. In dieser Entscheidung wurden der DT AG die folgenden Verpflichtungen auferlegt:

- Diskriminierungsverbot,
- Transparenzverpflichtung,

- Verpflichtung zur transparenten Gestaltung der Vorleistungspreise;
- weiterhin unterliegen die Zugangsentgelte der nachträglichen Regulierung nach § 38 TKG.

3. Vorgehensweise und Fragestellungen zur aktuellen Untersuchung

Entsprechend der in Deutschland festgestellten Nachfrage sollen im Folgenden die kombinierten Dienste „Zuführung plus Transit“ bzw. „Transit plus Terminierung“ untersucht werden.

Die folgenden Abgrenzungsfragen werden nachfolgend untersucht:

- Transit in einem Markt mit Mietleitungsangeboten?
- Zuführung plus Transit zu sonstigen Diensten, Zuführung plus Transit zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl und die Zuführung plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse sind getrennten Märkten zuzurechnen.
- Zuführung plus Transit und Transit plus Terminierung als eigenständige Märkte?
- Keine Differenzierung nach dem Ursprungsnetz der Verbindung bei Zuführung plus Transit.
- Keine Differenzierung nach dem Zielnetz der Verbindung bei Transit plus Terminierung.
- Transitmärkte als netzübergreifende Märkte?
- Keine Differenzierung der Märkte nach Tarifstufen.
- Einbezug von Eigenleistungen?
- Räumlich relevanter Markt.

a. Transit in einem Markt mit Mietleitungsangeboten?

Nicht zu dem relevanten Markt zählen Mietleitungsangebote. Für eine Austauschbarkeit könnte zunächst sprechen, dass Mietleitungsangebote als Vorleistungsprodukte für die Anbindung von Netzkoppelungsstellen verwendet werden. Insbesondere auf den Transitstrecken, d.h. bei der Zusammenschaltung von Netzen und zur Verbindung zwischen verschiedenen Vermittlungsstellen fällt kumulierter Verkehr an, so dass die preislichen Unterschiede zwischen den Mietleitungsangeboten und Transitdiensten insbesondere auf verkehrsreichen Strecken ab einer gewissen Stufe ausgeglichen werden. Eine Substituierbarkeit müsste jedoch unmittelbar gegeben sein (oder sich kurzfristig abzeichnen), da der tatsächliche Wettbewerbsdruck bestimmt werden soll, dem das Unternehmen ausgesetzt ist. So handelt es sich bei dem Ausbau des eigenen Netzes mittels Mietleitungsangeboten um eine längerfristige Entwicklung. Netzbetreiber werden daher nicht unmittelbar dazu übergehen, Transitverbindungen flächendeckend durch Mietleitungsprodukte zu ersetzen, sofern der Preis für Transitdienste in einem kleinen, aber signifikanten Ausmaß ansteigt. Über den Aufwand für die Umstellung von Transitdiensten auf Mietleitungsangebote hinaus ist festzustellen, dass eindeutige Unterschiede zwischen den beiden Großkundenzugangsdiensten auch auf Funktionsebene bestehen. So stellen Mietleitungen eine dedizierte Kapazität zwischen zwei Punkten her, während Transitdienste die Weiterleitung einzelner Anrufe einschließlich der Möglichkeit zur Vermittlung zu einer Vielzahl an Endpunkten ermöglichen.⁷⁷

Der Einfluss, dem die Verfügbarkeit von Mietleitungsprodukten auf die Wettbewerbssituation im Transitmarkt zukommt, ist im Rahmen der Prüfung der Marktzutrittschürden zu beurteilen. Für die Annahme einer direkten Substituierbarkeit zwischen Transit und Mietleitungsangebo-

⁷⁷ Vgl. auch die Begründung zur Märkte-Empfehlung 2003, S. 18; gleichlautend auch den Entwurf zur Begründung zur Märkte-Empfehlung 2007, S. 26.

ten finden sich in Deutschland keine Anhaltspunkte. Das Ergebnis entspricht zugleich der Sichtweise der Kommission, die ebenfalls von getrennten Märkten ausgeht.

b. Zuführung plus Transit zu sonstigen Diensten, Zuführung plus Transit zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl und die Zuführung plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse sind getrennten Märkten zuzurechnen

Gemäß dem Ergebnis der letzten Marktanalyse sind die Transitmärkte entsprechend der Unterteilung der Märkte im Bereich der Zuführungsleistungen zu untergliedern, weil die Zuführung (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl nicht mit Zuführungsleistungen zu anderen Diensten austauschbar ist. Die im Bereich der Zuführungsleistungen identifizierten Unterschiede setzen sich auch bei den entsprechenden Transitleistungen fort. Zum einen scheidet wegen der unterschiedlichen Verwendungszwecke eine Nachfragesubstitution aus. Eine Angebotsumstellungsflexibilität kommt deshalb nicht in Betracht, weil Zuführung plus Transitleistungen zur Betreiber(vor)auswahl aus technischen Gründen (vgl. dazu auch die Ausführungen unter dem Abschnitt H.I.1.I.) nicht über Drittnetze angeboten werden können.

Schließlich liegen aufgrund der prinzipiell unterschiedlichen Verwertungsmöglichkeiten für die Nachfrager dieser Leistungen, der unterschiedlichen Interessenlagen der Anbieter sowie der divergenten regulatorischen Behandlung auch keine homogenen Wettbewerbsbedingungen vor. Auch die Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse bilden entsprechend den Feststellungen in der letzten Marktanalyse wegen der Durchwirkung der Systemunterschiede im Zuführungsbereich auch auf der Transitebene einen eigenständigen Markt.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in den Abschnitten H.I.3.a. (2) und H.I.3.c. der Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

c. Zuführung plus Transit und Transit plus Terminierung als eigenständige Märkte?

Zuführung plus Transit von Verbindungen mit Ursprung in nationalen Netzen einerseits sowie Transit plus Terminierung in nationale Netze andererseits gehören keinem gemeinsamen Markt an. Aus Nachfragersicht ist eine Austauschbarkeit nicht gegeben. Die letztendlich angestrebten Zuführungen oder Terminierungen können einander wegen ihrer gegensätzlichen Verwendungszwecke nicht ersetzen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H.I.3.b. (6) der Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

d. Keine Differenzierung nach dem Ursprungsnetz der Verbindung bei Zuführung plus Transit

Nachfrager nach Zuführungsleistungen zu Diensten fragen im Regelfall keine Zuführung aus einem bestimmten Festnetz, sondern vielmehr nur von einem Großteil der Festnetzanschlüsse nach. Aus diesem Grunde wurde bereits in der letzten Marktanalyse ein gemeinsamer Markt für Zuführungsleistungen von Verbindungen mit Ursprung im eigenen Netz, in dritten nationalen Festnetzen und in nationalen Mobilfunknetzen zu Diensten bzw. zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse angenommen. An dieser Festlegung wird auch in dem aktuellen Verfahren festgehalten.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H.I.3.b. (3) und (4) Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

e. Keine Differenzierung nach dem Zielnetz der Verbindung bei Transit plus Terminierung

Sobald ein Netzbetreiber Transit plus Terminierung anbietet, wird erwartet, dass dieser ein möglichst vollständiges Sortiment derartiger Transitleistungen führt, d.h. Transit und Terminierung in alle Netze anbietet, mit denen der jeweilige Netzbetreiber zusammengeschaltet ist. Darüber hinaus ist wiederum die Empfehlung der Kommission zu berücksichtigen, die von einer tendenziell weiten Marktabgrenzung ausgeht. Es bestehen keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür, dass die nationalen Gegebenheiten eine nach dem Zielnetz getrennte Marktabgrenzung Transit plus Terminierung von Verbindungen mit Ziel in nationalen Festnetzen und Mobilfunknetzen zu Diensten verlangen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in Abschnitt H.I.3.d. (2) der Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

f. Transitmärkte als netzübergreifende Märkte?

In der letzten Marktanalyse gelangte die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass die relevanten Zuführungsleistungen plus Transit jeweils über einen netzübergreifenden Umfang verfügen, weil sich die Angebote der jeweiligen Transitnetzbetreiber aus Nachfragersicht in Abhängigkeit von der jeweiligen Netzwerkgröße sowie dem Preis für die Leistung als gegeneinander austauschbar erwiesen haben und diese Anbieter zueinander in Wettbewerb stehen. Entsprechendes gilt sowohl für Zuführung plus Transitleistungen als auch für das Angebot von Transitleistungen für die Terminierung von Gesprächen in einzelne Netzwerke. Sofern die Transitnetzbetreiber die erforderlichen technischen Vorkehrungen, wie der Zusammenschaltung mit dem Teilnehmernetzbetreiber getroffen haben, kann diese Leistung von jedem Transitnetzbetreiber erbracht werden.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in den Abschnitten H.I.3.b. (4) und H.I.3.d. (3) der Festlegung BK 1-04/002 vom 05.10.05 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

g. Keine Differenzierung der Märkte nach Tarifstufen

Transitleistungen der Tarifstufen „single“ und „double“ gehören auch in dem aktuellen Verfahren einem jeweils einheitlichen Markt an. Zwar ist hinsichtlich der aus einem bestimmten Grundeinzugsbereich stammenden und an einem bestimmten Zusammenschaltungspunkt übergebenen Verbindungen keine Austauschbarkeit zwischen den Tarifstufen gegeben. Wohl aber wird von denjenigen Nachfragern, die Transitsdienste in Anspruch nehmen, am jeweiligen Zusammenschaltungspunkt ein umfassendes Angebot an Transitleistungen plus Zuführung bzw. plus Terminierung unabhängig davon erwartet, ob es sich um „single“ oder „double“ tarifierte Verbindungen handelt, d.h. um Verbindungen aus dem direkt erschlossenen oder aber einem weiteren Grundeinzugsbereich.

Wegen der Einzelheiten wird auf die ausführliche Darlegung in den Abschnitten H.I.3.a. (3) und H.I.3.b. (3) und H.I.3.d. (2) der Festlegung BK 1-04/002 vom 24.06.2005 verwiesen. Die Überprüfung hat zu keinen neuen Erkenntnissen geführt, so dass an den dort getroffenen Feststellungen auch im hiesigen Verfahren weiter festgehalten wird.

h. Einbezug von Eigenleistungen?

Nicht in den vorliegenden Markt einzubeziehen sind eigenerstellte, d.h. vom ursprünglichen Nachfrager namentlich durch Anmietung von Leitungskapazitäten selbst realisierte Verbindungsleistungen. Diese Leistungen haben zwar möglicherweise das Potenzial, die am Markt angebotenen und hier untersuchten Transitleistungen zu ersetzen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist die Möglichkeit zur Eigenrealisierung von Transitleistungen und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse im Rahmen der Prüfung des Vorliegens der ersten beiden Kriterien der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit der Transitmärkten nach § 10 Abs. 2 TKG zu berücksichtigen.

i. Räumlich relevanter Markt

Der Umfang der räumlichen Märkte hat sich seit der ersten Festlegung in der letzten Marktanalyse nicht verändert (vgl. hierzu auch den Abschnitt H.II.3.). Transitdienste werden von und zu allen Netzbetreibern zu Bedingungen angeboten, die zwischen einzelnen räumlichen Gebieten nicht differenzieren. Dementsprechend wird weiterhin davon ausgegangen, dass ein national einheitlicher Markt für das Angebot von Transitdiensten auf der Vorleistungsebene besteht.

4. Ergebnis

Im Transitbereich lassen sich die nachfolgenden Märkte abgrenzen:

- Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse,
- Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten über Interconnection-Anschlüsse (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl).
- Transit plus Terminierung.

Die Märkte verfügen jeweils über nationale Ausmaße. Die Zuführungsleistungen plus Transit zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl bilden wie unter dem Abschnitt H.I.3.I dargestellt, zusammen mit der reinen Zuführung zu diesem Dienst wegen der einheitlichen Wettbewerbsbedingungen einen einheitlichen Markt, der im Rahmen der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbauleistungen behandelt worden ist.

I. Merkmale des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG

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

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

Bei der Bestimmung der entsprechenden Märkte, welche sie im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums vornimmt⁷⁸, hat die Regulierungsbehörde weitestgehend die Märkte-Empfehlung der Kommission in ihrer jeweils geltenden Fassung zu berücksichtigen, § 10 Abs. 2 S. 2 und 3 TKG. Hinsichtlich der in dieser Empfehlung enthaltenen Märkte ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass diese die drei oben genannten Kriterien erfüllen und damit für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.⁷⁹

Empfehlungen sind der Rechtsnatur nach grundsätzlich gemäß Art. 249 Abs. 5 EGV nicht verbindlich. Nach gefestigter Rechtspraxis sind sie zur Auslegung innerstaatlicher, Gemeinschaftsrecht umsetzender Rechtsvorschriften oder zur Ergänzung verbindlicher gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben heranzuziehen.⁸⁰ Trotzdem entfalten sie durchaus Rechtswirkungen. Art. 15 Abs. 3 S. 1 Rahmenrichtlinie verstärkt diese Wirkungen, indem dort die „weitestgehende Berücksichtigung“ der Empfehlung vorgegeben wird. Durch die Aufnahme dieser Formel in den deutschen Gesetzestext in § 10 Abs. 2 S. 3 TKG erhält die „weitestgehende Berücksichtigung“ zudem die Qualität eines Tatbestandsmerkmals innerhalb des Gesetzestextes.

Allerdings geht damit indes keine Verpflichtung der Bundesnetzagentur einher, die vorgegebenen Märkte unbesehen zu übernehmen. Denn unter der weitestgehenden Berücksichtigung der Märkte-Empfehlung bei der Bestimmung der für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte ist nicht die unumstößliche Wiedergabe der dort genannten Märkte zu verstehen. Ihr kommt zunächst eine gesetzliche Vermutungswirkung für die Regulierungsbedürftigkeit der darin enthaltenen Märkte zu.⁸¹ Die Märkte-Empfehlung bestimmt daher weder unwiderlegbar, dass die dort festgelegten Märkte tatsächlich für eine Regulierung in Betracht kommen, noch regelt sie abschließend, dass ausschließlich die dort genannten Märkte und nicht zusätzlich weitere Märkte regulierungsbedürftig sind.

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

⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 7 f.

⁷⁹ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68.

⁸⁰ EuGH, Rechtssache C-322/88, Urteil v. 13.12.1989, Slg. 1989, S. 4407, Rn. 7, 16, 18 - Salvatore Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles.

⁸¹ BVerwG, Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07, S. 13. Vgl. dazu auch schon Ausführungen unter Kapitel H zur Marktabgrenzung.

lierungsbedürftigkeit der entsprechenden Märkte anhand des Vorliegens der drei Kriterien zu rechtfertigen.⁸²

Des Weiteren ist der 3-Kriterien-Test das maßgebliche Instrument, anhand dessen der Übergang von der alten Märkte-Empfehlung 2003/311/EG zur derzeit geltenden Märkte-Empfehlung 2007/879/EG zu regeln ist. Es sind danach insbesondere diejenigen Märkte anhand der drei Kriterien zu prüfen, die im Anhang der Empfehlung 2003/311/EG vom 11. Februar 2003 noch als regulierungsbedürftig aufgeführt, jedoch nicht mehr im Anhang der aktuellen Märkte-Empfehlung genannt sind. Dies dient der Feststellung, ob die nationalen Gegebenheiten die Vorabregulierung nach wie vor rechtfertigen.⁸³ Der Durchführung des 3-Kriterien-Tests kommt demnach für die Frage, ob bislang regulierte Märkte auch zukünftig trotz Streichung aus der Märkte-Empfehlung der Kommission, als regulierungsbedürftig einzustufen sind und dort ggf. weiterhin rechtliche Verpflichtungen gelten, eine besondere Bedeutung zu.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen ist es deshalb die Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden, die von der Kommission genannten Märkte im Hinblick auf die konkreten nationalen Gegebenheiten zu prüfen. Die Märkte-Empfehlung stellt unter diesen Umständen keine unwiderlegbare Vermutung, sondern lediglich den Ausgangspunkt der Prüfung sowie eine Auslegungsregel für Zweifelsfälle dar.⁸⁴

Der Prüfungsumfang der im Rahmen von § 10 Abs. 2 S. 1 TKG von der Bundesnetzagentur zu untersuchenden Tatbestandsmerkmale war bislang weder in EU- noch in nationalen Dokumenten explizit festgelegt worden. Nunmehr hat die Kommission in den Erwägungsgründen zur neuen Märkte-Empfehlung ausgeführt, dass die bei der Prüfung des ersten und zweiten Kriteriums zu berücksichtigenden Hauptindikatoren den bei der vorausschauenden Marktanalyse zugrunde zu legende Indikatoren, insbesondere in Bezug auf Zugangshindernisse bei fehlender Regulierung (einschließlich der versunkenen Kosten⁸⁵, Marktstruktur sowie Marktentwicklung und -dynamik) ähnelten. So seien die Marktanteile und Preise mit ihren jeweiligen Tendenzen sowie das Ausmaß und die Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu berücksichtigen.⁸⁶

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

⁸² Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68.

⁸³ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 68.

⁸⁴ Vergleiche zu Fällen, in denen ein Markt nicht in der Märkte-Empfehlung genannt ist, Nr. 29 Leitlinien sowie VG Köln, Beschluss vom 24.8.2005 in der Sache 1 L 803/05, S. 8 des amtl. Umdrucks (Glasfaser-TAL).

⁸⁵ Nach dem englischen Text des Erwägungsgrundes Nr. 6 „sunk costs“. Es wird darauf hingewiesen, dass die deutsche Übersetzung des Begriffs „sunk costs“ mit dem Begriff „Ist-Kosten“ missverständlich ist. Vielmehr ist der Begriff als „versunkene Kosten“ zu übersetzen.

⁸⁶ Erwägungsgrund Nr. 6 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.

zweckmäßig sein, sollte aber grundsätzlich dem Bereich der Marktanalyse vorbehalten bleiben.⁸⁷

Die drei Kriterien des § 10 Abs. 2 S. 1 TKG sind nach diesen Maßgaben für den in Abschnitt H. abgegrenzten Markt zu untersuchen. Sie sind kumulativ anzuwenden, d.h. wenn ein Kriterium nicht erfüllt ist, sollte der Markt keiner Vorabregulierung unterworfen werden.⁸⁸ Daher ist die Durchführung einer Marktanalyse bei den in der Empfehlung genannten Märkten nicht mehr erforderlich, wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass der betreffende Markt die drei Kriterien nicht erfüllt.⁸⁹ Gilt dies schon für die in der Empfehlung enthaltenen und damit grundsätzlich für eine Regulierung in Betracht kommenden Märkte, so ist der Verzicht auf ein Marktanalyseverfahren erst recht für die Märkte anzunehmen, die nicht in der Märkte-Empfehlung enthalten sind, soweit bereits eines der drei Kriterien nicht erfüllt ist.

I. Vorliegen beträchtlicher, anhaltender struktureller oder rechtlich bedingter Marktzutrittsschranken

Hinsichtlich der vorliegend zu untersuchenden Marktzutrittsschranken ist zwischen strukturellen und rechtlichen Hindernissen zu unterscheiden. Strukturelle Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- und Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird.⁹⁰ Rechtlich oder regulatorisch bedingte Hindernisse sind hingegen nicht auf Wirtschaftsbedingungen zurückzuführen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken.⁹¹ Können Hindernisse im relevanten Prüfungszeitraum beseitigt werden, ist dies in der Untersuchung entsprechend zu berücksichtigen.⁹²

1. Verbindungsaufbau

a. Verbindungsaufbau zu Diensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl)

Der hier untersuchte Markt zeichnet sich durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken aus (siehe auch unten Abschnitt J.I.1.). Dies resultiert aus der Kombination von überragend hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur auf Seiten der DT AG. Die DT AG erbringt über ihr Anschlussnetz weiterhin **[B.u.G.]** Verbindungsminuten. Zwar sinkt in Folge des Ausbaus von breitbandigen Anschlussleistungen insbesondere auch von Wettbewerberseite die Zahl der Anschlusskunden der DT AG; die dadurch hervorgerufenen Veränderungen genügen allerdings nicht, um für den voraus-

⁸⁷ Vergleichbar Bundesnetzagentur, Beschluss BK 4-05-002/R vom 05.10.2005, veröffentlicht im Amtsblatt der BNetzA 2005, S. 1461 ff., S. 79 f. der dort anliegenden Festlegung der Präsidentenkammer vom 24.06.2005. Siehe ferner Erwägungsgrund Nr. 18 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 68, wonach auf Märkten, welche den drei Kriterien entsprechen, gleichwohl wirksamer Wettbewerb herrschen könne. Zum summarischen Charakter der „Drei Kriterien“ vgl. *Elkettani*, K&R Beilage 1/2004, 11 (13). A.A. *Doll/Nigge*, MMR 2004, 519 (insbesondere 520 und 524), und *Loetz/Neumann*, German Law Journal 2003, 1307 (1321).

⁸⁸ Erwägungsgrund Nr. 14 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

⁸⁹ Erwägungsgrund Nr. 17 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 68; VG Köln, Urt. vom 17.11.2005, 1 K 2924/05, S. 19.

⁹⁰ Erwägungsgrund Nr. 9 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 66.

⁹¹ Erwägungsgrund Nr. 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

⁹² Erwägungsgründe Nr. 5 und 10 der Empfehlung 2007/879/EG, ABI. L 344 vom 28.12.2007, S. 66 und S. 67.

sichtlichen Geltungszeitraum der Marktanalyse maßgebliche Änderungen zu erwarten (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Abschnitt J.I.1.b.).

b. Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl

Auch der Markt für den Verbindungsaufbau (plus Transit) zeichnet sich durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken aus (siehe hier unter Abschnitt J.I.2.).

c. Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Der Markt für den Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse ist ebenfalls, wie alle Zuführungsmärkte, durch beträchtliche und anhaltende strukturelle Marktzutrittsschranken gekennzeichnet, was in der Verbindung von überragend hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur auf Seiten der DT AG begründet ist. Insoweit kann hier auf die Ausführungen unter Abschnitt J.I.1 verwiesen werden, die hier in entsprechender Weise Geltung beanspruchen.

2. Anrufzustellung

Im Falle der Terminierung sind die Markteintrittsbarrieren (auf Grund der gegebenen Markt- abgrenzung, vgl. die Ausführungen unter Abschnitt H.I.3.1.a. letztlich unüberwindlich. Die Terminierungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden Terminierungsmärkte und konstituiert wiederum einen eigenen Markt. Aus diesem Grund erübrigt sich für die Terminierungsmärkte eine weiterführende Analyse der Markteintrittsbarrieren. Aufgrund der fehlenden technischen Möglichkeit einer Angebotssubstitution sind Terminierungsmärkte bereits grundsätzlich von unüberwindbaren Marktzutritts- hürden gekennzeichnet.⁹³ Bei Terminierungsleistungen, bei denen das Prinzip „Ein-Netz-ein- Markt“ gilt, ist ein Marktzutritt für Dritte *per se* nicht möglich.

Auch die Einführung von VoIP-Diensten steht dieser Entwicklung nicht entgegen. Zwar bieten die neu ausgebauten Breitbandanschlüsse für Endkunden die Möglichkeit, Telefondienste auch von einem anderen Anbieter zu beziehen als von demjenigen, der das Anschluss- netz betreibt. Weil sich diese Erleichterung der Wahlmöglichkeit für den Endkunden, von welchem Anbieter er die Terminierungsleistungen einkaufen will, allerdings nicht auch auf die Vorleistungsebene auswirkt, d.h. auch der die Anrufzustellungsleistung nachfragende Netz- betreiber die Wahl hat, über welchen Anbieter er die Terminierungsleistung durchführen will, ergibt sich bei der Bewertung der Marktsituation kein Änderungsbedarf. Der die Ter- minierungsleistung nachfragende Netzbetreiber bleibt an die vom Anrufer durch die Wahl einer bestimmten Rufnummer getroffene Auswahlentscheidung gebunden und muss zur Realisie- rung der Verbindung zum Angerufenen die Terminierungsleistung von demjenigen Anbieter beziehen, den der Anrufer durch die Wahl der Rufnummer als relevanten Anbieter identi- fiziert hat.

⁹³ Vgl. auch die entsprechenden Ausführungen BVerwG zu der vergleichbaren Situation im Bereich der Mobil- funkterminierung in seinem Urteil vom 02.04.08, Az.: 6 C 1407, S. 15.

3. Transitleistungen

a. Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl)

Nach den Feststellungen der Kommission in dem Entwurf zur neuen Begründung zur Märkte-Empfehlung hat sich die Situation auf dem (von der Kommission einheitlich abgegrenzten) Transitmarkt seit der letzten Märkte-Empfehlung dahingehend weiterentwickelt, dass das erste Kriterium des Drei-Kriterien-Tests nicht mehr erfüllt ist. Unabhängig von den weiterhin bestehenden Skalenvorteilen des etablierten Unternehmens, die auf ihren hohen versunkenen Investitionen und ihrer schieren Netzgröße basieren, zeige sich, dass alternative Wettbewerber erfolgreich in Fernverbindungsnetzen investieren würden. Vor diesem Hintergrund könnten die Markteintrittshürden auf dem Markt für festnetzbasierende Transitdienste nicht mehr als hoch und anhaltend bezeichnet werden.

Auch in Deutschland lässt sich auf dem Transitmarkt („Zuführung plus Transit zu sonstigen Diensten“) eine Entwicklung erkennen, wonach Leistungen, die bisher von Dritten bezogen wurde, vermehrt durch den Ausbau des eigenen Fernverbindungsnetzes ersetzt werden. So hat die Marktuntersuchung gezeigt, dass die Infrastruktur der DT AG in hohem Maße von alternativen Betreibern dupliziert worden ist. In [B.u.G.] Fällen haben alternative Anbieter sämtliche der 474 lokalen Vermittlungsstellen der DT AG mit eigener Infrastruktur erschlossen und können somit potenziell durchgängig Transitverbindungen zu den lokalen Einzugsbereichen auf dem Markt anbieten. [B.u.G.] Unternehmen haben die Transitstrecken auf Ebene der Fernübertragungsstrecken vollständig ausgebaut und sind in diesem Bereich („double“) auf keine Transitleistungen der DT AG mehr angewiesen. Damit schaffen sie eine Alternative zu den Transitdiensten der DT AG selbst zur Verbindung von in verschiedenen Regionen Deutschlands gelegenen Netzen kleinerer alternativer Betreiber.

Die notwendige Infrastruktur kann der Markteinsteiger von Mietleistungsbetreibern beziehen oder er kann eigene Leitungen verlegen. Meist wird eine Mischung aus Eigenleistung und Fremdbezug die wirtschaftlich sinnvollste Variante sein. Abhängig vom Geschäftsmodell, der Art des geführten Verkehrs sowie der anzusprechenden Zielgruppe wird ein Betreiber seine Infrastruktur regional begrenzt oder flächendeckend auslegen. Insbesondere die flächendeckende Bezugsmöglichkeiten von Mietleitungen zu regulierten Bedingungen (im Abschlusssegment) bzw. unter der Möglichkeit der Auswahl zwischen mehreren Unternehmen (Fernsegment) verkürzt die Zeit des Infrastrukturaufbaus und senkt die Markteintrittshürde. Eine Infrastruktur lässt sich auf diese Art rascher realisieren.

Der Markteintritt wird weiterhin durch die Möglichkeit zu einem gezielten Netzausbau erleichtert. So trifft der alternative Netzbetreiber die Entscheidung, die Transitleistung von der DT AG erbringen zu lassen oder sie selbst zu erstellen, für jede einzelne Netzkoppelungsstelle. Er wird sich an den Standorten zusammenschalten, an denen er größere Mengen an Verkehr erwartet – dies werden Regionen sein, in denen seine Kunden hauptsächlich ansässig sind – und er wird dort in der Regel nur auf der höheren Ebene zusammenschalten, wo er wenig Verkehr erwartet. Mit einer solchen Möglichkeit zu einer abgestuften Vorgehensweise kann der Netzbetreiber die lokale Zusammenschaltung gezielt in den Gebieten forcieren, in denen er nach seinen Erfahrungswerten den meisten Verkehr nachfragt bzw. übernimmt, was den Markteintritt bzw. Netzausbau erheblich erleichtert und damit den Bezug von Transitleistungen von der DT AG schrittweise mindert.

Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit des Transitmarktes ist neben der Zusammenschaltung mit der DT AG auch das Ausmaß bzw. die Möglichkeit der direkten Zusammenschaltungen von Bedeutung. So bieten direkte Zusammenschaltungen die Voraussetzung dafür, dass alternative Netzbetreiber bei dem Bezug von Transitleistungen unabhängig von der DT AG agieren können.

Zunächst einmal gilt auch für den Bereich die Anbindung der zusammenschaltungsfähigen Netzkoppelungsstellen alternativer Anbieter, dass die für die Überwindung der Strecken zwischen den jeweiligen Standorten insbesondere durch die Verfügbarkeit von Mietleitungen unter wettbewerblichen Verhältnissen auf der Fernebene bzw. zu kostenorientierten Entgelten im Abschlussegment als überwindbar anzusehen sind. Hinzu kommt, dass die Zusammenschaltungsstandorte der alternativen Wettbewerber in den meisten Fällen günstig gelegen sind, d.h. sich in größeren Städten befinden und häufig in so genannten „Telehäusern“, in denen gleich mehrere Netzbetreiber ihre Netze zusammenschalten, so dass mit der Anbindung eines dieser Standorte gleich mehrere potenzielle Zusammenschaltungspartner vor Ort sind.

Massiv gesenkt worden sind weiterhin die Hürden für die Zusammenschaltung alternativer Anbieter untereinander durch die im Rahmen der derzeit geltenden Regulierungsverfügung für den Bereich der Zuführungs- und Terminierungsleistungen⁹⁴ geltenden Verpflichtung der DT AG, im Rahmen der zu gewährenden Kollokation auch die Kooperation der Netzbetreiber untereinander zu dulden. Gemeint ist damit die Möglichkeit für Netzbetreiber, ihre an einem Zusammenschaltungsstandort angemieteten Kollokationsflächen verbinden zu können. Dabei gewährt ein Netzbetreiber einem oder mehreren anderen Netzbetreibern den Zugang zu seinen selbst bereitgestellten oder angemieteten Übertragungswegen, statt jeweils eigene Leitungen auf der Kollokationsfläche zu realisieren. Durch die gemeinsame Nutzung eines oder weniger Übertragungswege auf der Kollokationsfläche werden bei den Wettbewerbern der DT AG Synergieeffekte erreicht. Es werden hierdurch Kosten und damit die Marktzutrittschürden sowohl für die Selbstrealisierung von Transitstrecken als auch für das Angebot von Transitleistungen für Dritte gesenkt.

Als Konsequenz der niedrigen Marktzutrittschürden ist zwischenzeitlich eine starke Tendenz zu einem Ausbau der direkten Zusammenschaltungen zwischen alternativen Anbietern feststellbar. So gab es im Oktober 2007 über [B.u.G.] direkte Zusammenschaltungen zwischen alternativen Festnetzbetreibern (inklusive Mobil-Festnetz ohne Zusammenschaltung mit der DT AG). Mehr als [B.u.G.] alternative Netzbetreiber hatten direkte Zusammenschaltungen mit anderen alternativen Netzbetreibern realisiert. Nur [B.u.G.] Netzbetreiber sind ausschließlich mit dem Netz der DT AG verbunden. Schließlich ist festzuhalten, dass die alternativen Betreiber in aller Regel über ausreichende Kapazitäten verfügen, um zusätzlichen Verkehr aufzunehmen bzw., soweit erforderlich, ihre Kapazitäten leicht erweitern können.

Mit der Erhöhung der Anzahl von Zusammenschaltungen zwischen alternativen Netzbetreibern können zunehmend auch diese neben der DT AG Transitdienste für Dritte anbieten. So ist es möglich, dass alternative Netzbetreiber ihrem Zusammenschaltungspartner neben dem Verkehr, der aus dem eigenen Netz stammt auch Verkehr zuführt, der in dem Netz eines dritten Netzbetreibers initiiert wird. Insbesondere [B.u.G.], [B.u.G.] und [B.u.G.], die über eine größere Anzahl von Zusammenschaltungen mit anderen alternativen Netzbetreibern verfügen, bieten bereits Transitdienste für Dritte an. Prinzipiell ist jedes Unternehmen, das mit anderen Netzbetreibern zusammengeschaltet ist, ein potenzieller Kandidat für das Angebot von Transitleistungen.

Als Ergebnis ist Folgendes festzuhalten:

Die Untersuchung zeigt, dass die Transitstrecken der DT AG bereits in weiten Teilen dupliziert worden sind. Allgemein ist festzustellen, dass alternative Marktteilnehmer ihre Netze auf

⁹⁴ Die Verpflichtung gilt zumindest bislang auch für die Bereitstellung von Transitdiensten. Während der Bereich der Transitleistungen nach dem vorliegenden Entwurf aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen werden soll, ist vorgesehen, dass auf den Märkten für Leistungen des Verbindungsaufbaus sowie der Anrufzustellung der DT AG weiterhin Verpflichtungen auferlegt werden sollen.

der Transitebene weiter ausbauen und in Teilen dazu übergehen, Transitdienste für Dritte anzubieten. Die Hürden für einen Markteintritt werden durch die Verfügbarkeit von Mietleitungen und der Verpflichtung DT AG zur Gewährung der Kollokation und der Duldung der Kooperation im Rahmen der Kollokation in einer Weise reduziert, dass in Übereinstimmung mit der Wertung der Kommission auch auf dem deutschen Markt das Bestehen von hohen und anhaltenden Markteintrittshürden nicht mehr festgestellt werden kann.

Auch wenn sich die Zusammenschaltung zwischen alternativen Netzbetreibern vornehmlich auf die größeren Betreiber konzentriert, weil sich die mit einer direkten Zusammenschaltung verbundenen Kosten in aller Regel erst ab einer gewissen Verkehrsmenge rechnet, sind die Hürden im Bedarfsfall, d.h. für den Fall, dass die DT AG die Entgelte für Transitverbindungen mit Ursprung in den kleineren Netzen erhöht, insbesondere auf Grund des Umstandes, dass die alternativen Netzbetreiber am Vermittlungsstellenstandort der DT AG mit ihrer Netzausrüstung vor Ort sind, nicht mehr als unüberwindbar zu bezeichnen. Auch hier gilt zugleich, dass die Möglichkeit zu einem Markteintritt gerade nicht davon abhängt, dass von Anfang an alle Transitdienste bereitgestellt werden können. Gerade die Möglichkeit zu einem stufenweisen Vorgehen senkt die Eintrittshürden für den Markt für Zuführungsleistungen plus Transit.

b. Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Die Ausführungen unter Abschnitt I.1.3.a. treffen ebenfalls auf die Situation im Bereich der Leistungen des Verbindungsaufbaus plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse zu.

c. Anrufzustellung plus Transit

Die Ausführungen unter Abschnitt I.1.3.a. treffen ebenfalls auf die Situation im Bereich der Leistungen der Anrufzustellung plus Transit zu. So können die Wettbewerber auch auf den Märkten für Transitdienste plus Terminierung die DT AG angreifen, weil sie zum einen selbst Terminierungsleistungen auch von dritter Seite einkaufen können, um darauf aufbauend Transitdienste anbieten zu können. Anders als noch zu dem Zeitpunkt der letzten Marktuntersuchung kann zwischenzeitlich davon ausgegangen werden, dass die technischen Voraussetzungen für die Bereitstellung eines solchen Dienstes zwischenzeitlich kein wesentliches Hindernis mehr darstellt, und die Wettbewerber ebenfalls über einen hinreichenden Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten verfügen und daher in der Lage sind, in beachtlichem Umfang Terminierungsleistungen plus Transit über ihr Netz abzuwickeln.

II. Längerfristig keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb

Im Rahmen des zweiten Kriteriums sind vorwiegend Marktanteile, Marktpreise, Ausmaß und Verbreitung konkurrierender Netze und Infrastrukturen zu bewerten.⁹⁵ Werden beispielsweise konstant sehr hohe Marktanteile festgestellt, so ist dies als Indiz für das Fehlen einer Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu werten. Auf weitere individuelle Besonderheiten des Marktes ist bei der Anwendung des Drei-Kriterien-Tests nicht notwendigerweise einzugehen. In diesem Zusammenhang wird auf die ausführliche Darstellung unter dem Abschnitt J. verwiesen.

1. Verbindungsaufbau

a. Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten

Es ist festzustellen, dass der hier untersuchte Markt auch längerfristig – also wiederum in den nächsten zwei Jahren – nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert. Es sind jedenfalls derzeit keine Faktoren konkret absehbar, die eine solche Wettbewerbsentwicklung herbeiführen könnten. Die hohen Marktanteile der DT AG einschließlich der hohen Marktzutritts-hürden bei gleichzeitiger Kontrolle über nicht einfach zu duplizierende Infrastrukturen bezeugen bei abstrakter Betrachtung vielmehr die fortdauernde Unangreifbarkeit ihrer Stellung auch die Ausführungen unter Abschnitt J.I.1.a.-d.

b. Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl

Auch der Markt für die Dienste des Verbindungsaufbaus (plus Transit) tendiert aufgrund der beständigen Engpasslage im Anschlussbereich auch längerfristig nicht zu Wettbewerb; vgl. auch die weitergehenden Ausführungen unter Abschnitt J.I.2.a.-d.

c. Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Die Feststellungen unter Abschnitt I.I.1.a. gelten wegen der hohen Marktzutritts-hürden bei gleichzeitiger Kontrolle über nicht einfach zu duplizierende Infrastrukturen in entsprechender Weise für den Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse. Auch hier tendiert der Markt auch längerfristig nicht zu Wettbewerb.

2. Anrufzustellung

Die Terminierungsmärkte der DT AG sowie der alternativen TNB tendieren allesamt auch längerfristig – also wiederum in den nächsten zwei Jahren – nicht zu wirksamem Wettbewerb. Es sind jedenfalls derzeit keine Faktoren konkret absehbar, die eine solche Wettbewerbsentwicklung herbeiführen könnten. Die Märkte für Terminierung in individuellen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten stellen auf Grund der Marktdefinition Märkte dar, bei denen die Marktanteile konstant bei 100% liegen. Die 100%igen Marktanteile der Teilnehmernetzbetreiber auf ihren Terminierungsmärkten bezeugen zugleich die fortdauernde Unangreifbarkeit ihrer Stellung.

⁹⁵ Siehe dazu vorstehende Ausführungen unter Punkt I.

Wettbewerb kann auf einem solchen Markt nur dann entstehen, wenn eine ausreichende entgegenstehende Nachfragemacht vorhanden ist, was - wie unter Abschnitt J.II.2. dargestellt wird – nicht der Fall ist.

3. Transitleistungen

a. Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten

Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, sind unter anderem die Marktanteile zu bewerten. Dementsprechend werden diese für den hier relevanten Markt nachfolgend ermittelt. In diesem Zusammenhang ist anzuführen, dass die Marktanteile nur anhand der Verbindungsminuten berechnet werden konnten. Dies ist unter anderem dadurch begründet, dass sowohl die DT AG als auch andere Anbieter zu einigen hier relevanten Leistungen u.a. aus Verrechnungsgründen keine Umsatzerlöse angeben konnten. Eine plausible Schätzung der Umsatzerlöse war aufgrund dessen nicht möglich und, weil sie wegen der enthaltenen Entgelte für Inhaltsleistungen ohnehin nicht aussagekräftig wären, auch nicht erforderlich.

Für 2005 ergibt sich ein unter der Berücksichtigung des 1. Schätzschrittes errechnetes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.]%, [B.u.G.]% bzw. [B.u.G.]%.

Im Rahmen des 2. Schätzschrittes wurden die vorgenannten bisher berechneten Marktvolumina jeweils um 15 Prozentpunkte erhöht, d. h. es wurde unterstellt, dass die dort bisher errechneten Marktvolumina insgesamt nur jeweils 85 % des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens (nicht der Schätzung) betragen haben. Die Schätzgröße von 15 Prozentpunkten ist ausreichend, da die größten Anbieter von Zusammenschaltungsleistungen im Wesentlichen durch das Auskunftersuchen erfasst wurden.

Die Berechnung erfolgt hier beispielhaft für die Absätze für das Jahr 2005. Aus den tatsächlich vorliegenden sowie modifizierten Angaben ergibt sich ein Gesamtabsatz in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Aufgrund der oben dargestellten Ausführungen wird davon ausgegangen, dass vom Gesamtmarktvolumen (inkl. Schätzungen) fünfzehn Prozentpunkte nicht bekannt sind. Dementsprechend erfolgt die Berechnung des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) wie folgt: Die [B.u.G.] Minuten stellen 85 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) dar. Um 100 % des Gesamtmarktvolumens (inkl. Schätzungen) zu erhalten, müssen zunächst die fehlenden fünfzehn Prozentpunkte berechnet werden. Dies geschieht folgendermaßen: Um 1 % des Gesamtmarktvolumens zu erhalten, wird [B.u.G.] Minuten durch 85 dividiert. Es ergibt sich ein Betrag von [B.u.G.] Minuten. 15 % sind demnach [B.u.G.] Minuten. Das Gesamtmarktvolumen entspricht demnach [B.u.G.] Minuten plus [B.u.G.] Minuten, also [B.u.G.] Minuten.

Für 2005 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Der nächst größeren Anbieter [B.u.G.] verfügt für die entsprechenden Zeiträume jeweils über einen Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen jeweils unter [B.u.G.] %.

Die DT AG verfügt gemessen in Verbindungsminuten für alle hier betrachteten Zeiträume über einen Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens [B.u.G.] Prozentpunkten.

Wertung Marktanteile und Gesamtschau

Die Marktanteile der DT AG auf dem gegenständlichen Markt zeigen seit 2005 bis einschließlich des ersten Quartals 2007 eine sinkende Tendenz (ca. [B.u.G.]%, ca. [B.u.G.]% und ca. [B.u.G.] %). Zwar ist der Marktanteil der DT AG im 1. Quartal 2007 mit ca. [B.u.G.] % im Bereich der Zuführungsleistungen plus Transit auch derzeit noch als hoch anzusetzen; allerdings ist das Kriterium der Marktanteile allein nicht ausreichend, um einschätzen zu können, inwieweit der Markt zu Wettbewerb tendiert. Um hierüber ein abschließendes Urteil bilden zu können, ist es erforderlich, dass weitergehende Aspekte wie etwa die Möglichkeiten zur Expansion zu berücksichtigen. Die Tendenz zu wirksamem Wettbewerb ist dabei anhand einer längerfristigen Perspektive zu beurteilen, wobei dieser Zeithorizont in einen sinnvollen Zeitrahmen eingebettet sein soll.⁹⁶

Festzuhalten ist zunächst, dass sich der hier relevante Markt insgesamt durch eine leicht fallende Tendenz an Absatzminuten auszeichnet. So sind die abgesetzten Minuten für Transitdienste der DT AG seit dem Jahr 2006 [B.u.G.]. Gleichzeitig nahmen zumindest die abgesetzten Verkehrsminuten der Wettbewerber bei der lokalen Zuführung [B.u.G.]. Diese Entwicklung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die alternativen Netzbetreiber ihre Infrastruktur vermehrt in die Fläche ausgebaut haben; hinzu kommt, dass die Anzahl der direkten Zusammenschaltungen der alternativen Netzbetreiber zugenommen hat, so dass auf Transitdienste der DT AG verzichtet werden kann. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass sich diese Tendenz wegen der zunehmenden direkten Zusammenschaltung, der zunehmenden Bedeutung der für Dritte bereitgestellter Transitdienstleistungen und der niedrigen Markteintrittsbarrieren fortsetzen wird.

Der Trend zu einer weitgehenden Eigenrealisierung der Transitstrecken durch alternative Netzbetreiber dürfte letztlich dazu führen, dass alternative Netzbetreiber, die eine entsprechende Transitinfrastruktur für die eigenen Dienste aufgebaut haben, schließlich auch dazu übergehen werden, ihre freien Kapazitäten im Transitsegment auf dem Markt an Dritte, d.h. gegenüber ihren Zusammenschaltungspartnern, anzubieten und so eine möglichst große Rendite für ihre Investitionen auf der Verbindungsebene zu generieren.

So spricht sich auch die Kommission in ihrem Entwurf für eine Begründung zur neuen Märkte-Empfehlung dafür aus, dass dem Umfang des Ausbaus alternativer Infrastrukturen in Hinblick auf die Bewertung des Vorliegens einer Tendenz zu Wettbewerb im Transitsegment eine größere Bedeutung beigemessen werden kann als der bloßen Anzahl der Unternehmen, die bereits tatsächlich Transitdienste für Dritte anbieten. Für den Markteintritt bzw. die Expansion ist entscheidend, dass die infrastrukturbezogenen Voraussetzungen für die Bereitstellung externer Angebote vorhanden ist und bei Bedarf, d.h. sofern etwa das etablierte Unternehmen seine Entgelte für diese Leistungen erhöht, damit gerechnet werden kann, dass Unternehmen mit bestehender Netz- und Zusammenschaltungsstruktur dazu übergehen werden, diese Infrastrukturen auch für Angebote an dritte Unternehmen zu nutzen.

Der von der Kommission angenommene, regelmäßig längerfristige Zeithorizont zwischen dem Aufbau von alternativer Infrastruktur und der Nutzung der technischen Grundlage für das Angebot von Transitdiensten an andere Unternehmen deckt sich im Übrigen mit den Erfahrungen, die in Deutschland gesammelt werden konnten. So haben zwischenzeitlich [B.u.G.] der [B.u.G.] Unternehmen, die an allen 474 lokalen Vermittlungsstellen der DT AG angeschlossen sind, damit begonnen, ihre Kapazitäten für das Angebot gegenüber Dritten zu nutzen. Die [B.u.G.] weiteren Unternehmen nutzen ihre flächendeckende Infrastruktur bislang ausschließlich für eigene Transitdienste. In Übereinstimmung mit der Erwartung der

⁹⁶ Vgl. zu diesem Verständnis auch die Begründung zur Märkteempfehlung 2003, 10-11.

Kommission ist aber auch hier mittel- bis langfristig von einer vermehrten Nutzung der Infrastrukturen für das Angebot von Transitdiensten gegenüber Dritten auszugehen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass allein die wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeit einer Eigenrealisierung die Position des Nachfragers nach Transitleistungen in den Verhandlungen stärken kann. Ist die Drohung einer Eigenrealisierung glaubwürdig und effektiv genug, kann sie disziplinierende Wirkung auf den Anbieter ausüben, so dass dieser nicht mehr unabhängig agieren kann. Bei unangemessenen Entgelten wird der Nachfrager die Substitution durch Eigenleistung in Erwägung ziehen und somit Druck auf den Preis ausüben können. Die Eigenleistung wirkt sich auch insofern wettbewerbsfördernd aus, als der alternative Betreiber selbst als Anbieter von Transitleistungen (plus Zuführung) auftreten kann und in diesem Markt als Konkurrent zur DT AG in Erscheinung treten kann. Damit erhöht er zugleich die Auswahlmöglichkeiten für Dritte, die nicht über die dafür notwendige Infrastruktur verfügen.

In Deutschland haben sich die Randbedingungen für die Möglichkeit der Eigenrealisierung so entwickelt, dass diese für viele Netzbetreiber eine wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeit darstellt, was ihre Position in den Verhandlungen mit der DT AG massiv unterstützt. Wie unter Abschnitt I.1.3.a. bereits dargestellt, haben mehrere alternative Netzbetreiber die Transitstrecken der DT AG bereits vollständig dupliziert. Die erforderlichen Vorleistungsprodukte, wie insbesondere der Bezug von Mietleitungen stehen unter regulierten Bedingungen (Abschlusssegment) bzw. in einem wettbewerblichen Umfeld (Fernübertragungssegment) zur Verfügung. Die Wettbewerber haben sich in hoher Zahl untereinander zusammengeschaltet. Durch die Möglichkeit zur Kooperation im Rahmen der Kollokation am Standort der DT AG sind die Hürden für eine Zusammenschaltung alternativer Netzbetreiber weiter gesunken.

Auch wenn die DT AG mit [B.u.G.] kleineren Netzbetreibern ausschließlich verbunden ist, so dass zumindest derzeit allein die DT AG den Transit zu bzw. von diesen Netzen sicherstellen kann, ist die DT AG auch auf diesen Strecken bereits derzeit potenziellem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Wie in Abschnitt I.1.3.a. beschrieben, sind Zusammenschaltungen hauptsächlich mittels der Nutzung von Mietleitungen leicht durchführbar.

Wegen der regulierten Entgelte für Transitdienste kommt der Entwicklung der Preise für Transitdienste der DT AG keine unmittelbare Aussagekraft für die Wettbewerbstendenzen zu. Legt man allerdings die Entgelte zugrunde, die von der DT AG im Rahmen der jeweiligen Verfahren zur Entgeltregulierung zur Genehmigung vorgelegt worden sind, so bleibt zu berücksichtigen, dass die DT AG bei ihren Anträgen für die Entgelte ihrer Transitdienste fortlaufend geringere Entgelte beantragt hat. Speziell für die Dienste des nationalen Transits, d.h. für Verbindungen auf der höchsten Netzebene, genehmigte die Bundesnetzagentur im Rahmen des letzten Verfahrens höhere Entgelte als die von der DT AG beantragten Entgelte. Die Bereitschaft der DT AG im Transitbereich niedrige Entgelte zu beantragen, ist als Indiz dafür zu werten, dass sie in diesem Zusammenschaltungssegment einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist.

Zusammenfassung

Auch wenn die DT AG zumindest derzeit noch über hohe Marktanteile auf dem hier relevanten Markt verfügt, kann eine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb festgestellt werden. Das gründet sich zum einen auf der Erkenntnis, dass der Gesamtanteil an Transitminuten weiterhin abnimmt, was darauf hindeutet, dass die ursprünglich nachgefragten Transitverbindungen inzwischen durch eine direkte Zusammenschaltung realisiert werden und damit nicht dem relevanten Markt zugerechnet werden. Dass der Markteintritt zumindest derzeit noch nicht von allen Netzbetreibern dazu genutzt wird, auch Transitdienste für Dritte anzubieten, spricht nicht gegen die Annahme, dass der Markt gleichwohl zu Wettbewerb tendiert. Mit

dem Voranschreiten des Netzausbaus ist zu erwarten, dass eine steigende Anzahl von Anbietern dazu übergehen, in den Markt einzusteigen und dieses Missverhältnis zu beenden.⁹⁷

Insbesondere unter Zugrundelegung einer längerfristigen Perspektive, wie sie im Rahmen der Prüfung des Vorliegens einer Tendenz zu Wettbewerb im Rahmen des 2. Kriteriums vorzunehmen ist, ist in Übereinstimmung der Auffassung der Kommission davon auszugehen, dass der vermehrte Ausbau an Infrastrukturen im Transitbereich dazu führt, dass alternative Wettbewerber dazu übergehen, diese Transitdienste auch extern anzubieten, bzw. durch die Drohung mit einer Eigenrealisierung potenzieller Wettbewerbsdruck auf die DT AG ausgeübt wird.

In Übereinstimmung mit der Wertung der Kommission ist daher auf dem Markt für Zuführung plus Transit festzustellen, dass der Markt längerfristig zu Wettbewerb tendiert und damit auch das zweite Kriterium in Deutschland nicht erfüllt ist.

b. Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Auch hier sind die Marktanteile zu bewerten. Da die DT AG keine Aufteilung der Umsatzerlöse und der Verbindungsminuten getrennt nach den Märkten Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse und Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse vornehmen konnte und auch von Seiten der Bundesnetzagentur keine Schätzung möglich ist, werden die Marktanteile für die Verbindungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse insgesamt dargestellt. Da die DT AG : ohnehin alleiniger Anbieter dieser Leistung ist, ist es gleichgültig, wie die Umsatzerlöse und Verbindungsminuten auf die beiden Teilmärkte aufgeteilt werden. Dementsprechend wird vereinfachend keine Aufteilung vorgenommen, so dass die Nachfolgende Berechnung für beide Teilmärkte gleichermaßen gilt.

Für 2005 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Umsatzerlösen – in Höhe von [B.u.G.] €, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] € und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] €. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von 100 %.

Für 2005 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von 100 %.

Eine Schätzung ist hier entbehrlich, da die DT AG als einziges Unternehmen diese Leistung anbietet.

Ungeachtet der hohen Marktanteile der DT AG im Bereich der Zuführungsleistungen plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse kann vorliegend offen gelassen werden, ob eine Tendenz zu Wettbewerb besteht, weil aus den unter Abschnitt I.III.2. genannten Gründen zumindest das dritte Kriterium nicht erfüllt ist.

c. Transit plus Terminierung

Hier sind ebenfalls die Marktanteile zu betrachten und zu bewerten.

⁹⁷ Entwurf zur Begründung zur Märkte-Empfehlung 2007, a.a.O., S. 27.

Für 2005 ergibt sich ein unter der Berücksichtigung des 1. Schätzschrittes errechnetes Marktvolumen – gemessen in Umsatzerlösen – in Höhe von [B.u.G.] €, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] € und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] €. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Für 2005 ergibt sich ein unter der Berücksichtigung des 1. Schätzschrittes errechnetes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Im Rahmen des 2. Schätzschrittes wurden die vorgenannten bisher berechneten Marktvolumina jeweils um 15 Prozentpunkte erhöht, d. h. es wurde unterstellt, dass die dort bisher errechneten Marktvolumina insgesamt nur jeweils 85 % des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens (nicht der Schätzung) betragen haben. Die Schätzgröße von 15 Prozentpunkten ist ausreichend, da die größten Anbieter von Zusammenschaltungsleistungen im Wesentlichen durch das Auskunftersuchen erfasst wurden.

Für 2005 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Umsatzerlösen – in Höhe von [B.u.G.] €, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] € und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] €. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Die nächst größeren Anbieter [B.u.G.] und [B.u.G.] verfügen jeweils über einen Marktanteil von [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] % in 2005, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] % in 2006 und [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] % im 1. Quartal 2007. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen jeweils unter [B.u.G.] %.

Für 2005 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Die nächst größeren Anbieter [B.u.G.] und [B.u.G.] verfügen jeweils über einen Marktanteil von [B.u.G.]% bzw. [B.u.G.]% in 2005, [B.u.G.]% bzw. [B.u.G.] % in 2006 und [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] % im 1. Quartal 2007. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen jeweils unter [B.u.G.] %.

Die DT AG verfügt sowohl gemessen in Umsatzerlösen als auch Verbindungsminuten für alle hier betrachteten Zeiträume über einen Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens [B.u.G.] Prozentpunkten.

Wertung Marktanteile und Gesamtschau

Auch im Bereich der Terminierungsleistungen plus Transit hat die DT AG im Betrachtungszeitraum stetig Marktanteile verloren (von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % auf [B.u.G.] %). Die unter Abschnitt unter Abschnitt I.II.1.a genannten weiteren Gründe für die Tendenz zu Wettbewerb sind vorliegend entsprechend anzuwenden, so dass auch hier das zweite Kriterium nicht erfüllt ist. Insbesondere ist hier ergänzend anzumerken, dass hier der Absatz der DT AG von Transit plus Terminierungsleistungen im Vergleich zu deren Wettbewerber massiv gesunken ist. Diese verzeichnen im Gegensatz hierzu einen erheblichen absoluten Anstieg der entsprechenden Verbindungsleistungen.

III. Dem Marktversagen kann nicht allein durch die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts begegnet werden

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

In den Erwägungsgründen zur neuen Empfehlung 2007/879/EG führt die Kommission aus, dass wettbewerbsrechtliche Eingriffe gewöhnlich dann nicht ausreichen, wenn umfassende Durchsetzungsmaßnahmen zur Behebung eines Marktversagens erforderlich sind oder wenn häufig oder schnell eingegriffen werden muss.⁹⁸ Die Kommission hatte dazu auch schon in ihrem Explanatory Memorandum zur Märkte-Empfehlung 2003/311/EG, S. 11 erläutert, dass eine Vorabregulierung „eine angemessene Ergänzung zum Wettbewerbsrecht darstellen [kann], [...] wenn bei einer Maßnahme zur Behebung eines Marktversagens zahlreiche Anforderungen erfüllt sein müssen (zum Beispiel detaillierte Buchhaltung für Regulierungszwecke, Kostenermittlung, Überwachung der Bedingungen einschließlich technischer Parameter u.a.) oder wenn ein häufiges und/oder frühzeitiges Einschreiten unerlässlich bzw. die Gewährleistung der Rechtssicherheit vorrangig ist. In der Praxis sollten sich die NRB mit ihren Wettbewerbsbehörden abstimmen und deren Standpunkt berücksichtigen, wenn sie entscheiden, ob sich der Einsatz zusätzlicher rechtlicher Instrumente empfiehlt oder die Instrumente des Wettbewerbsrechts ausreichen.“

Im Gegensatz zum sektorspezifischen Regulierungsrecht geht das allgemeine Wettbewerbsrecht (GWB) davon aus, dass der Marktbeherrschung mit der Offenhaltung der Märkte begegnet werden kann, die durch lediglich punktuell eingeschritten gegen temporär missbräuchliches Verhalten erfolgen kann.

Sektorspezifische Regulierung ist darauf ausgerichtet, eine strukturell vorhandene Gefährdung anzugehen, Wettbewerb in Netzindustrien zu schaffen und zielt vornehmlich auf eine Verhinderung von zukünftigen wettbewerblichen Fehlentwicklungen hin. An dieser Struktur orientiert sich konsequenterweise auch die Ausgestaltung des jeweiligen Instrumentariums. Sowohl die Zugangs- als auch die Entgeltregulierung ist daher durch eine unterschiedliche Eingriffstiefe gekennzeichnet. Insofern ist es insbesondere im Rahmen des dritten Kriteriums notwendig, eine Risikoabwägung zu treffen zwischen der Schwere des Eingriffs in Unternehmenseigentum und Unternehmensfreiheit einerseits und der Ermöglichung bzw. Sicherstellung wirksamen Wettbewerbs durch Regulierung andererseits.

Wesentliche Unterschiede gibt es z.B. zwischen der Entgeltregulierung nach dem TKG und der Prüfung des angemessenen Preises bzw. der Preismissbrauchsaufsicht nach GWB. Denn die Entgeltregulierung gemäß TKG ist durch eine Kostenkontrolle geprägt, hingegen wird die Preismissbrauchsaufsicht des Kartellamtes vorwiegend unter Anwendung einer Vergleichsmarktbetrachtung durchgeführt. Diese Unterschiede sind zwar vornehmlich für den Vorleistungsbereich relevant, aber auch im Endkundenbereich von Bedeutung.

Die vorliegend im Zentrum stehenden Vorleistungsmärkte werden hinsichtlich der Zusammenschaltungsleistungen der DT AG weitgehend ex ante reguliert; die Märkte für die Anrufzustellung in einzelne öffentliche Telefonnetze alternativer Betreiber unterliegen demgegenüber einer Prüfung ex post nach § 28 TKG in Bezug auf missbräuchliches Verhalten bei der Forderung und Vereinbarung von Entgelten (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Abschnitt H.I.2.; H.II.2. und H.III.2.). Bei den zuletzt genannten Terminierungsleistungen findet

⁹⁸ Erwägungsgrund Nr. 13 der Empfehlung 2007/879/EG, ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 67.

eine Entgeltgenehmigung nicht statt. Dennoch sind die zunächst identisch erscheinenden Eingriffsbefugnisse letztlich nicht gleichzusetzen.

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

Weiterhin ist ein Unterschied die für die sektorspezifische Missbrauchsaufsicht mögliche und tatsächlich bisher auferlegte Ergänzung um eine Offenkundigkeitsprüfung im Rahmen der Anzeigepflicht, mit der missbräuchliche Entgelte noch vor der Markteinführung untersagt werden können, so dass sie erst gar keine wettbewerbs- und kundenschädigende Wirkung entfalten können. Insofern umfasst eine um eine Offenkundigkeitsprüfung ergänzte ex-post-Kontrolle nach TKG im Gegensatz zur allgemeinen Missbrauchsaufsicht auch eine ex-ante-Eingriffsmöglichkeit. Diese frühzeitigere Eingriffsbefugnis geht auch mit einer deutlich stärkeren disziplinierenden Wirkung im Vorfeld einher.

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

Sofern Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren gemäß §§ 10 ff durchgeführt worden sind, ermöglicht das TKG der Bundesnetzagentur i.d.R. ein schnelleres Einschreiten zu einem frühen Zeitpunkt. Besonders bei den einer dynamischen Entwicklung unterworfenen Telekommunikationsmärkten muss gefragt werden, ob reaktive Maßnahmen gegen Missbrauchspraktiken allein schon wegen ihres späten Wirkens unzureichend sind.⁹⁹ Dies gilt umso mehr, wenn man die erhebliche Dauer gerichtlicher Rechtsschutzverfahren berücksichtigt, während derer jedenfalls de facto meist auf die Durchsetzung einer Missbrauchsverfügung verzichtet wird.¹⁰⁰

Unter Berücksichtigung der genannten Argumente ist der Abwägungsprozess zwischen der prinzipiellen Freiheit der Unternehmen und der sektorspezifischen Regulierung in jedem Fall gesondert für den jeweiligen Markt durchzuführen

1. Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl)

Die Frage, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht genügt, um die festgestellten Wettbewerbsprobleme adäquat zu lösen, wurde von der Kommission für den Bereich der Zuführungsleis-

⁹⁹ Schütz, Beck'scher TKG Kommentar, 3. Auflage, § 10, Rn. 22.

¹⁰⁰ S. Fn. 92.

tungen auch in ihrer zweiten Empfehlung erneut verneint (vgl. dazu insbesondere die Erwägungsgründe zur Märkteempfehlung der Kommission).

So handelt es sich bei der Zuführung zu Diensten um ein Vorleistungsprodukt, das die Anbieter von Diensten benötigen, um ihrerseits Leistungen auf dem Endkundenmarkt anbieten zu können. Ein Diensteanbieter kann auf dem Markt in aller Regel nur dann auftreten, wenn eine genügende Anzahl von Endkunden seinen Dienst erreichen kann. Ein Diensteanbieter kann auf dem Markt nur dann auftreten, wenn er auf der Vorleistungsebene das Gespräch zu seinem Netz zugeführt bekommt. Eine Verweigerung des Zugangs zu den Vorleistungsprodukten der Zuführung würde zur Geschäftseinstellung der Konkurrenten führen. Der regulierte Zugang zu dem Vorleistungsprodukt der Zuführung zu Diensten bleibt daher erforderlich.

Zwar ermöglicht auch das allgemeine Wettbewerbsrecht nach § 19 Abs. 4 GWB eine Vorgehensweise gegen die missbräuchliche Ausnutzung von Infrastrukturen mit Engpasscharakter. Wie bereits im vorhergehenden Teil dargelegt, besteht die primäre Aufgabe des allgemeinen Wettbewerbsrechts allerdings darin, Missbräuche abzustellen, die auf einem konkreten Marktverhalten basieren. Das allgemeine Wettbewerbsrecht ist hingegen nicht geeignet, um aus wettbewerblicher Sicht problematische Marktstrukturen sowie den sich aus diesen Marktstrukturen ergebenden Verhaltensanreizen zu missbräuchlichem Verhalten zu begegnen (vgl. hierzu auch die obigen Ausführungen).

So stellt der Sektor der Zusammenschaltungsleistungen im Anschlussbereich einen Bereich dar, der im wesentlichen Umfang durch das Bestehen von ex-ante Sachverhalten geprägt ist, bei denen sich die Zugangsanordnung und die Entgeltregulierung als das geeignete Instrumentarium zur Abwendung der durch das Marktversagen hervorgerufenen Wettbewerbsprobleme erwiesen haben.

Eine Rückführung der sektorspezifischen Regulierung für Verbindungsleistungen im Anschlussbereich auf eine Kontrolle nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht wird den identifizierten Wettbewerbsproblemen in dem Bereich der Zuführungsleistungen mit seinen hohen Marktzutrittschürden nicht gerecht und würde den Wettbewerb, der sich zwischenzeitlich auf der Endkundenseite entwickelt hat, gefährden. Ein solcher Schritt kann erst vollzogen werden, wenn sich die auf der Vorleistungsebene identifizierten Wettbewerbsprobleme, die sich vorliegend insbesondere in den hohen Marktzutrittschürden und der Verfügungsgewalt der DT AG über nicht duplizierende Infrastrukturen manifestieren, (vgl. die Feststellungen in dem Abschnitt I.1.1.a. und II.1.a., zwischenzeitlich in signifikanter Weise geändert hätten).

Speziell im Bereich der Zuführungsleistungen sind hier im Zusammenhang mit dem vermehrten Ausbau von breitbandigen Anschlussleitungen seitens der Wettbewerber Veränderungen angestoßen; diese reichen allerdings nach dem derzeitigen und dem für die voraussichtliche Geltungsdauer der Analyse zu erwartenden Umfang nicht aus, um für die nächste Regulierungsperiode auf das sektorspezifische Instrumentarium des TKG verzichten zu können. Eine Rückführung auf das allgemeine Wettbewerbsrecht würde wegen der fast unverändert bestehenden großen Abhängigkeit der Wettbewerber von den Vorleistungsprodukten der DT AG bei den Zusammenschaltungsleistungen Gefahr laufen, die Fortschritte im Bereich der Endkundenmärkte für Sprachverbindungen im Festnetz aufs Spiel zu setzen.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, dass derzeit die sektorspezifische Regulierung noch unverzichtbar ist, weil viele Wettbewerber noch Zugang zu Vorleistungen zu wirtschaftlich fairen Bedingungen benötigen, um überhaupt in den Markt einsteigen zu können bzw. um sich auf diesem Markt behaupten zu können. Der Ordnungsrahmen der sektorspezifischen Regulierung hat sich zur Abwendung der aufgetretenen Wettbewerbsprobleme bewährt. Eine Rückführung der Regulierung auf das Instrumentarium des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht gerechtfertigt und würde deutliche Änderungen in den Marktstrukturen erfordern, die sich bislang noch nicht gezeigt haben.

2. Verbindungsaufbau (plus Transit) zu dem Dienst der Betreiber(vor)auswahl

Auch bei der Zuführung (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl handelt es sich um Vorleistungsprodukte, die Anbieter von Diensten benötigen, um ihrerseits Leistungen auf dem Endkundenmarkt anbieten zu können. Ein Diensteanbieter kann auf dem Markt in aller Regel nur dann auftreten, wenn eine genügende Anzahl von Endkunden seinen Dienst erreichen kann.

Eine Verweigerung des Zugangs zu den Vorleistungsprodukten der Zuführung aus dem Netz der DT AG würde in vielen Fällen zur Geschäftseinstellung der Diensteanbieter führen. Der sektorspezifisch regulierte Zugang zu dem Vorleistungsprodukt der Zuführung zu Diensten bleibt wegen der weiterhin bestehenden wettbewerbsproblematischen Marktstrukturen (hoher Endkundenbestand der DT AG bei gleichzeitiger Kontrolle über nicht einfach zu duplizierende Infrastruktur) erforderlich. Zur näheren Begründung kann in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen unter dem Abschnitt I.1.1.a. und II.1.a. verwiesen werden, die vorliegend in gleicher Weise Geltung beanspruchen.

3. Verbindungsaufbau zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse

Der nationale Markt für die Bereitstellung von Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse kommt hingegen nicht für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht.

Zwar zeichnet sich der vorliegend untersuchte Markt derzeit durchaus noch durch beträchtliche strukturelle und rechtliche Marktzutrittsschranken aus. Andere Unternehmen als die DT AG wollen bzw. können kaum als Anbieter auf diesem Markt tätig werden. Namentlich die bei der DT AG gegebene Kombination von überragend großem Endkundenbestand und Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur hindert tatsächliche oder mögliche Wettbewerber daran, beachtenswerte Marktanteile zu erobern.

Gleichwohl genügt die Anwendung allein des allgemeinen Wettbewerbsrechts, um einem etwaigen Marktversagen entgegenzuwirken. Die Bereitstellung von Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse hat in den letzten Jahren weiter an Bedeutung verloren. So lag der Umsatz in diesem Dienst im 1. Quartal 2007 nur noch bei rund [B.u.G.] € und ist im Vergleich zu 2005 um [B.u.G.] zurückgegangen. Der Markt betrifft zugleich ein Produkt, das bereits nach dem bisherigen Regulierungsregime einer nur nachträglichen Entgeltkontrolle unterlag, wobei die von der DT AG vorgelegten Tarife jeweils keinen Anlass für Beanstandungen gegeben haben.

Die Entwicklung hat gezeigt, dass die Nachfrage stetig sinkt. Wenige Unternehmen fragen noch Zuführungsleistungen über Primärmultiplex-Anschlüsse nach. Die meisten Unternehmen, die zuvor das Produkt AfOD bzw. OVF genutzt haben, sind zwischenzeitlich auf andere Breitbandprodukte ausgewichen. Ein Interesse der letzten verbliebenen Nachfrager an einer Beibehaltung der sektorspezifischen Regulierung dieses Marktes ist in Anbetracht der sinkenden Bedeutung dieses Marktes bei gleichzeitiger Möglichkeit zum Umstieg auf andere Produkte, wie etwa Verbindungsleistungen über ICAs nicht mehr gegeben. In Gesamtwürdigung dieser Umstände kommt der Markt für die Zuführung zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse nicht mehr für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht.

4. Anrufzustellung in das öffentliche Telefonfestnetz der DT AG

Die Möglichkeit zur Terminierung von Anrufen in das Netz der DT AG ist für einen Marktauftritt auf Endkundenebene von wesentlicher Bedeutung. Der sektorspezifisch regulierte Zu-

gang zu dem Vorleistungsprodukt der Anrufzustellung bleibt wegen der weiterhin bestehenden wettbewerbsproblematischen Marktstrukturen (faktisch unangreifbare Marktposition bei fehlender nachfrageseitiger Gegenmacht) weiterhin erforderlich. Die näheren Ausführungen zu dem Erfordernis der sektorspezifischen Regulierung im Bereich der Zuführungsleistungen unter Abschnitt I.III.1. sind auf den Bereich der Terminierungsleistungen in entsprechender Weise übertragbar.

5. Anrufzustellung in die Netze alternativer Teilnehmernetzbetreiber

Wer Anschlüsse anbietet, von denen aus im Prinzip nicht alle denkbaren Orts- und Fernverbindungen aufgebaut werden können, wird im Wettbewerb kaum bestehen können. Aus diesem Grunde ist auch die Möglichkeit zur Terminierung in die Netze alternativer Anbieter, unabhängig von der jeweiligen Größe der Betreiber, für das Angebot von Sprachtelefondiensten auf der Endkundenebene von Bedeutung. Der sektorspezifisch regulierte Zugang zu dem Vorleistungsprodukt der Anrufzustellung bleibt wegen der weiterhin bestehenden wettbewerbsproblematischen Marktstrukturen (faktisch unangreifbare Marktposition bei fehlender nachfrageseitiger Gegenmacht) weiterhin erforderlich. Die Ausführungen unter Abschnitt I.III.1. gelten für den Bereich der Terminierungsleistungen in entsprechender Weise.

6. Transitleistungen

Da die drei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen, ist für die Märkte für Transitleistungen (Markt für Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten; Markt für Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten und der Markt für Anrufzustellung plus Transit) eine solche Prüfung vorliegend entbehrlich, weil nach jetziger Einschätzung bei den genannten Märkten bereits das erste und zweite Kriterium nicht mehr erfüllt sind.

7. Ergebnis

Die nachfolgend genannten Märkte erfüllen die in § 10 Abs. 2 S. 1 TKG aufgeführten Kriterien und kommen deshalb für eine Regulierung nach dem zweiten Teil des TKG in Betracht:

Die nationalen Märkte für

- Verbindungsaufbau zu Diensten (mit Ausnahme des Dienstes der Betreiber(vor)auswahl über Interconnection-Anschlüsse der nachfolgenden Art:
 - Verbindungen zum Freephone-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0800,
 - Verbindungen zum Shared Cost Service 0180 der T-Com und zum Shared Cost Service 0180 anderer Netzbetreiber - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen zum T-Vote-Call der T-Com und zum ICP-Vote-Call anderer Netzbetreiber - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen zum Service 0700 der T-Com und zum Service 0700 anderer Netzbetreiber - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen mit Ursprung im Telefonnetz national der T-Com zum Online-Dienst am Telefonnetz von ICP,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum Auskunftsdienst von ICP unter der Dienstekennzahl 118xy - im Offline-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum VPN-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0181-0189 - im Offline-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zu einem innovativen Dienst von ICP unter der Dienstekennzahl 012 - im Offline-Billing-Verfahren,

- Verbindungen zum Service 0900 von ICP - im Offline-Billing-Verfahren.

Weitere, zukünftig angebotene Zuführungsleistungen zu Diensten sind diesem Markt ebenfalls zuzurechnen. Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32).

- Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau plus Transit zur Betreiber(vor)auswahl für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl oder in festgelegter Vorauswahl vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber über Interconnection-Anschlüsse.

Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngasse 0(32).

Der netzweite Markt für die

- Anrufzustellung in das einzelne öffentliche Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung über Interconnection-Anschlüsse.

Zu dem relevanten Markt zählen auch Verbindungsleistungen mit Ziel in der Rufnummerngasse 0(32) und Dienste der so genannten „Scheinterminierung“ (vgl. oben Abschnitt H.II.3.h.).

Nicht den Drei-Kriterien-Test erfüllen die nachfolgenden Märkte:¹⁰¹

- Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau plus Transit zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse.
- Verbindungsaufbau plus Transit zu Mehrwertdiensten.
- Transit plus Terminierung.

Die Märkte verfügen jeweils über nationale Ausmaße.

Bei den genannten nationalen Transitmärkten bestehen keine hohen und nicht nur vorübergehenden Markteintrittsbarrieren. Zugleich neigen die Märkte ohne Regulierung zu wirksamem Wettbewerb im Sinne des Drei-Kriterien-Tests der Märkte-Empfehlung. Die Bundesnetzagentur ist daher der Auffassung, dass die Märkte für Transitsdienste nicht den Drei-Kriterien-Test erfüllen, aufgrund dessen die Märkte der ex-ante-Regulierung unterworfen werden können.

Bei dem Markt für Zuführungsleistungen zu Online-Diensten über Primärmultiplex-Anschlüsse besteht aufgrund des Rückganges der Bedeutung dieser Leistungen und der Existenz von Ausweichmöglichkeiten für eine sektorspezifische Regulierung kein Bedürfnis mehr.

Auf den Märkten, auf denen bereits keine Regulierungsbedürftigkeit im Sinne des § 10 Abs. 2 TKG festgestellt werden kann, ist die Durchführung einer weitergehenden Marktanalyse im Sinne des § 11 TKG nicht erforderlich.¹⁰²

¹⁰¹ Bereits im Rahmen der letzten Marktuntersuchung wurde festgestellt, dass die Märkte für Transit plus Terminierung zu mobilen Rufnummern in Mobilfunknetzen mit Ursprung in Mobilfunknetzen sowie die Märkte für Zuführung plus Transit sowie Transit plus Terminierung mit Ursprung bzw. Ziel in internationalen Netzen für eine sektorspezifische Regulierung nicht mehr in Frage kommen.

¹⁰² Vgl. auch Urteil des VG Köln vom 17.11.05, Az: 1K 2924/05, S. 19.

J. Prüfung der beträchtlichen Marktmacht

Im Rahmen der Festlegung der nach § 10 für eine Regulierung nach dem 2. Teil des TKG in Betracht kommenden Märkte prüft die Regulierungsbehörde gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 TKG, ob auf den regulierungsbedürftigen Märkten wirksamer Wettbewerb besteht.

Wirksamer Wettbewerb besteht nach § 11 Abs. 1 S. 2 TKG nicht, wenn ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht verfügen. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, das heißt eine wirtschaftliche starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endkunden zu verhalten, § 11 Abs. 1 S. 3 TKG. Die Regulierungsbehörde berücksichtigt dabei weitestgehend die von der Kommission aufgestellten Kriterien, niedergelegt in den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach Art. 15 Abs. 2 Rahmenrichtlinie, § 11 Abs. 1 S. 4 TKG.

Die Würdigung, inwiefern beträchtliche Marktmacht besteht, beruht auf einer vorausschauenden Marktanalyse, die sich auf die bestehenden Marktverhältnisse stützt. Beträchtliche Marktmacht kann anhand einer Reihe von Kriterien festgestellt werden, die in einer Gesamtschau zu bewerten sind.¹⁰³ Dabei steht der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum zu.¹⁰⁴ Die Unerlässlichkeit einer wertenden Gesamtschau ergibt sich daraus, dass es eine „umfassend ausgearbeitete Theorie der Wettbewerbsvoraussetzungen, die vom Vorliegen bestimmter Umstände einen zwingenden Schluss auf Unternehmensverhalten zuließe, bis heute nicht gibt und angesichts der netzartigen Verkoppelung sämtlicher Zustands- und Kontrollvariablen für Unternehmen vielleicht nie geben wird.“¹⁰⁵ Die einzelnen relevanten Faktoren können thematisch als Ausdruck der Marktstruktur, der Unternehmensstruktur oder des Marktverhaltens einsortiert werden.¹⁰⁶

Im Folgenden wird nunmehr die konkrete Untersuchung der unter H. abgegrenzten Märkte vorgenommen.

¹⁰³ Leitlinien, Rn. 75 und 79.

¹⁰⁴ Das BVerwG hat im Urteil vom 02.04.2008, Rs. 6 C 14.07 auf S. 7 f festgestellt, dass sich der in § 10 Abs. 2 Satz 2 TKG normierte Beurteilungsspielraum auch auf die von der Bundesnetzagentur vorzunehmende Marktanalyse erstreckt.

¹⁰⁵ So Möschel, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 2001, § 19 Rn. 54 m.w.N. zum – im Gegensatz zu Artikel 82 EG-Vertrag – sogar einen konkreten Kriterienkatalog enthaltenden § 19 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GWB.

¹⁰⁶ Vergleiche Dirksen, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, 2001, Art. 82 Rn. 37.

I. Märkte für Verbindungsaufbau

1. Markt für Verbindungsaufbau zu Mehrwertdiensten

a. Marktanteile

Hier ist anzuführen, dass die Marktanteile nur anhand der Verbindungsminuten berechnet werden konnten. Dies ist unter anderem dadurch begründet, dass sowohl die DT AG als auch andere Anbieter zu einigen hier relevanten Leistungen keine Umsatzerlöse angeben konnten. Eine plausible Schätzung der Umsatzerlöse war aufgrund dessen nicht möglich und, weil sie wegen der enthaltenen Entgelte für Inhaltsleistungen ohnehin nicht aussagekräftig wären, auch nicht erforderlich.

Für 2005 ergibt sich ein unter der Berücksichtigung des 1. Schätzschrittes errechnetes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Im Rahmen des 2. Schätzschrittes wurden die vorgenannten bisher berechneten Marktvolumina jeweils um 15 Prozentpunkte erhöht, d. h. es wurde unterstellt, dass die dort bisher errechneten Marktvolumina insgesamt nur jeweils 85 % des tatsächlichen anzunehmenden Gesamtmarktvolumens (nicht der Schätzung) betragen haben. Die Schätzgröße von 15 Prozentpunkten ist ausreichend, da die größten Anbieter von Zusammenschaltungsleistungen im Wesentlichen durch das Auskunftersuchen erfasst wurden.

Für 2005 ergibt sich dann – unter der Berücksichtigung der vorher genannten Schätzung – ein erhöhtes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %.

Der nächst größere Anbieter [B.u.G.] verfügt für die entsprechenden Zeiträume jeweils über einen Marktanteil von [B.u.G.] %, [B.u.G.] % bzw. [B.u.G.] %. Die Marktanteile der übrigen Anbieter liegen jeweils unter [B.u.G.] %.

Die DT AG verfügt gemessen in Verbindungsminuten für alle hier betrachteten Zeiträume über einen Marktanteilsabstand zum nächst größeren Anbieter in Höhe von mindestens [B.u.G.] Prozentpunkten.

b. Expansionshemmnisse und Marktzutrittsschranken

Darüber hinaus fehlt den anderen Netzbetreibern derzeit aber auch die Aussicht, die Stellung der DT AG ernsthaft angreifen zu können. Namentlich die bei der DT AG gegebene Kombination von überragend großem Endkundenbestand und Kontrolle über eine nicht leicht zu duplizierende Infrastruktur hindert tatsächliche oder mögliche Wettbewerber daran, beachtenswerte Marktanteile zu erobern.

Voraussetzung dafür, dass überhaupt Zuführungsleistungen angeboten werden können, ist der Zugang zu Endkunden, welche als Teilnehmer an das Teilnehmernetz angeschlossen sind. Die aus Anzahl und Nutzungsprofil der Endkunden resultierende Zahl an potenziell erreichbaren Verbindungsminuten wiederum ist die maßgebliche Größe, nach der sich die Attraktivität eines Anbieters für einen nachfragenden Verbindungsnetzbetreiber richtet.

(1) Doppelung der Anschlussinfrastruktur

Die Wettbewerber der DT AG könnten in den hier untersuchten Markt eintreten, indem sie die Infrastruktur, über welche die DT AG ihre Endkunden angeschlossen hat und die hier untersuchten Zuführungsleistungen erbringt, doppeln. Eine vollständige Duplizierung der Netzinfrastruktur der DT AG wäre aber nicht nur volkswirtschaftlich, sondern auch betriebswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen. So sind eigene Teilnehmeranschlüsse nur mit massiven Investitionsausgaben zu realisieren und stellen eine schwer duplizierbare Infrastruktur dar. Die hohen Investitionskosten beinhalten zum großen Teil versunkene Kosten, denen eine alternative Verwendungsmöglichkeit fehlt. Zusätzlich zu diesen Investitionen in das Netz sind noch Werbungs-, Marketing- und Vertriebsleistungen zu erbringen, um das Vertrauen und den Bekanntheitsgrad bei den potenziellen Kunden zu steigern und sie schließlich für den Wechsel des Anschlusses zu gewinnen.

(2) Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung

Angesichts der erheblichen Investitionskosten zur Erschließung von Kunden zielen regulatorische Maßnahmen wie die Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung auf eine Senkung dieser Marktbarriere ab und sollen den Markteintritt erleichtern. Allerdings kann die Entbündelung die Markthürden nur unzureichend senken, da diese Option vorwiegend für Ballungsgebiete wirtschaftlich sinnvoll erscheint. In der Konsequenz sind geringe Verschiebungen der Zuführungsleistung von der DT AG zu alternativen Netzbetreibern zwar bemerkbar, doch die Marktzutrittschranke bleibt trotz der Verpflichtung der DT AG zum Angebot von Entbündelung hoch, insbesondere da auch für die Entbündelung hohe Investitionen zu leisten sind, da in wesentlichem Umfang eigene Infrastruktur vorhanden sein muss.

Neben der Entbündelung könnten in weiterer Zukunft Sprachtelefondienste, die über breitbandige Infrastrukturen erfolgen, eine wichtigere Rolle für die Erbringung der Zuführungsleistung spielen. Die aktuellen Markteintritte auf den Endkundenmärkten sind zu einem großen Teil Anbieter von Sprachtelefondiensten über Breitbandanschlüsse, die vorwiegend auf der Basis der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung Leistungen erbringen. Mit diesen Angeboten kann der Endkunde seine Gespräche über seinen Breitbandanschluss führen, ohne eine eigene Leitung für Sprachtelefonie zu besitzen.

Diese Angebotsform senkt damit die Marktzutrittschranken, weil die Infrastruktur zum Kunden nicht nur für Sprachtelefonie, sondern auch für breitbandige Applikationen genutzt wird, so dass höhere Verbund- und Skalenvorteile als mit einer Infrastruktur nur für Sprachtelefonie genutzt werden können. Derartige Anschlussformen stellen seit den letzten Jahren eine mögliche Alternative zu den PSTN-Anschlüssen dar und stärken damit indirekt auch den Wettbewerb auf dem Zuführungsmarkt.

Während die Wettbewerbsentwicklung bei (schmalbandigen) Telefonanschlüssen in den ersten Jahren der Liberalisierung eher zurückhaltend verlief, hat sich der Marktanteil der Wettbewerber von circa 5 % im Jahre 2004 auf etwa 13 % im Jahre 2006 erhöht. Ende 2007 lag der Marktanteil bei rund 15 %. Die sehr deutliche Wettbewerbsbelebung bei Telefonanschlüssen ist wesentlich von der Dynamik im Breitbandbereich und der zunehmenden Präferenz der Nachfrager für umfassende „Bündelangebote“ aus einer Hand, weil hierdurch die Möglichkeiten der alternativen Anbieter zu einem kompletten Anschlusswechsel zu motivieren, deutlich zugenommen hat.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Vergleiche den Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zur Telekommunikation 2006/2007, S. 39.

Allerdings zeigt die Erfahrung, dass auch die Entbündelungsoption aufgrund der Technologie bzw. der damit verbundenen nötigen kritischen Größe in erster Linie in Ballungsgebieten profitabel scheint und so in der Umsetzung schwerpunktmäßig auf diese Bereiche beschränkt bleibt. So besteht gegenwärtig nur für etwa zwei Drittel der Haushalte die Möglichkeit, zwischen alternativen Teilnehmernetzbetreibern zu wählen. Dies legt die Vermutung nahe, dass alternative Betreiber, die in die Entbündelung von Teilnehmeranschlüssen investieren, insbesondere auf landesweiter Ebene noch keinen maßgeblichen Einfluss auf die Marktposition der DT AG im Bereich der festnetzbasieren Zuführungsleistungen aufnehmen können.

(3) Sprachtelefondienste über Bitstromangebote

Neben der Form der Nutzung der entbündelten Teilnehmeranschlussleitung wird davon ausgegangen, dass Anbieter zur Kundenanbindung zukünftig vermehrt IP-Bitstrom Produkte der DT AG und anderer Unternehmen nutzen. Beim IP-Bitstrom-Zugang der DT AG überlässt diese dem Wettbewerber DSL-Anschlüsse und transportiert den darüber geführten Datenstrom über ihr Konzentratornetz zum zugehörigen Breitband-Point-of-Presence, wo sie ihn an den Wettbewerber übergibt. Der IP-Bitstrom versetzt Wettbewerber damit in die Lage, Endkunden insbesondere breitbandige Internetzugänge und Telefondienste zu erbringen. Die Überprüfung des Standardangebots der DT AG ist im April 2008 abgeschlossen worden. Erste Vertragsabschlüsse stehen unmittelbar bevor. Es wird erwartet, dass insbesondere die entbündelte Variante, d.h. das Angebot, bei dem der Endkunde nicht mehr verpflichtet ist, neben dem Breitbandprodukt auch noch von der DT AG einen Telefonanschluss zu beziehen, insbesondere in der Fläche vermehrt zu Breitbandanschlüssen einschließlich von Telefondiensten von Wettbewerberseite führen wird. Auch wenn zu dem derzeitigen Zeitpunkt noch vergleichsweise wenige Erkenntnisse vorliegen, weil das Produkt erst jetzt auf den Markt kommt, ist nicht damit zu rechnen, dass die starke Marktposition der DTAG durch dieses Produkt für den voraussichtlichen Zeitraum der Regulierung gefährdet wird.

(4) Angebote von Kabelnetzbetreibern

Die Markteintrittshürden werden auch nicht durch die Aufrüstung der Kabelnetze für das vermehrte Angebot von Sprachtelefondiensten gesenkt. Zwar drängen insbesondere durch das Aufkommen und die verstärkte Bereitstellung so genannter „Dual-Play“-Angebote, bei denen Sprachdienste und Internet, und „Triple-Play“-Angebote, bei denen zusätzlich auch noch Fernsehdienste im Breitbandnetz zusammengefasst sind, vermehrt Kabelnetzbetreiber in den Markt für die Bereitstellung von Telefonanschlüssen und damit in den Markt für die Zuführung von festnetzbasieren Sprachtelefondienstleistungen.

Die Anzahl der Telefonanschlüsse, die über breitbandige Kabel-Infrastrukturen erbracht werden, liegt zumindest derzeit noch in einem vergleichsweise kleinen Bereich. (Ende 2007 existierten circa 1,3 Millionen Sprachkanäle über das TV-Kabel¹⁰⁸). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Netze der Kabelbetreiber auf die Ballungsgebiete konzentriert sind und damit auch in einer Gesamtschau aller Kabelbetreiber zusammen keinen Wettbewerbsdruck in der Fläche ausüben können.

Auch in Zusammenschau mit dem Wachsen der Anzahl von Telefonanschlüssen, die über die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung erbracht werden, genügt die Entwicklung im Bereich der Kabelnetze nicht, um die starke Stellung der DT AG auf dem Markt für Zuführungsleistungen im Laufe der voraussichtlichen Geltungsdauer der Festlegung soweit zu beeinflussen, dass die Marktzutrittschürden signifikant zu senken.

¹⁰⁸ Vergleiche den Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zur Telekommunikation 2006/2007, S.9.

(5) Potenzial von Zuführungsleistungen über sonstige Zugangsformen

Was das Substitutionspotential von Zuführungsleistungen von Anbietern von Telefondienstleistungen betrifft, die ihre Dienste unabhängig von dem Betrieb des Anschlussnetzes bzw. der Nutzung von Bitstromangeboten anbieten (etwa VoIP über das öffentliche Internet), ist festzustellen, dass derartigen Zugangsformen für Telefondienste und damit auch Zuführungsleistungen zumindest bislang eine nur untergeordnete Bedeutung spielen. Welches Marktpotenzial diesen Angebotsformen seitens alternativer Anbieter zukünftig erreichen kann, ist derzeit noch ungewiss. Innerhalb der voraussichtlichen Geltungsdauer der vorliegenden Festlegung ist allerdings kein beachtlicher Einfluss auf die vorhandenen Marktstrukturen zu erwarten.

(6) Ergebnis

Die Marktein- und -austrittsbarrieren in dem investitionsintensiven Markt für Zuführungsleistungen sind weiterhin erheblich. In den letzten Jahren ist durch die Möglichkeit zur Entbündelung in Verbindung mit Sprachdienstleistungen über DSL sowie durch den rückkanalfähigen Ausbau von Kabelnetzen diese Marktbarriere gesenkt und der Markteinstieg erleichtert worden. Diese Erleichterungen des Markteintritts, die durch entbündelte Bitstromangebote sowie durch Angebote von VoIP-Diensten erbracht werden können, haben allerdings bislang nur bedingt Verbreitung gefunden. Auch wenn in den nächsten beiden Jahren mit einem Anwachsen von Zuführungsleistungen zu rechnen ist, die über diese Geschäftsmodelle von Wettbewerberseite erbracht werden, reichen diese Entwicklungen nach dem derzeitigen Erkenntnisstand jedoch nicht aus, um in einem unregulierten Markt effektiven Wettbewerb sicherzustellen.

c. Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

Die DT AG verfügt als einziger Betreiber über ein flächendeckendes Netz in Deutschland und hat Leitungen zu den meisten Netzabschlusspunkten an festen Standorten. Sie unterhält Zusammenschaltungen mit vielen alternativen Netzbetreibern, so dass sie den Zuführungsverkehr den alternativen Netzbetreibern zustellen kann. Darüber hinaus hält sie einen Marktanteil von rund 82 % der Sprachtelefonanschlüsse auf Endkundenebene (Stand: Ende 2007).¹⁰⁹

Die Flächendeckung der anderen Zuführungsnetzbetreiber ist hinsichtlich des Zuführungsverkehrs zumeist lokal begrenzt, da die Betreiber ihre Anschlüsse auf bestimmte Regionen konzentrieren. Auch die Breitbandanschlüsse, die alternative Netzbetreiber über entbündelte Leitungen anbieten, werden nur zum Teil für Sprachtelefonie verwendet; entbündelte Bitstromangebote der DT AG werden erst seit April 2008 auf dem Markt angeboten.

Da die DT AG als einziger Netzbetreiber über ein flächendeckendes Netz verfügt, dass die letzte Meile bis zum Teilnehmer beinhaltet, besitzt sie die Kontrolle über eine nicht leicht ersetzbare Infrastruktur und damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Mitbewerbern. Die regulatorischen Verpflichtungen (wie im gegebenen Zusammenhang etwa das Anbieten von entbündelten Leitungen) konnten bisher ihre Kontrolle über diese Infrastruktur nicht in dem Ausmaß einschränken, als dass sie vorhandene Marktmacht auf dem Zuführungsmarkt nicht ausüben oder auf angrenzende Märkte übertragen könnte.

¹⁰⁹ Vergleiche den Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zur Telekommunikation 2006/2007, S. 33.

d. Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Nicht ersichtlich ist aber auch das Vorliegen einer ausgleichenden Nachfragemacht, welche von den Endkunden, den Diensteanbietern oder den Netzbetreibern ausgehen könnte.

Zunächst einmal wären aber auch von Seiten der Diensteanbieter, denen der nachfragende Netzbetreiber die Verbindungen zuführt, bei Preiserhöhungen keine spürbaren Reaktionen zu Lasten der DT AG zu erwarten. Vorausgesetzt, dass die erhöhten Preise auf die Diensteanbieter überwältzt werden würden (und nicht aus Wettbewerbsgründen von dem nachfragenden Netzbetreiber getragen werden), könnten sie diesen zusätzlichen Kosten kaum etwas entgegensetzen. Aufgrund des außerordentlich hohen Endkundenbestandes der DT AG könnte es sich kein Diensteanbieter erlauben, auf die Zuführung von Verbindungen mit Ursprung im Netz der DT AG zu verzichten. Der Diensteanbieter könnte daher allein versuchen, die ihm entstehenden Kosten auf den anrufenden Endkunden zu überwältzen (was nicht immer möglich sein wird und jedenfalls einen Wettbewerbsvorteil für diejenigen Diensteanbieter darstellen würde, welche direkt bei der DT AG angeschlossen wären und mit einer Preiserhöhung nicht belastet würden) oder aber selbst zu der DT AG zu wechseln. Dies würde allerdings am Ende sogar noch einen Anreiz für die DT AG darstellen, ihre Preise zu erhöhen.

Eine ausgleichende Nachfragemacht gegenüber der DT AG resultiert auch nicht aus dem Verhalten der (anrufenden) Endkunden, welches bei eventuellen Preiserhöhungen der DT AG für Zuführungsleistungen zu Diensten zu erwarten wäre.

Denn zum einen setzte eine Sanktion von Seiten der Endkunden voraus, dass Preiserhöhungen für diese Leistungen überhaupt auf den Endkunden überwältzt würden und der Endkunde darüber hinaus auch in der Lage wäre, die Überwältzung als eine solche zu erkennen. Schon diese Bedingungen werden nicht immer erfüllt sein. Selbst wenn der Diensteanbieter (beim Offline-Billing) bzw. die DT AG (beim Online-Billing) aufgrund erhöhter Preise für Zuführungsleistungen dem Endkunden ebenfalls erhöhte Preise für die Inanspruchnahme von Diensten in Rechnung stellen würden (und diese nicht nur in einer Mischkostenkalkulation berücksichtigen würde), so könnte dieser nicht ohne Weiteres erkennen - wenn er überhaupt vor einem Anruf die aktuellen Tarife umstandslos überprüfen könnte und würde -, auf wessen Verhalten diese Erhöhung zurückzuführen wäre. In Betracht kämen diesbezüglich nämlich neben der DT AG auch die nachfragenden Netzbetreiber und die Diensteanbieter.

Zum anderen dürfte aber auch die Bereitschaft der Endkunden, etwaige Preiserhöhungen zu sanktionieren, beschränkt sein. Den Teilnehmernetzbetreiber wird ein Anschlusskunde jedenfalls kaum allein aufgrund erhöhter Entgelte für Verbindungen zu Diensten wechseln. Der Endkunde nimmt vielmehr ein Gesamtpaket bestehend aus Anschluss und verschiedensten Verbindungsleistungen ab, bei dem die Gesamtkosten und der Gesamtservice erst den Ausschlag für das Bleiben bzw. den Wechsel des Netzbetreibers geben werden. Ohne Wechsel jedoch sind die Sanktionsmöglichkeiten eines Endkunden auf nicht weiter beachtliche Randsubstitute beschränkt. Ein Anruf von einem Mobilfunkanschluss wird abhängig von dem Ziel in der Regel teurer sein als von einem Festnetzanschluss. Anrufe mit Rückrufvereinbarung werden bei der Inanspruchnahme von Diensten kaum möglich sein, ebenso wenig werden E-Mail, Voicemail oder Funkrufdienste bei dem Gros der Anrufe ein praktikabler Ersatz sein. Schließlich wird auch eine Gesprächsverkürzung nicht unbedingt in Betracht kommen, denn die Kosten bestimmten nicht ausschließlich oder notwendigerweise vorrangig die Dauer eines Gesprächs.

Schließlich besteht auch auf Seiten der Netzbetreiber keine Möglichkeit, den Leistungen der DT AG auszuweichen bzw. ihnen im Verhandlungswege zu begegnen. Will ein Netzbetreiber auf dem oder den Märkten für den Anschluss von Diensteanbietern erfolgreich bestehen, muss er letzteren die Herstellung von Verbindungen mit Ursprung im Netz des weitaus größten Netzbetreibers, d.h. der DT AG, anbieten. Diese Verbindungen kann er auch nicht da-

durch überflüssig werden lassen, dass er in die Eigenerstellung ausweicht; dies würde nämlich eine wirtschaftlich nicht leistbare Doppelung von Teilnehmeranschlussleitungen voraussetzen (auch hier könnte nur ein Nachfrager die TAL anmieten). Der Kombination von hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur kann der Netzbetreiber am Ende auch nicht eine Nachfragemacht aufgrund reziproker Leistungsbeziehungen entgegensetzen. Zum einen bieten eine Reihe von VNB/SP ihrerseits gar keine Verbindungsleistungen an, so dass reziproke Beziehungen gar nicht erst entstehen. Zum anderen kommt selbst denjenigen VNB/SP, welche der DT AG gleichzeitig etwa Terminierungsleistungen anbieten, keine bedeutsame Verhandlungsmacht zu. Denn im Zweifel kann ein Netzbetreiber wie die DT AG, bei der gut 82 % aller Teilnehmeranschlusskanäle im Festnetz geschaltet sind (Stand: Ende 2007¹¹⁰), im Vergleich zu anderen Teilnehmernetzbetreibern darauf verzichten, dass ihre Anschlusskunden die restlichen rund 18 % von Anschlusskanälen, welche bei dritten Festnetzbetreibern angeschlossen sind, zu angemessenen Konditionen erreichen können. Einzig nachfragende Mobilfunknetzbetreiber, welche Terminierungsleistungen zu Mobilfunknetzanschlüssen anbieten, könnten in dieser Hinsicht unter Umständen Druck ausüben. Allerdings beziehen letztere kaum Zuführungsleistungen, und wenn doch, so scheinen zumindest auf Seiten der Mobilfunknetzbetreiber – von denen übrigens T-Mobile Deutschland GmbH mit einem Anteil von ungefähr 37 % (Stand: Ende 2007)¹¹¹ bei mobilen Endkundenanschlüssen zum Konzern der DT AG gehört – nicht genügend Anreize zur Erprobung der eigenen Kräfte zu bestehen. Jedenfalls konnten von der Bundesnetzagentur bislang keine durchgreifenden Vorstöße von Mobilfunknetzbetreibern beobachtet werden, welche auf eine preisliche Besserstellung bei Zuführungsleistungen gerichtet gewesen wären.

e. Sonstige Kriterien

Keine über die vorgenannten Aspekte hinaus gehende Rolle spielen im vorliegenden Zusammenhang die Merkmale Gesamtgröße der DT AG als solche, technologische Vorteile oder Überlegenheit, Diversifizierung von Produkten und/oder Dienstleistungen, Finanzkraft, Kostenersparnisse aufgrund von Größen- oder Verbundvorteilen, vertikale Integration, hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz und/oder Fehlen von potenziellem Wettbewerb.

f. Gesamtschau

Eine Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien ergibt, dass auf dem hier betrachteten Markt für „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene über Interconnection-Anschlüsse für Verbindungen zu Diensten“ kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht.

Die DT AG verfügt auf diesem Markt über eine beträchtliche Marktmacht. Sie nimmt eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihr gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten.

Die Stellung mit beträchtlicher Marktmacht der DT AG, welche sich bereits in ihrem überragenden Marktanteil andeutet, resultiert aus dem Zusammenwirken von großem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur. Weder Wettbewerber noch Endkunden, Diensteanbieter oder nachfragende Netzbetreiber sind in der Lage, diese Stellung zu relativieren.

¹¹⁰ Vergleiche den Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zur Telekommunikation 2006/2007, S. 33.

¹¹¹ Vergleiche den Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zur Telekommunikation 2006/2007, S. 25.

2. Markt für Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau und Transit zum Dienst der Betreiber(vor)auswahl

a. Marktanteile

Für 2005 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Umsatzerlösen – in Höhe von [B.u.G.] €, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] € und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] €. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von 100 %.

Für 2005 ergibt sich ein errechnetes Marktvolumen – gemessen in Verbindungsminuten – in Höhe von [B.u.G.] Minuten, für 2006 in Höhe von [B.u.G.] Minuten und für das 1. Quartal 2007 in Höhe von [B.u.G.] Minuten. Für die DT AG ergibt sich für die entsprechenden Zeiträume jeweils ein Marktanteil von 100 %.

Eine Schätzung ist hier entbehrlich, da die DT AG als einziges Unternehmen diese Leistung anbietet.

b. Fehlen von potenziellem Wettbewerb

Bei dem hier behandelten Markt für „B.2“-Zuführungsleistungen handelt es sich um einen Markt, dessen Bestehen in besonderem Maße auf regulierungsrechtlichen Maßnahmen beruht. Wie bereits im Rahmen der Marktabgrenzung gezeigt wurde, haben bundesweit tätige Unternehmen derzeit kein Interesse daran, ihren Anschlussteilnehmern freiwillig eine Verbindungsnetzbetreiberauswahl zu ermöglichen. Das Risiko, die eigenen Netzwerke nicht wie geplant auslasten zu können, scheint die Chance, sich weitere Vertriebswege für die Anrufweiterleitung zu eröffnen, zu überwiegen. Schon mangels Interesse anderer Netzbetreiber ist deshalb zurzeit nicht ersichtlich, dass potenzieller Wettbewerb die Stellung mit beträchtlicher Marktmacht der DT AG, wie sie sich in ihren Marktanteilen andeutet, gefährden könnte.

c. Marktzutrittsschranken, Expansionshindernisse und Kontrolle über nicht leicht ersetzbare Infrastruktur

Ebenso wie im Fall des Marktes für Zuführungsleistungen zu Diensten können auch bei dem vorliegend untersuchten Wettbewerber der DT AG aufgrund des Zusammenwirkens von hohem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur die Stellung der DT AG nicht wirksam bedrohen.

d. Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Die sich in den Marktanteilen andeutende beträchtliche Marktstellung der DT AG wird auch nicht durch eine gegengewichtige Nachfragemacht ausgeglichen. Eine solche Nachfragemacht könnte zwar unter Umständen dann vorliegen, wenn der DT AG spürbare Sanktionen von den jeweiligen Endkunden drohten, die nachfragenden Verbindungsnetzbetreiber in relevantem Maße den Leistungen der DT AG ausweichen könnten und/oder die DT AG ihrerseits auf Leistungen dieser Netzbetreiber angewiesen wäre. Im vorliegenden Zusammenhang dürfte allerdings keiner dieser Fälle gegeben sein.

Zum einen drohten der DT AG kein Wettbewerbsnachteile auf dem oder den Endkundenmärkten, sollte sie „B.2“-Zuführungsleistungen gar nicht oder nur zu unvorteilhaften Konditionen anbieten. Vorausgesetzt, etwaige Preiserhöhungen für Zuführungsleistungen würden überhaupt an die Endkunden weitergereicht, so könnten diese Endkunden statt auf die Ver-

bindungsnetzbetreiberauswahl auf die Endkundenleistungen der DT AG zurückgreifen, um die gewünschten Verbindungen herzustellen. Insofern besteht sogar ein Anreiz für die DT AG, ihre Preise für Zuführungsleistungen zur VNB-Auswahl zu erhöhen.

Zum anderen können die nachfragenden Verbindungsnetzbetreiber den Leistungen der DT AG nicht ausweichen bzw. ihnen begeben. Ein Verzicht auf die Zuführungsleistungen kommt wegen des überragend großen Endkundenbestandes der DT AG nicht in Betracht. Ein Verweis auf die Eigenerstellung scheidet allerdings auch aus, weil dies bedeuten würde, dass jeder Nachfrager einen Großteil der Teilnehmeranschlussleitungen der DT AG doppeln müsste (anmieten kann sie hingegen nur einer der Nachfrager). Davon abgesehen, dass das Geschäftsmodell der Verbindungsnetzbetreiber den Aufbau eines Teilnehmernetzes häufig gar nicht vorsieht, wäre ein solches Vorgehen wirtschaftlich nicht durchführbar. Schließlich bieten die Verbindungsnetzbetreiber in der Regel ihrerseits der DT AG keine Leistungen an; der Gedanke einer Reziprozität von Leistungsbeziehungen, welche unter Umständen zu einer Relativierung von Marktmacht führen könnte, kommt daher von vornherein nicht auf (so weit ausnahmsweise reziproke Leistungen bestehen, sei auf die entsprechenden Ausführungen zur Nachfragemacht bei Zuführungsleistungen zu Diensten verwiesen).

Die Nachfrager, welche aufgrund des großen Endkundenbestands der DT AG auf deren Zuführungsleistungen angewiesen sind, haben daher der Macht der DT AG am Ende nichts entgegenzusetzen.

e. Sonstige Kriterien

Im vorliegenden Zusammenhang sind die sonstigen in den Leitlinien erwähnten Kriterien ohne weiteren Belang. Es liegen gegenwärtig keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Gesamtgröße der DT AG als solche, technologische Vorteile oder Überlegenheit, Finanzkraft, eine Diversifizierung von Produkten und/oder Dienstleistungen, Kostenersparnisse aufgrund von Größen- oder Verbundvorteilen, eine vertikale Integration und/oder ein hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz über die bereits genannten Gesichtspunkte hinaus von maßgeblicher Bedeutung für das Vorliegen oder Nichtvorliegen einer beträchtlichen Marktstellung der DT AG auf dem hier untersuchten Markt sein könnten.

f. Gesamtschau

Die Gesamtschau der verschiedenen Merkmale von Marktmacht zeigt, dass auf dem hier betrachteten Markt für „Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der Weiterleitung auf lokaler Ebene für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl oder in festgelegter Vorauswahl vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber“ kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht.

Die DT AG verfügt auf diesem Markt über eine beträchtliche Marktmacht. Sie nimmt eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihr gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten.

Die beträchtliche Marktmachstellung der DT AG, welche sich in ihrem überragenden Marktanteil manifestiert, speist sich einmal aus dem mangelnden Interesse anderer Netzbetreiber, auf diesem Markt als Anbieter tätig zu werden. Darüber hinaus verhilft der DT AG die Kombination von großem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur zu einer unangreifbaren Marktstellung. Weder finanzielle Ressourcen anderer Anbieter, eine gegengewichtige Nachfragemacht oder sonstige Umstände können hieran etwas ändern.

II. Markt für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz der DT AG

1. Marktanteile und potenzieller Wettbewerb

Ein wesentlicher Indikator für Marktmacht sind die Marktanteile des betreffenden Unternehmens. Hohe Marktanteile von über 50 % begründen eine Vermutung für beträchtliche Marktmacht.¹¹² Das gilt erst recht für einen Marktanteil von 100 %.

Ein solcher Marktanteil und fehlender potenzieller Wettbewerb aufgrund *per se* unüberwindbarer Marktzutrittsschranken weisen darauf hin, dass die DT AG eine absolute Machtstellung auf dem Markt für Anrufzustellung in ihr öffentliches Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung inne haben dürfte. Die Terminierungsleistung eines neuen Anbieters hat keine Konsequenzen für die Struktur der bestehenden Terminierungsmärkte und konstituiert wiederum einen eigenen Markt. Aus diesem Grund erübrigt sich für die Terminierungsmärkte eine weiterführende Analyse des potenziellen Wettbewerbs.

2. Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Angesichts der engen Marktdefinition in Bezug auf Terminierungs-Einzelmärkte („Ein-Netz-ein-Markt-Konzept“) kommt dem Gesichtspunkt der entgegenstehenden Nachfragemacht ein maßgebliches Gewicht zu.¹¹³ Fraglich ist, ob diese Machtstellung durch das Vorliegen einer ausgleichenden Nachfragemacht auf Endkunden- oder Netzbetreiberebene relativiert wird.

Unter nachfrageseitiger Gegenmacht ist allgemein die Verhandlungsmacht von Kunden gegenüber einem Anbieter eines Produktes/Dienstes zu verstehen. Diese manifestiert sich gegebenenfalls darin, dass Kunden einen signifikanten Einfluss auf das Preissetzungsverhalten des Anbieters haben, so dass es diesem nicht möglich ist, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von seinen Kunden zu verhalten.¹¹⁴

Wie bereits im Zusammenhang mit den Zuführungsleistungen zu Diensten ausgeführt, setzt eine Sanktionierung von Endkundenseite zunächst voraus, dass erhöhte Entgelte für Terminierungsleistungen auf den anrufenden Endkunden überwältigt werden und für diesen die Ursache der Erhöhung erkennbar ist. Schon dies wird nicht durchweg der Fall sein. Selbst wenn aber der Grund für eine erfolgte Tarifierhöhung erkennbar sein sollte, so kann der anrufende Endkunde darauf lediglich mit Gesprächsverkürzungen oder aber mit der Nutzung von Randsubstituten, also namentlich dem Anruf zum Mobilfunknetzanschluss, dem Anruf mit Rückrufvereinbarung oder der Inanspruchnahme von E-Mail, Voicemail oder Funkrufdiensten, reagieren. In der Praxis spielen diese Mittel jedoch lediglich eine untergeordnete Rolle, ermöglichen sie doch allesamt nicht unmittelbar ein kostengünstiges Gespräch mit dem Angerufenen.

Darüber hinaus ist auch die Sanktionsbereitschaft der angerufenen Endkunden nur von geringer Bedeutung. Denn die Kosten eines Anrufes berühren diesen aufgrund des „Calling-party-pays“-Prinzips regelmäßig nicht. Lediglich in dem Ausnahmefall von gleichsam „geschlossenen Benutzergruppen“ könnte die Tarifhöhe bei der Auswahl des Teilnehmernetzbetreibers eine Rolle spielen. Allerdings stellt die Entgelthöhe für Anrufe aus fremden Netzen nur einen weiteren - und nicht unbedingt ausschlaggebenden - Faktor neben den Anschlusskosten, den Kosten der sonstigen Verbindungsleistungen und dem Gesamtservice bei der

¹¹² Nr. 75 der Marktanalyse-Leitlinien unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung zum Gemeinschaftsrecht; etwa EuGH. Urteil vom 3. Juli 1991 – Rs. C-62/86, AKZO – Slg. 1991, I-3359 Rn.60.

¹¹³ Vgl. auch Urteil des BVerwG vom 02.04.08, Az. 6 C 15 07, S.19 zu dem insoweit ähnlich gelagerten Fall der Terminierung von Anrufen in einzelnen Mobilfunknetze.

¹¹⁴ Vgl. Rechtssache 27/76, United Brands/Kommission, Slg. 1978, 207.

Auswahl eines Anbieters dar. In diese Richtung deutet jedenfalls der Umstand, dass die Anbieter von Teilnehmeranschlüssen auf ihren Webseiten zwar in der Regel auf die von dem Anschlussinhaber zu entrichtenden Verbindungsentgelte hinweisen, nicht aber auf die Tarife, welche Anrufer aus dritten Netzen zu bezahlen haben. Das Verhalten ihrer eigenen Anschluss Teilnehmer beschneidet deshalb den Spielraum der DT AG nicht maßgeblich.

Ebenso wenig sind allerdings auch die nachfragenden Netzbetreiber in der Lage, Tarifierhöhungen der DT AG abzuwehren. Aufgrund des enormen Endkundenbestandes der DT AG sind sie auf deren Terminierungsleistungen angewiesen. Sie können diese Terminierungsleistungen auch nicht durch Doppelung oder Anmietung von Teilnehmeranschlussleitungen überflüssig werden lassen. Der Umstand, dass sie ihrerseits der DT AG Terminierungsleistungen anbieten, ist im vorliegenden Zusammenhang schließlich unbeachtlich, weil die DT AG letzten Endes auf die Terminierungsleistungen anderer Festnetzbetreiber verzichten könnte. Die Verhandlungssituation ist dadurch geprägt, dass die DT AG als der mit Abstand immer noch größte Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland durch die Verweigerung der Zusammenschaltung die alternativen Netzbetreiber, die auf die Terminierungsleistung in das Netz der DT AG angewiesen sind, als Konkurrent aus dem Endkundenmarkt drängen und gleichzeitig erwarten kann, dass die Kunden des Konkurrenten zu ihr wechseln.

Allenfalls bei den Mobilfunknetzbetreibern könnte eine gewisse Gegenmacht vorhanden sein. Anders als bei den alternativen Festnetzbetreibern sind diese nicht auf dem gleichen Endkundenmarkt tätig, gleichwohl ist die Möglichkeit für die DT AG, ihren Kunden Gespräche in die vier in Deutschland vorhandenen Mobilfunknetze zustellen zu können, von wesentlicher Bedeutung für ihr Geschäftsmodell.

Die Möglichkeit der Mobilfunknetzbetreiber, durch die Drohung mit einer Verweigerung der Zusammenschaltung Druck auf die DT AG ausüben zu können, ist den Mobilfunknetzbetreibern allerdings dadurch genommen, dass diese einer Verpflichtung zur Zusammenschaltung unter entgeltregulierten Bedingungen unterliegen. Die Verpflichtung zur Gewährung der Interoperabilität bei gleichzeitiger Kontrolle der für die Zusammenschaltungsleistungen zu veranschlagenden Entgelte lässt weder eine endgültige Verweigerung der Zusammenschaltung zu, noch eine solche, die unter missbräuchlichen Bedingungen erfolgt.

3. Sonstige Kriterien

Des Weiteren ist nicht erkennbar, dass sich aus den sonstigen Kriterien, d.h. Gesamtgröße der DT AG als solche, technologische Vorteile oder Überlegenheit, Zugangsmöglichkeiten zu Kapitalmärkten bzw. deren finanzielle Ressourcen, Diversifizierung von Produkten und/oder Dienstleistungen, Kostenersparnisse aufgrund von Größen- oder Verbundvorteilen, vertikale Integration, hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufsnetz und/oder Expansionshemmnisse, über die genannten Gesichtspunkte hinaus eine Beschränkung des Verhaltensspielraums der DT AG ergeben würde.

4. Gesamtschau

In der Gesamtschau der oben untersuchten Kriterien zeigt sich, dass auf dem hier betrachteten Markt für „Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz der DT AG an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung“ kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht.

Die DT AG verfügt auf diesem Markt über eine beträchtliche Marktmacht. Sie nimmt eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihr gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten.

Die beträchtliche Marktmachtstellung der DT AG, welche sich bereits in einem Marktanteil von 100% ausdrückt, folgt wiederum aus dem Zusammenwirken von großem Endkundenbestand und nicht leicht zu duplizierender Infrastruktur. Weder Wettbewerber noch Endkunden oder nachfragende Netzbetreiber sind in der Lage, diese Stellung zu relativieren.

III. Markt für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz alternativer Teilnehmer-netzbetreiber

1. Marktanteile und potenzieller Wettbewerb

Ein jeweils 100%iger Marktanteil und fehlender potenzieller Wettbewerb aufgrund *per se* unüberwindbarer Marktzutrittsschranken weisen darauf hin, dass die alternativen Teilnehmer-netzbetreiber eine absolute Machtstellung auf den jeweiligen „Märkten für Anrufzustellung in das einzelne öffentliche Telefonnetz an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung“ inne haben könnten.

Tatsächlich liefern nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften besonders hohe Marktanteile (über 50 %) ohne weiteres, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, den Beweis für das Vorliegen einer beträchtlichen Marktmachtstellung.¹¹⁵ Nach der Rechtsprechung des EuGH befindet sich nämlich ein Unternehmen, das während einer längeren Zeit einen besonders hohen Marktanteil innehat, allein durch den Umfang seiner Produktion und seines Angebots in einer Position der Stärke, „die es zu einem nicht zu übergehenden Geschäftspartner macht und ihm bereits deswegen, jedenfalls während relativ langer Zeit, die Unabhängigkeit des Verhaltens sichert, die für eine beträchtliche Marktmachtstellung kennzeichnend ist; die Inhaber von erheblich geringeren Anteilen wären nicht in der Lage, kurzfristig die Nachfrage zu befriedigen, die sich vom Marktführer abwenden wollte“.¹¹⁶

2. Fehlende oder geringe ausgleichende Nachfragemacht

Wie bereits unter Abschnitt J.II.2. dargestellt, hat der Angerufene in der Regel kein Interesse daran, welche Entgelte der Anrufer zu entrichten hat. Der Anrufer wird auch kaum eine Möglichkeit haben, direkt nachfrageseitige Verhandlungsmacht gegenüber dem terminierenden Festnetzbetreiber auszuüben, da letzterer mit ihm über Terminierungsentgelte nicht verhandeln wird, es bedarf vielmehr immer der Mitwirkung des eigenen Betreibers (der die Endkundenentgelte festlegt).

Auch auf der Vorleistungsebene besteht keine nachfrageseitige Gegenmacht.

So verfügt die DT AG zwar über die meisten Anschlüsse und terminiert die meisten Gesprächsminuten, so dass daran zu denken wäre, dass die DT AG die Zusammenschaltung mit dem alternativen Netzbetreiber verweigert, sofern dieser unangemessene Konditionen verlangen würde. Diese starke Verhandlungsposition der DT AG verändert sich allerdings unter Berücksichtigung der Regulierungsaufgaben der DT AG auf deren Terminierungsmarkt. So ist die DT AG zum einen zur Erbringung von Terminierungsleistungen in ihr Netz auf Nachfrage verpflichtet. Weiterhin kann sie aufgrund der Entgeltkontrolle ihre Entgelte nicht mehr autonom setzen und verliert gegenüber dem Zusammenschaltungspartner jegliche

¹¹⁵ Vgl. Leitlinien, Rn. 75 m.w.N.

¹¹⁶ EuGH, Urteil vom 13.02.1979 in der Rechtssache 85/76, Slg. 1979, S. 461 – *Hoffmann-La Roche /J. Kommission*, Rn. 41.

preisliche Verhandlungsmacht. So gebietet nicht die DT AG, sondern allein die Bundesnetzagentur dem Streben der alternativen TNB nach höheren Terminierungsentgelten Einhalt. Auf die ökonomischen Anreize der DT AG zur Ausübung von Gegenmacht kommt es in diesem Zusammenhang nicht mehr an; es kann davon ausgegangen werden, dass die DT AG von der Bundesnetzagentur zum Angebot eigener und zur Nachfrage fremder Terminierungsleistungen verpflichtet werden kann und damit eine Möglichkeit für die Ausübung gegengewichtiger Nachfragemacht ohnehin nicht besteht.

Inwieweit die alternativen TNB die Entgelte gegenüber sonstigen Zusammenschaltungspartnern erhöhen können, muss im gegebenen Zusammenhang nicht tiefer gehend untersucht werden. So ist nicht ersichtlich, dass dem Verhältnis der Größe der Märkte zueinander bei der Beurteilung der Marktmacht auf dem individuellen Terminierungsmarkt eine weitergehende Bedeutung zukommen könnte. Insbesondere ist dieses Kriterium weder in den entsprechenden Empfehlungen bzw. Leitlinien der Europäischen Kommission oder in der Rahmenrichtlinie genannt. Bereits in der ursprünglichen Festlegung hatte die Bundesnetzagentur darauf hingewiesen, dass die Machtstellung der alternativen TNB auf ihren Terminierungsmärkten mit ihrem Verhältnis zur DT AG steht und fällt.

Unbeschadet der zwischen den alternativen TNB zum Teil bestehenden Größenunterschiede ist die Untersuchung hier auch deshalb erschöpfend, weil die Möglichkeit, Zusammenschaltungs- und weitere Regulierungsverpflichtungen aufzuerlegen, die unterschiedliche Nachfragemacht der auf den Endkundenmärkten im Wettbewerb stehenden Telekommunikationsunternehmen ausgleicht.¹¹⁷

Entsprechendes gilt letztendlich auch für Netzbetreiber, die auf den Endkundenmärkten in keinem unmittelbaren Wettbewerbsverhältnis zu den alternativen TNB stehen, wie etwa Anbietern von Mobilfunkleistungen. Hier sind Gegenmaßnahmen, wie etwa die Zugangsverweigerung zu den eigenen Vorleistungsprodukten, zunächst einmal von geringerer Bedeutung. Außerdem sind auch in diesem Zusammenhang die mögliche Auferlegung einer Angebots- und/oder Nachfrageverpflichtung und das damit verbundene Entfallen etwaiger Gegenmacht zu beachten.

Festzuhalten bleibt, dass weder die DT AG noch sonstige Netzbetreiber eine gegengewichtige Nachfragemacht gegenüber alternativen TNB auf deren Terminierungsmärkten ausüben können.

3. Sonstige Kriterien

Aus den weiteren Merkmalen – Gesamtgröße als solche, technologische Vorteile oder Überlegenheit, Zugangsmöglichkeiten zu Kapitalmärkten bzw. deren finanzielle Ressourcen, Diversifizierung von Produkten und/oder Dienstleistungen, Kostenersparnisse aufgrund von Größen- oder Verbundvorteilen, vertikale Integration, hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz und/oder Expansionshemmnisse – lassen sich keine Umstände ableiten, welche für das Vorliegen oder Nichtvorliegen beträchtlicher Marktmacht alternativer Teilnehmernetzbetreiber eine über die bereits genannten Gesichtspunkte hinaus beachtliche Rolle spielen würden.

¹¹⁷ Vgl. auch Urteil des BVerwG vom 02.04.08, Az. 6 C 15 07, S.20 zu dem insoweit ähnlich gelagerten Fall der Terminierung von Anrufen in einzelnen Mobilfunknetze.

4. Gesamtschau

In der Gesamtschau der oben untersuchten Merkmale wird deutlich, dass auf den hier betrachteten Märkten für die „Anrufzustellung in die einzelnen öffentlichen Telefonnetze alternativer Teilnehmernetzbetreiber an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung“ kein wirksamer Wettbewerb im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 TKG besteht.

Die in Abschnitt H.II.5. genannten alternativen Teilnehmernetzbetreiber verfügen auf den jeweiligen Märkten über eine beträchtliche Marktmacht.

Sie nehmen jeweils eine der Beherrschung gleichkommende Stellung ein, das heißt eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihnen gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern und Endnutzern zu verhalten.

Diese Stellung rührt namentlich aus einem jeweils 100%igen Marktanteil und dem Fehlen sowohl potenziellen Wettbewerbs als auch einer gegengewichtigen Nachfragemacht her. Die alternativen Teilnehmernetzbetreiber verfügen damit über einen vom Wettbewerb unkontrollierten Verhaltensspielraum.

Diese Beurteilung gilt auch für diejenigen alternativen TNB, die derzeit auf solchen Märkten tätig sind, trotz aller Umsicht bei der Ermittlung hier aber nicht genannt sind, und für alle alternativen TNB, die erst künftig auf Terminierungsmärkten im hier definierten Sinne tätig werden.

K. Gesamtergebnis

I. Verbindungsleistungen DT AG

Das Unternehmen:

Deutsche Telekom AG
Friedrich-Ebert-Allee 140
53113 Bonn

verfügt auf den nachfolgend aufgeführten Märkten im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht:

- Verbindungsaufbau zu Diensten über Interconnection-Anschlüsse der nachfolgenden Art:
 - Verbindungen zum Freephone-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0800,
 - Verbindungen zum Shared Cost Service 0180 von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen zum ICP-Vote-Call von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen zum Service 0700 von ICP - im Online-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen mit Ursprung im Telefonnetz national der T-Com zum Online-Dienst am Telefonnetz von ICP,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum Auskunftsdienst von ICP unter der Dienstekennzahl 118xy - im Offline-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zum VPN-Service von ICP unter der Dienstekennzahl 0181-0189 - im Offline-Billing-Verfahren,
 - Verbindungen aus dem Telefonnetz der T-Com zu einem innovativen Dienst von ICP unter der Dienstekennzahl 012 - im Offline-Billing-Verfahren – sowie
 - Verbindungen zum Service 0900 von ICP - im Offline-Billing-Verfahren.

Weitere, zukünftig angebotene Zuführungsleistungen zu Diensten sind diesem Markt ebenfalls zuzurechnen.¹¹⁸ Zu dem relevanten Markt zählen jeweils auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngruppe 0(32).

Zu diesem Markt gehören auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

- Verbindungsaufbau und Verbindungsaufbau (plus Transit) zur Betreiber(vor)auswahl für Orts-, Fern-, NTR-, Auslands- und Mobilfunkverbindungen mit in Einzelwahl oder in festgelegter Vorauswahl vorangestellter Kennzahl für Verbindungsnetzbetreiber über Interconnection-Anschlüsse.

Zu dem relevanten Markt zählen auch Verbindungsleistungen mit Ursprung in der Rufnummerngruppe 0(32).

Zu diesem Markt gehören auch Zuführungsleistungen, die von Breitbandanschlüssen aufgebaut werden und PSTN-basiert übergeben werden.

- Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz der DTAG an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung über Interconnection-Anschlüsse.

¹¹⁸ Hierzu dürfte nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen etwa auch die Verbindungsleistungen vom Endkundenanschluss bis zum ersten Übergabepunkt mit dem Ziel des Dienstes 115 (Behördeneinheitliche Rufnummer) zählen.

Zu dem relevanten Markt zählen auch Verbindungsleistungen mit Ziel in der Rufnummerngruppe 0(32) und Dienste der so genannten „Scheinterminierung“ (vgl. oben Abschnitt H.II.3.i.).

Zu diesem Markt gehören auch Terminierungsleistungen, bei denen Anrufe PSTN-basiert übergeben werden und Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) zugestellt werden.

II. Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz alternativer Teilnehmernetzbetreiber

Auf den netzweiten Märkten für Anrufzustellung in das öffentliche Telefonnetz des jeweiligen Unternehmens an festen Standorten einschließlich der lokalen Anrufweiterleitung verfügen die nachfolgend genannten Unternehmen jeweils im Sinne des § 11 TKG über beträchtliche Marktmacht:

- 01024 Telefondienste GmbH, Hamburger Chaussee 2-4, 24114 Kiel
- 01051 Telecom GmbH, Robert-Bosch-Straße 1, 52525 Heinsberg
- 01058 Telecom GmbH, Leopoldstraße 16, 40211 Düsseldorf
- 01063 Telecom GmbH & Co. KG, Mottmannstraße 2, 53842 Troisdorf
- 3U TELECOM AG, Neue-Kasseler-Straße 62F, 35039 Marburg
- accom Gesellschaft für Telekommunikationsnetze u. -dienstleistungen mbH & Co. KG, Grüner Weg 100, 52070 Aachen
- Arcor AG & Co. KG, Alfred-Herrhausen-Allee 1, 65760 Eschborn
- BITel Gesellschaft für kommunale Telekommunikation mbH, Berliner Straße 260, 33330 Gütersloh
- Blatzheim Networks Telecom GmbH, Pennefeldweg 12, 53177 Bonn
- BreisNet Telekommunikations- und Carrier-Dienste GmbH, Sundgaullee 25, 79114 Freiburg
- broadnet AG, Weidestraße 122a, 22083 Hamburg
- BT (Germany) GmbH & Co. OHG, Barthstraße 22, 80339 München
- ChemTel Telekommunikations GmbH Chemnitz, Neefestraße 88, 09116 Chemnitz
- COLT Telecom GmbH, Herriotstraße 4, 60528 Frankfurt am Main
- Daten- und Telekommunikations- GmbH Dessau, Willy-Lohmann-Straße 6a, 06844 Dessau
- DNS:NET Internet Service GmbH, Ostseestraße 111, 10409 Berlin
- DOKOM Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Stockholmer Allee 24, 44269 Dortmund
- envia.tel GmbH, Chemnitztalstr. 13, 09114 Chemnitz
- EWE TEL GmbH, Cloppenburg Straße 310, 26133 Oldenburg
- First Communication GmbH, Lyoner Straße 15, 60528 Frankfurt am Main
- freenet Cityline GmbH, Hamburger Chaussee 2-4, 24114 Kiel

- GöTel GmbH, Weender Landstraße 59, 37075 Göttingen
- HanseNet Telekommunikation GmbH, Überseering 33a, 22297 Hamburg
- HEAG MediaNet GmbH, Werner von Siemens Str.3, 64319 Pfungstadt
- HeLi NET Telekommunikation GmbH & Co. KG, Hafenstraße 80-82, 59067 Hamm
- HLkomm Telekommunikations GmbH, Nonnenmühlgasse 1, 04107 Leipzig
- htp - Hannovers Telefon Partner GmbH, Mailänder Straße 2, 30539 Hannover
- IN-telegence GmbH & Co. KG, Oskar-Jäger-Straße 125, 50825 Köln
- jetz! Kommunikation GmbH & Co. KG, Göschwitzer Straße 32, 07745 Jena
- Kabel Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Im Breitspiel 2-4, 69126 Heidelberg
- Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG, Betastraße 6-8, 85774 Unterföhring
- KielNET GmbH, Alter Markt, 24103 Kiel
- M"net Telekommunikations GmbH, Emmy-Noether-Straße 2, 80992 München
- MDCC Magdeburg-City-Com GmbH, Weitlingstraße 22, 39104 Magdeburg
- MK Netzdienste GmbH, Marienwall 27, 32423 Minden
- Mr. Net services GmbH & Co. KG, Fördepromenade 16, 24944 Flensburg
- NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Am Coloneum 9, 50829 Köln
- Netzquadrat Gesellschaft für Telekommunikations mbH, Gladbacher- Straße 74, 40219 Düsseldorf
- Next ID GmbH, Willy-Brandt-Allee 20, 53113 Bonn
- nordCom GmbH, Dötlinger Straße 6-8, 28197 Bremen
- osnatel GmbH, Luisenstraße 16, 49074 Osnabrück
- PfalzKom Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Kurfürstenstraße 29, 67061 Ludwigshafen
- QSC AG, Mathias-Brüggen-Straße 55, 50829 Köln
- SDTelecom Telekommunikations GmbH, Heinersdorfer Damm 55 – 57, 16303 Schwedt/ Oder
- sdt.net AG, Ulmer Straße 130, 73431 Aalen
- SNT Multiconnect GmbH & Co. KG, Wilhelm-Hale-Straße 50, 80639 München
- Tele 2 Telecommunication Services GmbH, In der Steele 39, 40599 Düsseldorf
- Telefónica Deutschland GmbH, Georg-Brauchle-Ring 23-25, 80992 München
- Téléos Gesellschaft für Telekommunikation u. Netzdienste Ostwestfalen-Schaumburg mbH & Co. KG, Goebenstraße 3 – 7, 32052 Herford
- TNG- The Next Generation AG, Projensdorfer Straße 324, 24106 Kiel
- toplink-plannet GmbH, Birkenweg 24, 64295 Darmstadt
- Unitymedia NRW GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Unitymedia Hessen GmbH, Aachener Straße 746-750, 50933 Köln
- Ventelo GmbH, Mathias-Brüggen Str. 55, 50829 Köln

- Verizon business GmbH, Kleyerstraße 88-90, 60326 Frankfurt
- Versatel Berlin GmbH, Aroser Allee 72, 13407 Berlin
- Versatel Nord-Deutschland GmbH, Nordstr. 2, 24937 Flensburg
- Versatel West-Deutschland GmbH, Unterste-Wilms-Str. 29, 44143 Dortmund
- Versatel Süd-Deutschland GmbH, Kriegsbergstr. 11, 70174 Stuttgart
- Versatel Ost GmbH, Aroser Allee 72, 13407 Berlin
- Versatel NRW GmbH, Am Alfredusbad 8, 45133 Essen
- Versatel Rhein-Main GmbH, Neue Börsenstraße 6, 60487 Frankfurt / Main
- VSE Net GmbH, Nell-Breuning-Allee 6, 66115 Saarbrücken
- wilhelm.tel GmbH, Heidbergstraße 101 -111, 22846 Norderstedt
- WOBCOM GmbH, Heßlinger Straße 1-5, 38440 Wolfsburg.

Leistungen der Anrufzustellung zu Nationalen Teilnehmerrufnummern 0(32) gehören ebenfalls zu diesem Markt wie auch die Dienste der so genannten „Scheinterminierung“ (vgl. oben Abschnitt H.II.3.i.).

Die Feststellung beträchtlicher Marktmacht erstreckt sich auch auf diejenigen alternativen Teilnehmernetzbetreiber, die hier nicht genannt sind, trotzdem aber derzeit oder künftig auf Terminierungsmärkten im hier definierten Sinne tätig sind oder werden.

Zu diesem Markt gehören auch Terminierungsleistungen, bei denen Anrufe PSTN-basiert übergeben werden und Breitbandanschlüssen (Kabelnetz, DSL) zugestellt werden.

Kindler
(Beisitzer)

Kurth
(Vorsitzender)

Dr. Henseler-Unger
(Beisitzerin und
Berichterstatlerin)

BK 1-07/001